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 (24), 2021

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
Кочесокова Марьяна Каральбиевна — 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», 2021
© Северо-Кавказский институт-филиал РАНХиГС, 2021

СОДЕРЖАНИЕ

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ И МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ

Бозиев А.М., Агеева Е.А.
ОРГАНИЗАЦИОННОЕ И ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ СЛУЖЕБНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО СЛУЖАЩЕГО 3

Магомедов З.А., Ступникова О.Е.
РЕФОРМИРОВАНИЕ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ: РЕЗУЛЬТАТЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ 8

Романов В.А., Темирканов Р.Г.
ФОРМИРОВАНИЕ ИНФОРМАЦИОННОЙ СРЕДЫ В ГОСУДАРСТВЕННОМ И МУНИЦИПАЛЬНОМ УПРАВЛЕНИИ 16

ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО

Харченко Д.В.
НЕКОММЕРЧЕСКИЕ ОРГАНИЗАЦИИ КАК СТРУКТУРНЫЕ ЭЛЕМЕНТЫ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА 21

Шукюрова М.Г., Зейналова И.А.
ФОРМИРОВАНИЕ И РАЗВИТИЕ НЕПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ В АЗЕРБАЙДЖАНЕ 27

КАДРОВАЯ ПОЛИТИКА

Андрюхина И.Ю.
ПРОБЛЕМЫ ДОЛЖНОСТНОГО ПРОДВИЖЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ СЛУЖАЩИХ 33

Борадзова А.Т., Долгова И.В.
МЕХАНИЗМ РЕАЛИЗАЦИИ СОЦИАЛЬНЫХ ТЕХНОЛОГИЙ В УПРАВЛЕНИИ ПЕРСОНАЛОМ НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЕ 39

Лобанов С.В., Шевченко А.Е.
СОВРЕМЕННЫЕ ИНСТРУМЕНТЫ КАДРОВОГО МЕНЕДЖМЕНТА НА СЛУЖБЕ У ГОСУДАРСТВА 44

Мирзоян К.А.
КАДРОВЫЙ РЕЗЕРВ КАК ИНСТИТУТ ВОСПРОИЗВОДСТВА КАДРОВОГО ПОТЕНЦИАЛА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ 49

Сокуренко Д.Н.
ЗАРУБЕЖНЫЕ МОДЕЛИ ПРОФЕССИОНАЛЬНЫХ КОМПЕТЕНЦИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ СЛУЖАЩИХ 54

Ясько Д.Ю., Агеева Е.А.
ВЛИЯНИЕ ОБРАЗОВАНИЯ НА КАРЬЕРНУЮ ТРАЕКТОРИЮ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ГРАЖДАНСКИХ СЛУЖАЩИХ 59

РЕГИОНАЛЬНАЯ И ОТРАСЛЕВАЯ ЭКОНОМИКА

Абрамян Г.А.
ПРИМЕНЕНИЕ ФИНАНСОВЫХ МЕР ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОДДЕРЖКИ ИНВЕСТОРОВ КАК ФАКТОР РАЗВИТИЯ РЕГИОНАЛЬНОЙ ЭКОНОМИКИ В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ 64

Акинин М.А., Ступникова О.Е.
УПРАВЛЕНИЕ РЕГИОНАЛЬНЫМИ ФИНАНСАМИ в СКФО: ОЦЕНКА СОВРЕМЕННОГО СОСТОЯНИЯ 71

Браткова В.В., Кочесоков А.К., Кочесокова М.К.
АНАЛИЗ ДЕМОГРАФИЧЕСКОЙ СИТУАЦИИ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ 76

Жаркова Ю.С., Карпова Е.Н.
ФИНАНСОВАЯ ГЛОБАЛИЗАЦИЯ: ОПРЕДЕЛЕНИЕ, ФОРМЫ ПРОЯВЛЕНИЯ, ТЕНДЕНЦИИ 82

Сивякова М.В., Земляникина А.Д.
ИНСТРУМЕНТЫ УПРАВЛЕНИЯ РЕГИОНАЛЬНЫМ РАЗВИТИЕМ С УЧЕТОМ НАЦИОНАЛЬНЫХ ЦЕЛЕЙ РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ 87

ИСТОРИЯ И ПРАВО

Кочесоков З.Х., Кочесокова М.К., Кочесокова М.З.
О НЕКОТОРЫХ ПРОБЛЕМАХ РАЗВИТИЯ СФЕРЫ ЖКХ: ПРАВОВОЙ АСПЕКТ 92

Решетняк С.Р.
КЛАССИФИКАЦИЯ ЦИФРОВЫХ ПРАВ 96

МОЛОДЫЕ УЧЕНЫЕ

Блохина С.Е.
АНАЛИЗ КРЕДИТНЫХ РИСКОВ ПАО «СБЕРБАНК РОССИИ» 106

ИНФОРМАЦИЯ ДЛЯ АВТОРОВ 112

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ И МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ

УДК 353.9

Бозиев А.М.[1]
Агеева Е.А.[2]

ОРГАНИЗАЦИОННОЕ И ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ СЛУЖЕБНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО СЛУЖАЩЕГО

Аннотация. Статья посвящена изучению воздействия правового регулирования и организации государственной гражданской службы на эффективность профессиональной служебной деятельности государственных служащих. Рассмотрены подходы к определению правового регулирования государственной службы, ее организации, изучены такие виды эффективности, как экономическая, техническая и социальная, и различные статусы органов управления государственной службой в регионах РФ.

Ключевые слова: государственная гражданская служба, эффективность, правовое регулирование, организация, орган управления государственной гражданской службой.

Boziev A.
Ageeva E.

ORGANIZATIONAL AND LEGAL SUPPORT OF THE EFFICIENCY OF THE OFFICIAL ACTIVITY OF A PUBLIC SERVANT

Abstract. The article is devoted to study the effects of legal regulation and organization of public officials in the performance of public officials. The approaches to the definition of the legal regulation of the public service, its organization are considered, the types of effectiveness (economic, technical and social) and various statuses of public service management bodies in the regions of the Russian Federation are studied.

Keywords: public service, efficiency, legal regulation, organization, state public service management agency.

Органы публичной власти в рамках реализации программ реформирования и развития гражданской службы в 2003–2016 гг. и в целях реализации задач основных положений развития гражданской службы в 2016–2021 гг. принимают ведомственные нормативные акты по вопросам оценки результативности и эффективности гражданских служащих, увязывая их с оплатой труда и премирования. Тем самым подчеркивается использование рациональных экономически обоснованных подходов к оценке профессиональной служебной деятельности служащих.

Эффективность, по нашему мнению, – это

[1] *Бозиев Азат Муратович*, магистрант 3 курса направления подготовки «Государственное и муниципальное управление» Северо-Кавказского института-филиала РАНХиГС. г. Пятигорск
Azat Bozie, Student of 3d year of education, «Public Administration» The North Caucasus institute-branch of the Russian academy of national economy and public administration at the President of the Russian Federation, e-mail: kay79@ yandex.ru
[2] *Агеева Екатерина Александровна*, кандидат политических наук, доцент, доцент кафедры государственного, муниципального управления и права Северо-Кавказского института-филиала РАНХиГС. г. Пятигорск
Ekaterina Ageeva, PhD of Political Science, Head of Department of The North Caucasus institute-branch of the Russian academy of national economy and public administration at the President of the Russian Federation, e-mail: kay79@ yandex.ru

соотношение между полученным результатом и использованными ресурсами, оцениваемая не только экономически, но и гражданами, поскольку деятельность гражданских служащих в первую очередь направлена на повышение качества жизни граждан. Мы исходим из того, что эффективность является экономической категорией, поскольку отражает специфику общественных отношений, связанных с производством благ и услуг. Эффективность будет подчиняться действию экономических законов в процессе производства, распределения, обмена и потребления. Учитывая, что мы изучаем эффективность деятельности государственных служащих, то речь идет об оказании государственных услуг, управлении рисками, разработке программ, проектов нормативных правовых актов, осуществлении проверок и т.п.

Эффективность, таким образом, оценивать в органе по итогу года не следует, она имеет пролонгированное значение, и может быть оценена в период не менее трех лет. Если эффективность оценивается через определённый период времени, то в первую очередь, должна быть оценена потребителем услуг – гражданами. Поэтому немаловажно распределение оценки эффективности по экономическим, техническим и социальным параметрам. В таблице 1 представлены виды эффективности, критерии и факторы их определения.

Таблица 1. Виды эффективности деятельности государственных служащих

	Экономическая эффективность	**Техническая эффективность**	**Социальная эффективность**
Способ определения	определяется как соотношение стоимости объемов предоставленных государственных услуг (иных количественных характеристик деятельности) к стоимости привлеченных для этого материальных, организационных и иных ресурсов	определяется степенью достижения целей деятельности госслужащего в соотношении с затраченными на их достижение ресурсами	соответствие деятельности потребностям и желаниям клиента, пользователя или потребителя государственных услуг и, в конечном счете, всего общества
Факторы	Экономия затрат, прямая количественная оценка	Оперативность, регулярность, сложность	Социальное благо, удовлетворенность населения

При оценке экономической эффективности учитываются «внутренние факторы», собственная деятельность госслужащего и его трудозатраты. Кроме того, можно выделить и внутренние «косвенные» результаты (повышение квалификации, переподготовка кадров, ремонт оборудования, создание творческой обстановки в коллективе, обновление компьютерных сетей и др.), которые могут оказывать значительное, хотя и не прямое, воздействие на эффективность служебной деятельности.

Оценить в полной мере внешние «косвенные» результаты применительно к конкретному госслужащему практически невозможно (в отличие, скажем, от государственного органа или его подразделения).

Традиционно экономическая эффективность деятельности госслужащего связана с использованием ресурсов, с тем, как получить от ресурсов максимум возможного при минимальных затратах.

При оценке технической эффективности анализируется соответствие деятельности служащего требованиям внешней среды с учетом влияния, которое деятельность госслужащего оказывает на объект управления – общество, территорию – с учетом требований к оперативности, регулярности, уровню сложности деятельности.

Васильева Е.И., Зерчанинова Т.Е., Ручкин А.В. в своих исследованиях по оценке эффективности деятельности органов власти и служащих отмечают, что основным критерием технической эффективности является «достижение заранее установленных, четко определенных и реалистичных целей. Данный

критерий позволяет оценивать не только любые «косвенные» результаты, но и «прямые результаты» (в случае, если надо оценить их социальный эффект или качественный уровень)» [1].

При оценке социальной эффективности учитывается пролонгированный эффект социального блага. Специалисты в сфере государственного управления используют ее для учета внешних «косвенных» результатов служебной деятельности.

Среди критериев социальной эффективности в научной литературе упоминаются:

1. степень соответствия направлений, содержания и результатов управленческой деятельности должностных лиц тем параметрам, которые обозначены в административном регламенте государственного органа, должностном регламенте госслужащего;

2. законность решений и действий госслужащего, а также законность и содержание нормативных актов, издаваемых им (показателем, то есть количественным выражением данного критерия, может являться количество обжалований данных действий и решений в суд);

3. объем и качественных характер взаимосвязи гражданских служащих с гражданами и их объединениями;

4. открытость и прозрачность процедур принятия решений, информационная доступность органа государственной власти в целом;

5. соблюдение правил служебного поведения на госслужбе и в отношении потребителей государственных услуг [2].

Указанные теоретические представления могут быть реализованы на практике только в рамках правового регулирования и с учетом требований к организации деятельности государственных гражданских служащих. Эффективность деятельности государственных гражданских служащих в значительной степени также зависит от качества ее правового регулирования и организационного воздействия на служебные отношения.

Под правовым регулированием в учебниках по государственной службе понимается «система норм, связанных с определением правовых основ организации государственной гражданской службы субъекта РФ, правового положения государственных гражданских служащих субъекта РФ, а также норм, регулирующих прохождение государственной гражданской службы субъекта РФ» [3]. В основном, споров по поводу понимания и толкования правового регулирования не возникает.

Правовое регулирование и организация профессиональной служебной деятельности государственных служащих находится в единстве и универсальности для всех видов государственной службы. Если мы ведем речь об уровнях государственной службы, то на федеральном правовое и организационное воздействие находится в ведении Российской Федерации, в субъектах правовое регулирование находится в совместном ведении РФ и субъекта, организация – в ведении субъекта. Об этом гласит п. 4 ст. 2 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации» [4]. Это означает, что федеральный центр берет на себя обязанность за создание и реализацию правового механизма и деятельности государственных служащих и, как следствие, несет ответственность за обеспечение эффективности государственной службы. Даже на уровне субъекта нормотворческую функцию может осуществлять федеральный орган исполнительной власти. В любом случае законы о государственной гражданской службе субъекта принимаются на основе и в строгом соответствии с федеральными законами 58 «О системе государственной службы РФ» и 79 «О государственной гражданской службе РФ». Региональный законодатель может установить в законах особенности правового регулирования государственной службы в данном субъекте, если таковые существуют. Они, как правило, могут касаться ведения реестра должностей гражданской службы субъекта РФ, пенсионного обеспечения служащих, ведения их личных дел. При этом важно отметить, что Конституционный суд при возникновении коллизий принимает точку зрения субъекта [5]. При этом очевидна необходимость согласования региональных законопроектов с федеральным министерством юстиции.

Организация государственной гражданской

службы субъектов единого подхода к определению не имеет. Ученые рассматривают организацию как инструмент правового регулирования [6], либо как «эффективное использование функций государства и содействие развитию гражданского общества» [7]. Однако все исследования по организации государственной гражданской службы региона в той или иной степени затрагивают изучение и анализ деятельности регионального органа по управлению государственной службой, рассматривая данный орган как неотъемлемую часть управления государственной гражданской службой. В каждом субъекте данный орган может входить в структуру аппарата правительства как структурное подразделение (управление и департамент) или иметь самостоятельный статус. Так, в Кабардино-Балкарской Республике – это Департамент правового обеспечения, государственной службы и кадров, в Ставропольском крае – Управление кадров, государственной, муниципальной службы и наград аппарата Правительства Ставропольского края, в Карачаево-Черкесской Республике – Управление Главы и Правительства КЧР по кадровой политике и вопросам государственной гражданской службы. Указанные органы принимают участие в обеспечении реализации главой субъекта своих полномочий по определению основных направлений и содержанию кадровой политики, организации государственной гражданской службы и муниципальной службы в регионе. Но, к примеру, в Ростовской области Ведомство по управлению государственной гражданской службой является «постоянно действующим государственным органом, создаваемым в целях координации деятельности государственных органов Ростовской области при решении вопросов поступления на государственную гражданскую службу, формирования кадрового резерва, прохождения и прекращения гражданской службы, использования кадрового резерва… профессионального образования и профессионального развития государственных гражданских служащих Ростовской области и т.д.» [8]. Таким образом, по вопросу организации государственной гражданской службы субъекта всей полнотой власти обладает субъект РФ. Важно профессионально использовать данную самостоятельность. В этом как раз кроется степень эффективности, о которой мы говорили ранее. При этом необходимо, на наш взгляд, помнить, что не только следование стандартам и требованиям приводит к результатам и эффектам. Важно разумное сочетание автономности, творческого подхода и соблюдения целесообразных ограничений.

Не секрет, что доказать на современном этапе главную роль государственной службы в воздействии на социально-экономическое развитие региона и страны невозможно. В то же время представляется своевременным изучение деятельности вышеуказанных органов управления государственной гражданской службой в регионах и сопоставление их влияния на реализацию правовых и организационных механизмов обеспечения эффективности деятельности государственных гражданских служащих. Подобная попытка была осуществлена в исследовании Г.А. Борщевского, результаты которого нашли отражение в статье «В поисках оптимальной модели управления государственной службой (опыт российских регионов)» [9]. Важно, на наш взгляд, что автор уделяет внимание аспектам централизации и децентрализации власти в субъектах РФ, а также указывает, что на эффективность деятельности служащих в регионах воздействуют внутренние организационные и внешние политические факторы и уровень социально-экономического развития в субъектах РФ: «…система управления государственной службой тесно связана с особенностями организации политической власти в регионе. Особенности каждой модели зависят от распределения полномочий между главой республики и ее правительством, и не могут быть произвольно изменены…» [9]. Для республик Северо-Кавказского федерального округа данный тезис справедлив и актуален. Для развития государственной гражданской службы изучение факторов и условий обеспечения ее эффективности является значимой научной задачей.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Васильева Е.И., Зерчанинова Т.Е., Ручкин А.В. Оценка эффективности деятельности государственных служащих [Электронный ресурс] // Управленческое консультирование, № 3, 2016. – URL: https://cyberleninka.ru/article/n/otsenka-effektivnosti-deyatelnosti-gosudarstvennyh-sluzhaschih
2. Калабина В.И., Перевощикова А.А. Оценка эффективности и результативности деятельности государственных гражданских служащих. / Сборник материалов конференции. Издание Удмуртского государственного университета, № XLV, 2017.
3. Граждан В.Д. Государственная гражданская служба: учебник для академического бакалавриата / В.Д. Граждан. – 6-е изд., перераб. и доп. – Москва: Издательство Юрайт, 2019. – 468 с. – URL: https://urait.ru/bcode/431835 (дата обращения: 07.02.2021).
4. Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации». [Электронный ресурс] СПС «КонсультантПлюс» URL: http: // www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_42413/
5. Комментарий Федерального закона «О системе государственной службы российской федерации». Под ред. проф., д.ю.н. А.Н. Козырина. [Электронный ресурс] – URL: library.ru›help/docs/n34403/1.rtf
6. Барабашев А.Г., Прокофьев В.Н. Создание органа по управлению государственной службой, как инструмента унификации правового регулирования видов и уровней государственной службы // Вопросы государственного и муниципального управления. 2015. № 2. С. 7–28.
7. Нечипоренко В.С. Теория и организация государственной службы: Курс лекций. М.: Изд-во РАГС, 2008. С. 275.
8. Закон Ростовской области от 21 декабря 2005 года № 419-ЗС О Ведомстве по управлению государственной гражданской службой Ростовской области (с изменениями на 28 апреля 2020 года). [Электронный ресурс] Электронный фонд правовой и нормативно-технической информации. –URL: http://docs.cntd.ru/document/802045833
9. Борщевский Г.А. В поисках оптимальной модели управления государственной службой (опыт российских регионов) [Электронный ресурс] // Государственное управление. Электронный вестник. М., 2017. – URL: https://cyberleninka.ru/article/n/v-poiskah-optimalnoy-modeli-upravleniya-gosudarstvennoy-sluzhboy-opyt-rossiyskih-regionov

УДК 336.132.11

Магомедов З.А.[1]
Ступникова О.Е.[2]

РЕФОРМИРОВАНИЕ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ: РЕЗУЛЬТАТЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

Аннотация. В статье проводится краткий анализ качества и количества выполняемой контрольно-надзорными органами работы на федеральном, региональном и муниципальном уровнях в 2017–2019 гг. Особое внимание уделено риск-ориентированному подходу и результатам, полученным на основе его внедрения. Также в статье определены основные направления цифровизации контрольно-надзорной деятельности.

Ключевые слова: государственный контроль, надзор, региональный контроль, муниципальный контроль, проверка.

Magomedov Z.
Stupnikova O.

CONTROL AND SUPERVISION ACTIVITIES REFORMING: RESULTS AND PROSPECT

Abstract. The article analyses the quality and quantity of work performed by the control and supervisory authorities at the federal, regional and municipal levels in 2017–2019 years. Particular attention is paid to the risk-based approach and the results obtained on the basis of its implementation. Also the article defines the main directions of digitalization of control and supervisory activities.

Keywords: state control, regional control, municipal control, supervision, verification.

В Российской Федерации продолжается работа по реформированию контрольно-надзорной деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления, начало которой было положено более десяти лет назад с принятием Федерального закона № 294-ФЗ.

Одним из наиболее заметных результатов реформирования этой деятельности явился устойчивый характер сокращения ее масштабов. Однако темпы сокращения проводимых контролирующими органами в отношении хозяйствующих субъектов контрольных действий (проверок и других мероприятий по контролю) в последние годы последовательно снижались. Так, если в 2016 году сокращение количества проводимых проверок по сравнению с предыдущим годом составляло 22%, в 2017 году – 12%, то в 2018 году – 8%.

В 2019 году впервые за годы статистического наблюдения за объемами контрольно-надзорной деятельности общее количество проведенных проверок увеличилось на 6% (с 1655,1 тыс. в 2018 году до 1753,2 тыс. в 2019 году), а при осуществлении федерального государственного контроля (надзора) – на 8%, в том числе при проведении лицензионного контроля – почти на 4%.

В 2019 году количество проверок при проведении регионального государственного

[1] *Магомедов Заур Абдулгамидович,* начальник Махачкалинского центра организации работы железнодорожных станций, e-mail: zamagomedov90@mail.ru
Zaur Magomedov, head of the Makhachkala Center for the Organization of Railway Stations, e-mail: zamagomedov90@mail.ru
[2] *Ступникова Оксана Емельяновна,* кандидат экономических наук, доцент, декан факультета экономики, управления и права, Северо-Кавказский институт – филиал РАНХиГС г. Пятигорск, e-mail: oks-ev@yandex.ru, т. (8793-97-38-54)
Oksana Stupnikova, candidate of economic sciences, North-Caucasus institute-brunch of the Russian Presidential academy of national economy and public administration, e-mail: oks-ev@yandex.ru, phone: (8793-97-38-54)

контроля (надзора) сократилось на 2% (в 2018 году – на 10%, в 2017 году – на 20%, в 2016 году – на 26%), муниципального контроля – на 4% (в 2018 году – на 8%, в 2017 году – на 10%, в 2016 году – на 16%) [1]. В то же время представленные показатели свидетельствуют об аналогичном с федеральным уровнем заметном падении темпов снижения объемов контрольно-надзорной деятельности на региональном и местном уровнях (Таблица 1).

Таблица 1. Количество проверок, проведенных органами государственного контроля (надзора), муниципального контроля и лицензирующими органами

Наименование показателя	2017 (% к 2016)	2018 (% к 2017)	2019 (% к 2018)
Общее количество проведенных проверок – всего, в том числе при осуществлении:	1 806 808 (–12%)	1 655 135 (–8%)	1 753 215 (+6%)
– государственного контроля (надзора), муниципального контроля – всего, в том числе:	1 451 165 (–14%)	1 341 563 (–8%)	1 413 373 (+5%)
федерального государственного контроля (надзора);	1 050 248 (–11%)	978 679 (–7%)	1 057 560 (+8%)
регионального государственного контроля (надзора);	345 857 (–20%)	311 940 (–10%)	306 924 (-2%)
муниципального контроля;	55 060 (–10%)	50 944 (–8%)	48 889 (-4%)
– лицензионного контроля – всего, в том числе проверок, проведенных:	355 643 (–4%)	313 572 (–12%)	339 842 (+8%)
федеральными органами исполнительной власти;	38 205 (–14%)	37 665 (–2%)	39 282 (+4%)
органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации при осуществлении делегированных полномочий Российской Федерации по лицензированию;	11 802 (–43%)	11 721 (–1%)	25 025 (+в 2,1 раза)
органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации при осуществлении собственных полномочий по лицензированию.	305 636 (+0,2%)	264 186 (–14%)	275 535 (+4%)
Доля проверок (в процентах от общего числа проверок), проведенных на:	%	%	%
– федеральном уровне;	60,6	61,9	62,5
– региональном уровне;	36,3	35,0	34,7
– муниципальном уровне	3,1	3,1	2,8

Основное количество проверок при осуществлении государственного контроля (надзора) было проведено федеральными органами исполнительной власти (1096,8 тыс. проверок). Их доля составила 61–63%. На долю проверок, проводимых уполномоченными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, приходится 35–37% и она ежегодно сокращается. Масштабы муниципального контроля остаются незначительными и не превышают 3%.

Среди контролирующих органов, заметно увеличивших в отчетном году количество проведенных проверок, выделяются Роспотребнадзор (на 50,6 тыс. проверок больше по сравнению с 2018 годом), МЧС России (на 39,2 тыс.), ФНС России (на 28,2 тыс.) и Россельхознадзор (на 11,4 тыс.).

В целом за период 2016–2019 гг. наибольшее сокращение количества проводимых проверок демонстрирует Роскомнадзор (с 2,8 тыс. в 2016 году до 167 в 2019 году или на 94% меньше), МВД России (с 47,1 тыс. до 11,6 тыс. или на 75% меньше), Росалкогольрегулирование (с 639 до 191 или на 70% меньше), ФСТЭК России (с 143 до 45 или на 68% меньше), Росреестр (с 19,8 тыс. до 7,2 тыс. или на 64% меньше), Рособрнадзор (с 639 до 258 или на

60% меньше), Ространснадзор (с 47,3 тыс. до 22, 2 тыс. или на 53% меньше), ФНС России (со 184,4 тыс. до 95,2 тыс. или на 48,4% меньше), а также Росприроднадзор, Росздравнадзор, Ростехнадзор (на 23–25% меньше).

Вместе с тем следует отметить, что решающее значение в формировании общих тенденций в динамике объемов контрольно-надзорной деятельности на федеральном уровне определяется изменениями, демонстрируемыми теми 5–6 контролирующими органами, на долю которых приходится основной объем проводимых проверок – МЧС России, Роспотребнадзор, Роструд и Ростехнадзор.

Наряду с территориями, на которых осуществляются значительные объемы контрольно-надзорной деятельности (Татарстан, Москва, Московская, Самарская и Ростовская области и др.), в 11 субъектах Российской Федерации в 2019 году проводилось менее 1 тыс. проверок (республики Алтай, Тыва, Кабардино-Балкария, Магаданская область, Чукотский автономный округ и ряд других).

Анализ структуры осуществляемой контрольно-надзорной функции свидетельствует о последовательном изменении соотношения плановых и внеплановых проверок в деятельности органов государственного контроля (надзора) и муниципального контроля (Таблица 2) [1].

Таблица 2. Распределение проведенных проверок по их видам

Виды проверок	Количество проверок и их доля в % общего числа проверок соответствующего уровня в 2017 году	Количество проверок и их доля в % общего числа проверок соответствующего уровня в 2018 году	Количество проверок и их доля в % общего числа проверок соответствующего уровня в 2019 году
Плановые проверки – всего, в том числе проведенные на:	**447 986** (31%)	**353 057** (26%)	**390 448** (28%)
федеральном уровне;	375 046 (84%)	302 196 (86%)	354 527 (91%)
региональном уровне;	63 430 (14%)	43 075 (12%)	28 949 (7%)
муниципальном уровне.	9 510 (2%)	7 786 (2%)	6 972 (2%)
Внеплановые проверки – всего, в том числе проведенные на:	**998 057** (69%)	**988 506** (74%)	**1 022 925** (72%)
федеральном уровне;	675 202 (68%)	676 483 (69%)	703 033 (69%)
региональном уровне;	277 306 (28%)	268 865 (27%)	277 975 (27%)
муниципальном уровне.	45 549 (5%)	43 158 (4%)	41 917 (4%)

Из Таблицы 2 виден переход к внеплановой работе. Растет не только само количество такого рода проверок, но и их доля. При этом именно федеральные органы исполнительной власти лидируют по внеплановым проверкам.

Так, на федеральном уровне в соответствии с законодательством РФ внеплановые проверки являются единственной формой осуществления федерального государственного контроля за деятельностью аккредитованных организаций (Росаккредитация). Также внеплановая проверка характерна за деятельностью подконтрольных субъектов низкой категории риска при осуществлении 39 видов государственного и регионального контроля (надзора), в том числе в сфере промышленной безопасности, связи, транспорта, охраны окружающей среды, в области здравоохранения, обращения лекарственных средств и медицинских изделий, обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия (Ростехнадзор, Роскомнадзор, Росздравнадзор, Роспотребнадзор, Росприроднадзор) и в других сферах хозяйственной деятельности.

Внедрение риск-ориентированного подхода нацелено на внеплановый характер, когда проверка осуществляется только если обязательные требования были нарушены и возможны неблагоприятные последствия, которые необходимо пресечь и (или) устранить.

Положительным итогом применения такой модели контроля является снижение административной нагрузки как на большинство подконтрольных субъектов, не представляющих высокого риска причинения вреда охраняемым ценностям, так и на контролирующие органы.

С другой стороны, применение риск-ориентированного подхода, приводящего к сокращению плановых проверок, ограничивает, а в ряде случаев лишает контрольно-надзорные органы возможности проводить комплексную и объективную оценку соблюдения хозяйствующими субъектами совокупности обязательных требований.

Численность должностных лиц, уполномоченных в Российской Федерации на осуществление контрольно-надзорных функций, в 2019 году составила 133,3 тыс. единиц [1], что на 268 единиц больше, чем в 2018 году и на 2,6 тыс. единиц больше, чем в 2017 году (Таблица 3).

Таблица 3. Численность должностных лиц, осуществляющих контрольно-надзорные функции

Виды контроля (надзора)	**Штатная численность должностных лиц, уполномоченных на осуществление отдельных видов контроля (надзора) – всего, в том числе в % к предыдущему году**		
	2017 год	**2018 год**	**2019 год**
Федеральный государственный контроль (надзор) (ед.)	97 078 (+5%)	99 348 (+2%)	99 341 (0%)
Региональный государственный контроль (надзор) (ед.)	22 488 (–2%)	21 943 (–3%)	21 671 (–1%)
Муниципальный контроль (ед.)	11 087 (+2%)	11 705 (+5%)	12 252 (+5%)
Всего	**130 652 (+3%)**	**132 996 (+2%)**	**133 264 (+0,2%)**

Обращает на себя внимание тот факт, что численность должностных лиц федерального государственного контроля (надзора) практически не изменилась (более 99,3 тыс. единиц) и ее доля составила около 75%. Отмечается небольшое сокращение штатной численности указанных лиц в контролирующих органах субъектов Российской Федерации и ее увеличение (на 5%) в муниципальных контролирующих органах.

Численностью штатных должностей лиц, уполномоченных на осуществление контрольно-надзорных функций, менее 100 единиц располагают Минкультуры России (69 единиц), Росфинмониторинг (53 единицы), Росаккредитация (47 единиц), ФСТЭК России (45 единиц), Рособрнадзор (43 единицы), Госкорпорация «Росатом» (16 единиц), Росгидромет (15 единиц) и Роспатент (12 единиц).

В 2019 году наиболее заметное увеличение штатной численности контролирующего персонала отмечается в органах ФТС России (на 706 единиц или на 6%), МВД России (на 530 единиц или на 7%) и Росприроднадзора (на 259 единиц или на 14%).

С другой стороны, чувствительное сокращение штатной численности контролирующего персонала фиксируется в МЧС России (на 1244 единицы или на 9%), Росгвардии (на 231 единицу или на 6%), Ространснадзоре (на 135 единиц или на 6%), Росздравнадзоре (на 102 единицы или на 14%).

В 2019 году отмечается небольшое сокращение штатной численности персонала, уполномоченного на осуществление контрольных функций, в субъектах Российской Федерации и рост указанной численности (на 5%) в органах муниципального контроля.

Объем финансовых средств, выделенных в 2019 году государственным органам исполнительной власти и органам местного самоуправления на осуществление контрольно-надзорных полномочий, составил 99284,5 млн. руб., что на 5,7% больше, чем в 2018 году и на 19,2% больше, чем в 2017 году [1] (Таблица 4).

Таблица 4. Финансирование контрольно-надзорной деятельности

Уровни бюджетной системы	Объем бюджетных средств, выделяемых на выполнение контрольно-надзорных полномочий (млн. руб.)		
	2017 год (снижение/рост объема денежных средств в 2017 году по сравнению с 2016 годом)	2018 год (снижение/рост объема денежных средств в 2018 году по сравнению с 2017 годом)	2019 год (снижение/рост объема денежных средств в 2019 году по сравнению с 2018 годом)
Федеральный бюджет	51 468,3 (–9,5%)	59 614,8 (+15,8%)	67 685,7 (+13,5%)
Бюджеты субъектов РФ	18 473,9 (–35,5%)	27 276,0 (+47,6%)	25 367,8 (–7,0%)
Местные бюджеты	13 355,7 (+78,2%)	7 075,9 (–47,1%)	6 230,0 (–12,0%)
Всего	**83 297,9 (–10,5%)**	**93 966,7 (+ 12,8%)**	**99 284,5 (+5,7%)**

Значительное увеличение объемов финансирования контрольно-надзорной деятельности в 2019 году приходится на ФНС России (на 1,1 млрд. руб.), Ростехнадзор (на 925 млн. руб.), Роспотребнадзор (на 518 млн. руб.), Россельхознадзор (на 328 млн. руб.), ФТС России (на 327 млн. руб.), Роструд (на 301 млн. руб.). При этом необходимо отметить, что Ростехнадзором и Рострудом количество проведенных в течение года проверок сокращено соответственно на 21 и 6 тысяч.

Средняя величина расходов бюджетов всех уровней на осуществление контрольно-надзорной деятельности в расчете на 1 проведенную проверку в 2019 году составила более 56 тыс. рублей [1] (Таблица 5).

Таблица 5. Сумма выделенных финансовых средств в расчете на одну проведенную проверку

Проверки по уровням их проведения	Сумма средств в расчете на 1 проверку (тыс. руб.)		
	2017 год (снижение/рост в % к 2017 году)	2018 год (снижение/рост в % к 2018 году)	2019 год (снижение/рост в % к 2019 году)
Проверки, проводимые федеральными органами исполнительной власти	47,3 (–4)	60,9 (+29)	61,8 (+1)
Проверки, проводимые органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации	27,8 (–59)	46,4 (+67)	41,8 (–10)
Проверки, проводимые органами местного самоуправления	242,3 (+98)	139,0 (–43)	127,4 (–8)
В среднем	**46,4**	**56,8**	**56,6**

Хотелось бы обратить внимание на значительные расходы бюджетов местных органов самоуправления относительно объемов контрольной деятельности. «Стоимость» одной проверки при осуществлении муниципального контроля в несколько раз превышает «стоимость» проверки, проводимой органами федерального и регионального государственного контроля (надзора) (более 127 тыс. руб.).

Так минимальные затраты в расчете на 1 проведенную проверку отмечаются в Роструде (18,6 тыс. руб.), на одного сотрудника которого приходится в среднем около 73 проверок в год.

Существенно превышает средний показатель выделенных бюджетных средств в расчете на одну проведенную в течение года проверку в органах Рослесхоза, МВД России, Казначейства России, Росрыболовства, ФССП России, Роспатента, Росприроднадзора, Росфинмониторинга, ФМБА России, Ространснадзора и ФНС России (от 100 до 533 тыс. руб. на 1 проверку).

На фоне перечисленных ведомств особенно выделяются объемы финансирования кон-

трольной деятельности Роскомнадзора. При относительно стабильных величинах штатной численности персонала и объемов выделяемых финансовых средств на исполнение контрольно-надзорных функций указанный контролирующий орган в 2018 и 2019 годах значительно сократил количество проводимых проверок, в большей мере уделяя внимание проведению мероприятий по контролю без взаимодействия с подконтрольными субъектами, и поэтому расчетные затраты финансовых средств на одну проведенную ведомством проверку резко возросли с 483,1 тыс. руб. в 2017 году до 3,8 млн. в 2018 году, а в 2019 году – до 6,8 млн. рублей.

В целом следует признать, что достоверность представляемой информации по объемам ежегодно выделяемых средств на выполнение контрольно-надзорных функций и их динамику необходимо оценивать с высокой степенью критичности, поскольку:

− средства на исполнение этих функций не выделяются целевым назначением (отдельной строкой бюджетной классификации);

− основной объем бюджетных расходов приходится на суммы, выделяемые на денежное содержание штатной численности персонала центральных аппаратов и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, надзорных органов субъектов РФ.

Оценка эффективности контрольно-надзорных функций с позиций соотношения затрат государства и полученных результатов исполнения этих функций возможна только при переходе бюджетной системы на целевое финансирование функций, а не содержание органов исполнительной власти и органов местного самоуправления.

Оценка результативности контрольно-надзорной деятельности, которая заключается в достижении органами государственного контроля (надзора) показателей, характеризующих масштаб, полноту и своевременность исполнения своих функций, соблюдение законности при реализации своих административно-властных полномочий, осуществляется на основании расчета и анализа следующих показателей:

– Охват подконтрольных субъектов плановыми и внеплановыми проверками как федеральными, так и региональными органами государственного контроля (надзора), ежегодно снижается и остается низким.

В 2019 году Росаккредитация, Росрыболовство, Ространснадзор, Россельхознадзор и Ростехнадзор демонстрируют снижение охвата проверками подконтрольных субъектов.

С другой стороны, Росгвардия, Казначейство России, Рослесхоз, ФССП России, не применяющие риск-ориентированный подход в проведении плановых проверок, в последние годы наращивают этот показатель.

Статистические данные, по которым рассчитывается этот показатель, ежегодно колеблются, что не позволяет выявить какие-либо тенденции, обуславливаемые изменением характера контрольно-надзорной деятельности, связанной с переходом на риск-ориентированную модель организации и проведением плановых проверок, расширением оснований для проведения внеплановых проверок, внедрением форм и методов «дистанционного контроля», а также переориентацией контрольной деятельности на профилактику нарушений обязательных требований.

Отсутствие унифицированной системы учета подконтрольных субъектов на федеральном, региональном и муниципальном уровнях приводит к тому, что суммарное количество указываемых в отчетах подконтрольных субъектов составляет более 60 млн., что в несколько раз превышает общее количество зарегистрированных юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в целом по стране. По этой причине приведенные цифры показателя полноты охвата проверками подконтрольных субъектов необходимо рассматривать с большой долей критичности, используя их только для сравнительной оценки по годам.

– Среднее количество проверок, проведенных в отношении одного хозяйствующего субъекта в течение года, свидетельствуют о невысокой нагрузке на хозяйствующие субъекты с учетом того, что при проведении проверок в среднем у 68% из них выявляются нарушения обязательных требований и хозяйствующие субъекты во многих случаях повторно подлежат внеплановым проверкам с целью контроля выполнения ранее данных предписаний по устранению выявленных нарушений.

– Частота выявления нарушений обязательных требований при проверках свидетель-

ствует, с одной стороны, о компетентности должностных лиц контролирующих органов, способных выявить нарушения, лиц, их допустивших, оценить последствия и установить причинно-следственные связи между выявленными нарушениями и их последствиями, а с другой стороны – о добросовестности или недобросовестности хозяйствующих субъектов и состоянии соблюдения ими законодательства.

Достижение главной цели осуществляемой государством контрольно-надзорной деятельности направлено на предотвращение неисполнения требований законодательства, направленных на защиту прав и интересов граждан, общества и государства, используя, в том числе административно-властные полномочия по пресечению нарушений, применение мер воздействия к нарушителям, что в конечном итоге должно выражаться в снижении частоты совершаемых и соответственно выявляемых нарушений в деятельности хозяйствующих субъектов.

Однако за последние три года доля проверенных хозяйствующих субъектов, которые допускали нарушения обязательных требований, увеличивается. В среднем доля таких подконтрольных субъектов, проверенных федеральными органами государственного контроля (надзора), в 2019 году составила 68% общего количества проверенных субъектов (в 2018 году – 64%, в 2017 году – 57%).

Высоким сохраняется удельный вес проверенных хозяйствующих субъектов, допускающих нарушения обязательных требований в финансово-бюджетной и налоговой сфере, в деятельности некоммерческих организаций, в сфере защиты авторских прав, прав потребителей и работников, обеспечения санитарно – эпидемиологического благополучия населения, охраны природы, обеспечения строительной, технологической и промышленной безопасности, ветеринарии (от 50 до 97% от общего числа проверенных субъектов).

Только в сферах деятельности, подконтрольных МВД России, Казначейству России, Роспатенту, Рослесхозу и Ространснадзору, в течение последних трех лет отмечается устойчивое снижение доли проверенных подконтрольных субъектов, в деятельности которых выявляются нарушения обязательных требований.

Органами регионального государственного контроля (надзора) при проверках 93,5 тыс. хозяйствующих субъектов нарушения обязательных требований были выявлены у 47,1 тыс. субъектов или в 50% (в 2018 году – в 49%, в 2017 году – в 47%). Почти 38% проверенных органами муниципального контроля субъектов допускали нарушения обязательных требований.

В целом положительной динамики результатов контрольно-надзорной деятельности, выражающейся в устойчивом снижении доли проверенных хозяйствующих субъектов, которыми допускаются нарушения обязательных требований, по представленным контролирующими органами данным не наблюдается.

4 февраля 2019 года поручением Правительства Российской Федерации была определена необходимость совершенствования системы нормативно-правового регулирования, получившей условное название «регуляторная гильотина».

Данный подход основан на идее разделения материально-правового и процессуально-правового аспектов в контрольно-надзорной деятельности, которая предполагает:

– детальную регламентацию и унификацию процессов по обоснованию, разработке, экспертизе, принятию, опубликованию, внедрению и актуализации обязательных требований, предъявляемых к деятельности физических и юридических лиц на основе базового федерального закона «Об обязательных требованиях в Российской Федерации», прекращение действия (отмену) на территории Российской Федерации многочисленных и признаваемых устаревшими и (или) избыточными обязательных требований, сохранение актуализированных в кратчайший срок тех из них, которые реально обеспечивают защиту общественных ценностей и минимизацию (ликвидацию) риска причинения вреда охраняемых ценностям, а также осуществление в дальнейшем деятельности по нормативному регулированию контрольно-надзорной деятельности на основе унифицированных положений, установленных указанным базовым федеральным законом;

– перевод осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в рамки действий, основанных на закрепленной в базовом Федеральном законе «О государс-

твенном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» детальной регламентации поведенческой деятельности контролирующих органов и их должностных лиц, развитии принципов и совершенствовании риск-ориентированной модели контрольной деятельности, профилактике рисков причинения вреда охраняемым ценностям, внедрении в контрольно-надзорную деятельность современных информационных технологий, а также методов и критериев системной оценки ее результативности и эффективности.

В настоящее время цифровая трансформация контрольно-надзорной деятельности является одним из ключевых направлений совершенствования контрольно-надзорной деятельности посредством автоматизации процессов и внедрения цифровых решений и продуктов, которые позволят в целом снизить воздействие контрольных органов на подконтрольные субъекты, а также минимизировать ущерб в подконтрольной сфере. Приоритетность данного направления была подчеркнута Президентом Российской Федерации В.В. Путиным в послании Федеральному собранию в 2019 году, в частности о необходимости изменения, в том числе правовой среды для новой, цифровой экономики, в целях ее развития в новой технологической реальности с использованием цифровых технологий.

Вместе с тем согласно основным направлениям деятельности правительства предусмотрено в рамках обеспечения ускоренного внедрения цифровых технологий в экономике и социальной сфере осуществление мер по внедрению цифровых технологий и платформенных решений («цифровизации») в практическую деятельность органов государственного управления федерального, отраслевого и регионального уровней.

Реализация указанных мер предусмотрена через ключевые программы и проекты, направленные на достижение национальной цели развития Российской Федерации, в том числе через национальный проект «Цифровая экономика Российской Федерации», предусматривающий федеральный проект «Цифровое государственное управление», утвержденный президиумом Правительственной комиссии по цифровому развитию, использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности.

При этом цифровизация контрольно-надзорной деятельности является приоритетным направлением реализации федерального проекта «Цифровое государственное управление» Национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации» и направлена на внедрение цифровых технологий в процесс взаимодействия участников контрольно-надзорной деятельности в целях получения эффекта снижения воздействия контрольно-надзорных органов на подконтрольные субъекты при одновременной минимизации ущерба в подконтрольной сфере.

Важно отметить, что в 2020 году в соответствии с поручением Правительства Российской Федерации от 1 февраля 2020 года № ММ-П10-502 назначены ответственные за цифровизацию контрольно-надзорных органов заместители руководителей в федеральных органах исполнительной власти.

Кроме того, в целях организации работы по цифровой трансформации контрольно-надзорной деятельности руководителями Минэкономразвития России и Минкомсвязи России принято решение о создании Межведомственной рабочей группы по цифровизации контрольно-надзорной деятельности, в состав которой вошли представители федеральных и региональных органов власти, а также представители научных и экспертных организаций. Как результат, по итогам года в 12 докладах федеральных органов исполнительной власти (Росздравнадзора, Роскомнадзора, Рослесхоза, Рособрнадзора, Роспотребнадзора, Росприроднадзора, Росреестра, Ространснадзора, Роструда, Росфинмониторинга, ФНС России и ФТС России) из 36 представленных докладов уже содержалась информация о проделанной работе по цифровизации контрольно-надзорной деятельности.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Доклад «Об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля (надзора)» // URL: https://www.tomsk.gov.ru/files/front/download/id/264761

УДК 338.2:004.9

Романов В.А.[1]
Темирканов Р.Г.[2]

ФОРМИРОВАНИЕ ИНФОРМАЦИОННОЙ СРЕДЫ В ГОСУДАРСТВЕННОМ И МУНИЦИПАЛЬНОМ УПРАВЛЕНИИ

Аннотация. Формирование и развитие пилотных проектов открытых платформ Цифрового правительства необходимо начинать с муниципалитетов, которые нуждаются в модификации своей деятельности и не имеют масштабного охвата в области предоставления государственных и муниципальных услуг. В данном контексте в краткосрочной перспективе возникает возможность изучить и выявить основные аспекты эффективности и результативности реализации концепции открытых платформ Цифрового правительства посредством индикаторов, сформулированных в стратегии цифровой трансформации. В статье предложен механизм формирования территориальной цифровой платформы.

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

Romanov V.
Temirkanov R.

FORMATION OF THE INFORMATION ENVIRONMENT IN THE STATE AND MUNICIPAL ADMINISTRATION

Abstract. The formation and development of pilot projects of open Digital government platforms should begin with municipalities that need to modify their activities and do not have a large-scale coverage in the provision of state and municipal services. In this context, in the short term, there is an opportunity to study and identify the main aspects of the effectiveness and efficiency of the implementation of the concept of open platforms of Digital government, through the indicators formulated in the digital transformation strategy. The article proposes a mechanism for the formation of a territorial digital platform.

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

В эпоху цифровой трансформации происходит формирование новой информационной эры, которая в свою очередь изменила модели функционирования сфер жизнедеятельности. В связи с этим возникает понятие «электронное управление», заложенное в основу концепции Электронного правительства, так называемой информационной среды для осуществления государственного и муниципального управления на основе информационных технологий. В связи с этим происходит формирование новой эпохи цифровых преобразований, которая концептуально меняет вектор развития не только федеральных органов государственной власти, а также органов местного самоуправления.

Цифровое правительство опирается на цифровую экосистему, состоящую из прави-

[1] *Романов Вадим Александрович*, кандидат экономических наук, доцент кафедры государственного, муниципального управления и права, Северо-Кавказский институт-филиал РАНХиГС, г. Пятигорск, e-mail: rv-ilc@mail.ru
Vadim Romanov, PhD of Economic, associate Professor of the Department of state, municipal administration and law, North Caucasus Institute, Branch of RANEPA, Pyatigorsk, e-mail: rv-ilc@mail.ru
[2] *Темирканов Руслан Геннадьевич*, магистрант, Северо-Кавказский институт-филиал РАНХиГС, г. Пятигорск, e-mail: ruslan.t.kbr007@gmail.com
Ruslan Temirkanov, Graduate Student, North-Caucasian Institute, Branch of RANEPA, Pyatigorsk, e-mail: ruslan.t.kbr007@gmail.com

тельственных субъектов, неправительственных организаций, предприятий, общественных объединений и частных лиц, которые поддерживают производство и доступ к данным, услугам и контенту посредством взаимодействия с правительственными структурами (например, общую платформу открытых государственных и муниципальных данных для соединения нескольких государственных органов и ведомств местного самоуправления).

Как следствие, рассматривая данную тенденцию в параллели с современными тенденциями глобального развития, необходимо отметить, что разработка и реализация концепции Цифрового правительства ставится в «повестку дня» стратегических документов большинства стран. В данном контексте для координации процесса цифровой трансформации правительств в странах образуется и назначается ответственный орган, контролирующий осуществление интеграции. Так, согласно Глобальному обзору по цифровому правительству Организации экономического сотрудничества и развития (далее ОЭСР), проведенному в 2019 году, 30 стран возложили роль руководящих и координирующих стратегий цифрового правительства на центральном и / или федеральном уровнях на один или несколько органов. В 44% этих стран офис / подразделение, отвечающее за стратегии по цифровизации, находится в центре правительства. Еще в 33% за это отвечает координирующее министерство, а за оставшиеся 23% отвечает отраслевое министерство. Руководство этими органами / подразделениями отводится назначенному должностному лицу – главному менеджеру по информатизации (CIO).

Учитывая сложность и деструктивный характер цифровизации и реорганизации деятельности правительств, для достижения поставленных целей государственные и муниципальные структуры, координирующие процесс трансформации, должны быть способны осуществить межведовственную интеграцию в цифровое пространство.

Становится целесообразным распространять платформенное мышление или платформенный подход в сферу государственного и муниципального управления для достижения эффективности и результативности в ключевых сферах жизнедеятельности страны, как на федеральном уровне, так и на региональном.

Успех бизнес-модели платформы можно объяснить рядом характеристик, определяемых экономической природой:

1. целью любой цифровой платформы является обеспечение взаимодействия между пользователями различных типов.

2. компания предлагает платформу, которая не продается на рынке. Он создает открытую инфраструктуру для участников рынка с четко определенными правилами.

3. у каждого есть широкие возможности.

4. уровень качества и эффективности взаимодействия с использованием сервисных платформ значительно выше, а для пользователей платформа взаимодействия значительно ниже, чем при использовании формы взаимодействия. Современные платформы постоянно используют большие объемы данных о поведении участников.

Эти ключевые особенности цифровых платформ сыграли важную роль в поощрении пользователей Интернета отказаться от своего желания владеть собственностью в пользу совместного использования ресурсов. Цифровые платформы для аренды недвижимости, транспорта и других вещей и объектов сделали обмен ресурсами глобальной тенденцией.

Очевидно, что в результате возникли проблемы с распространением цифровых платформ в коммерческих секторах. Использование государственных цифровых сервисов и повышение экономической эффективности их создания оправдано.

В паспорте национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации» предусмотрено 16 заданий (результатов) для создания цифровых платформ, в частности платформы цифрового электронного правительства, платформы цифрового профиля, платформы идентификации, платформы для выполнения государственных задач функции и так далее.

Кроме того, федеральный бюджет на 2019 год уже предусматривал создание десятка цифровых платформ, в том числе таких как:

– цифровая платформа транспортного комплекса Российской Федерации – 1 583 963,3 руб.;

– цифровая платформа для поддержки производственно-сбытовой деятельности малого и среднего бизнеса – 1 238 000,0 руб.

Проблемы, препятствующие цифровой трансформации государственных органов, а также порочная система инициирования и реализации ИТ-проектов изначально ставят государственные цифровые платформы в неконкурентоспособное положение, повышая риски коррупции и неэффективности.

Чтобы развенчать этот миф, целесообразно обратиться к опыту, накопленному при цифровой трансформации отдельных сфер бизнеса, например, в банковском секторе.

Цифровая трансформация не требовала переподготовки всех сотрудников организации, как ее специалистов. На большинство рядовых сотрудников не распространяются особые требования, выходящие за рамки уверенного пользователя программно-аппаратных комплексов, оснащенных их рабочими местами.

Например, численность работников Центрального Банка РФ к началу 2000 года составила более 88 тысяч человек, в 2017 году – 55,6 тысячи человек.

К концу 2019 года планируется сократить численность сотрудников Банка России почти в 2 раза с начала XXI века, что в первую очередь связано с активным внедрением цифровых технологий. Важно, что количество разработчиков программного обеспечения в Банке России достигает тысяч человек. Конечно, в банковском секторе значительная доля программных продуктов создается самостоятельно (собственными силами), что не требуется государственным структурам.

В то же время, анализируя уроки цифровизации банковского сектора, необходимо принять принципиальное решение о выборе направления (пути) цифровой трансформации государственного аппарата и о требованиях к кадрам органов власти.

Выбор вектора цифровизации, на наш взгляд, во многом обусловлен рядом обстоятельств, которые сегодня не могут быть преодолены одновременно.

Обособленная деятельность органов местного самоуправления подтвердила свою целесообразность и эффективность новой формы государственной власти, особенно в период перехода к рыночным условиям хозяйствования. Многообразие взаимоотношений между людьми, проявляющиеся, в том числе, и в процессе местного самоуправления, приводит к изменению соотношения общественных и частных интересов хозяйствования [1].

В связи с этим необходимо трансформировать деятельность органов местного самоуправления, создавая территориальные платформы цифрового правительства, которые основываются на сеточной архитектуре приложений и сервисов (Рисунок 1).

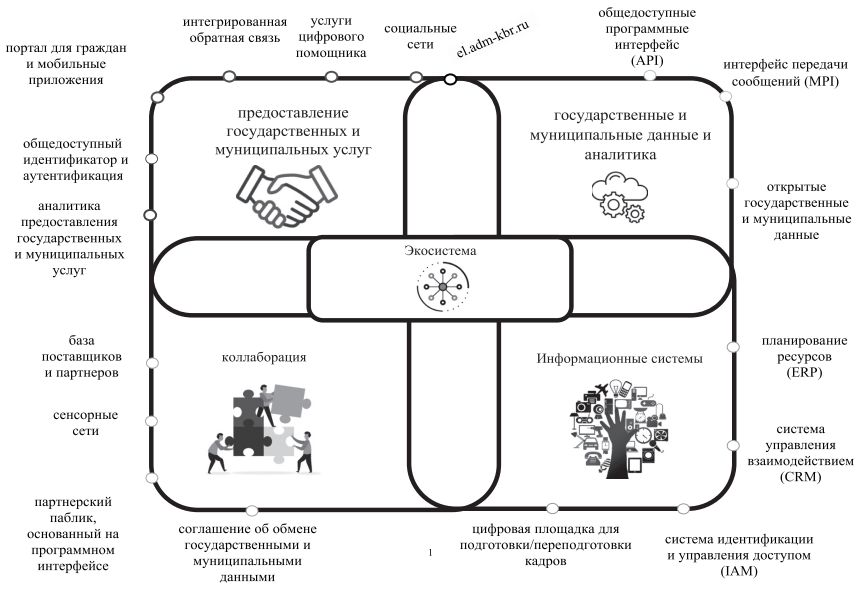

Рисунок 2 – Модель открытой территориальной платформы цифрового правительства муниципального образования

Данная модель представляет собой взаимосвязанный комплекс систем, которые поддерживают цифровое взаимодействие государства с гражданами и соответствующими экосистемами. Платформа обеспечивает эффективность и последовательность в работе государства. Это способствует инновациям и прогрессу субъекта, а также создает механизм для более эффективной интеграции новых технологий с государственными и муниципальными операциями [2].

Внедрение территориальной платформы цифрового правительства предусматривает достижение трех целей:

1. Предоставить гражданам доступ к высококачественной государственной и муниципальной информации и услугам в любом месте, в любое время и на любом устройстве.

2. Обеспечить государственным и муниципальным органам возможность приобретать и управлять устройствами, приложениями и данными интеллектуальными, безопасными и доступными способами.

3. Раскрыть возможности данных, чтобы стимулировать инновации и улучшить качество предоставления государственных и муниципальных услуг для населения.

Экосистема территориальной платформы состоит из четырех основных блоков, которые в свою очередь включают в себя составные элементы. Рассмотрим каждый из этих блоков.

1. Государственные и муниципальные данные и аналитика. Чтобы заложить основу для эффективного и доступного блока открытых данных Администрация должна будет работать совместно с федеральными органами государственной власти по разработке и публикации политики открытых данных и контента на общедоступных программных интерфейсах (API).

Органы местного самоуправления должны способствовать более эффективному принятию решений в том, как лучше тратить ресурсы на цифровые услуги и управлять своими данными. Должны будут устанавливать конкретные измеримые цели для предоставления более качественных услуг с меньшими затратами (например, путем консолидации доменов) и устанавливать общие стандарты для управления жизненным циклом контента, принятия сторонних онлайн-инструментов, доставки мобильных приложений и обмена ими (например, инфраструктура и цифровая информация).

2. Предоставление государственных и муниципальных услуг. Цифровые услуги включают в себя доставку цифровой информации и транзакционных услуг (например, онлайн-форм, приложений для получения пособий, представления временных карт) на различных платформах, устройствах и механизмах доставки (например, веб-сайты, мобильные приложения и социальные сети). Независимо от формы, которую они принимают, эти цифровые услуги должны быть спроектированы и предоставлены в первую очередь с обслуживанием клиентов и отражать технологии, используемые современными клиентами [3].

Использование современных инструментов и технологий, таких как портал для граждан и мобильные приложения, общедоступные идентификатор и аутентификация, имеет решающее значение для того, чтобы правительство могло адаптироваться к постоянно меняющемуся цифровому ландшафту и предоставлять услуги в любое время и в любом месте. В данном контексте необходимо проводить аналитику предоставления государственных и муниципальных услуг, чтобы постоянно следить за тенденциями для обновления дизайна и механизмов предоставления обновленного контента. Для улучшения предоставления цифровых услуг и гражданского опыта формируется интегрированная обратная связь, которая позволяет установить новое значение по умолчанию для совершенствования разработки и предоставления цифровых государственных и муниципальных услуг.

Это позволяет гражданам и гражданским и муниципальным служащим безопасно получать доступ к высококачественной цифровой информации, данным и услугам «в любом месте, в любое время и на любом устройстве». Внедрение цифровых механизмов позволяет надежно проектировать системы для обеспечения совместимости и открытости. Кроме того, предоставляя машиночитаемые

соединения с правительственными данными и услугами, правительственные учреждения, предприятия и независимые новаторы могут напрямую получать доступ к строительным блокам правительства, рекомбинируя их для создания новых услуг или соединяя их с существующими услугами для оптимизации операций.

3. Коллаборация. Переход к культуре общей платформы предполагает взаимодействие между всеми участниками инновационного и информационного полей Администрации. В первую очередь необходимо найти общие решения для модификации существующей инфраструктуры при разработке новых проектов, а не закупать новую инфраструктуру и системы для каждого нового проекта. Также необходимо сформировать принципы управления областями обслуживания как внутри, так и между структурными подразделениями вместо того, чтобы создавать несколько веб-сайтов на одну и ту же тему. Чтобы стимулировать разработку и внедрение инноваций в субъекте, необходимо создать партнерский паблик, основанный на программном интерфейсе, который будет включать представителей местного самоуправления и обеспечить центральную поддержку для внедрения новых технологий, развития более качественных цифровых услуг и управления данными на уровне местного самоуправления [4].

4. Информационные системы в режиме реального времени дают возможность не только оказывать более оперативные услуги, но и предоставляют правительству более широкие аналитические возможности в отношении транзакций. Они имеют основополагающее значение для решения проблемы с управлением ресурсами (ERP), систем управления взаимодействием (CRM), систем идентификации и управления доступом (IAM).

Переход на открытую территориальную платформу Цифрового правительства способствует построению деятельности Администрации муниципального района по принципу формирования информационного поля многоканальной коллаборации между федеральными органами государственной власти, местного самоуправления, гражданами и представителями бизнес среды.

Таким образом, основной тенденцией развития государственных и муниципальных органов в эпоху цифровой трансформации является переход от Электронного правительства к Цифровому правительству. В данном контексте возникает необходимость разработать и внедрить механизмы, способствующие формированию открытой платформы Цифрового правительства Администрации муниципального района, основанной на государственных и муниципальных данных. Ориентированное на гражданина правительство означает, что органы государственного и муниципального управления должны реагировать на потребности граждан и обеспечивать доступность информации для выполнения ключевых задач. Для этого необходимо придерживаться высокого стандарта оперативного предоставления данных, информативного контента, простых транзакций и беспрепятственного взаимодействия.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Мотаева А.Б., Чибисова Е.Ю. Информационно-коммуникативные технологии в государственном управлении / А.Б. Мотаева, Е.Ю. Чибисова // Вестник московского государственного областного университета. Серия: Экономика. – 2017. – № 1. – С. 70–77.
2. Рудакова Е.Н., Сафронова А.А., Дианова В.Ю. и др. Возможности современного государственного и муниципального управления: теория и практика: Монография. – Москва, 2018.
3. Малышев Е.А., Микрюкова М.Ю., Романов В.А., Хубулова В.В. Цифровые технологии в контексте управления производственной инфраструктурой предприятия // Вестник Забайкальского государственного университета. – 2019. – Т. 25. – № 5. – С. 114–122.
4. Романов В.А., Хубулова В.В. Индустрия Финтех: основные технологии и направления развития финансовой цифровизации // Вестник Российского университета дружбы народов. – Серия: Экономика. – 2020. – Т. 28. – № 4. – С. 700–712.

ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО

УДК 352/354-1

Харченко Д.В.[1]

НЕКОММЕРЧЕСКИЕ ОРГАНИЗАЦИИ КАК СТРУКТУРНЫЕ ЭЛЕМЕНТЫ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА

Аннотация. Статья посвящена анализу взаимодействия некоммерческих организаций с государством в части грантовой поддержки и субсидий, а также изучены аспекты информационной и методической поддержки некоммерческих организаций государством. Автор рассматривает некоммерческие организации как активных субъектов российского общественно-политического процесса, не потому, что они осуществляют политическую деятельность, а в связи с тем, что способствуют формированию российского гражданского общества и укреплению российской идентичности. Также в статье изучена деятельность ресурсных центров поддержки НКО в регионах Юга России.

Ключевые слова: гражданское общество, некоммерческие организации, государственная поддержка, гранты и конкурсы для некоммерческих организаций, ресурсные центры.

Harchenko D.

NON-PROFIT ORGANIZATIONS AS STRUCTURAL ELEMENTS OF CIVIL SOCIETY

Abstract. The article analyzes the interaction of non-profit organizations with the state in terms of grant support and subsidies, and also examines the aspects of information and methodological support of NGOs by the state. The author considers non-profit organizations as active subjects of the Russian socio-political process, not because they carry out political activities, but because they contribute to the formation of Russian civil society and the strengthening of Russian identity.The activity of resource centers supporting NGOs in the regions of Southern Russia is studied.

Keywords: civil society, non-profit organizations, government support, grants and competitions for non-profit organizations, resource centers.

Основным направлением современного российского политического процесса является переход от стабилизации к устойчивому развитию. Необходимым условием для этого перехода является активное взаимодействие всех субъектов политического процесса, создание механизмов их конструктивного сотрудничества, что актуализируется в условиях финансового кризиса, дестабилизации международной безопасности, нарастании террористической угрозы, военной, политической напряженности в отдельных государствах.

Среди субъектов современного российского политического процесса появились акторы, занявшие принципиально новые, как правило, усиленные позиции, характеризующиеся стабильностью функционирования и определенной автономностью. Среди них немаловажную роль занимают некоммерческие организации (далее – НКО), позиционирующие себя как самостоятельные социальные институты и возлагающие на себя все больше общественно-политических функций.

Другим важным вектором современного российского политического процесса является построение гражданского общества и ук-

[1] *Харченко Денис Владимирович,* Помощник благочинного Геленджикского округа по СМИ, e-mail: gelen-smi@yandex.ru, тел. 8(928)4347737

Denis Harchenko, Assistant to the deanery of the Gelendzhik district for mediae-mail: gelen-smi@yandex.ru, vol. 8(928) 4347737

репление российской идентичности. В этом контексте НКО являются субъектом политического процесса, который играет активную роль в развитии и расширении гражданских инициатив. Сегодня социальные инновации являются одними из наиболее перспективных инструментов гражданского участия и межсекторного партнерства в решении социальных задач. Являясь, по сути, качественно новой моделью отношений между государством и гражданским обществом, они приносят ощутимую пользу обществу, повышают его способность к самоорганизации. Таким образом, в современных российских общественно-политических реалиях деятельность НКО приобретает особую актуальность. Об этом свидетельствуют и оперативные статистические данные Министерства экономического развития РФ, согласно которым за последние годы значительно увеличился размер финансирования НКО на реализацию общественно полезных программ из бюджетов различных уровней, в том числе на конкурсной основе [1]. Так, например, на рисунке 1 можно проследить динамику увеличения финансирования деятельности СО НКО в 2019 году по сравнению с 2018 годом.

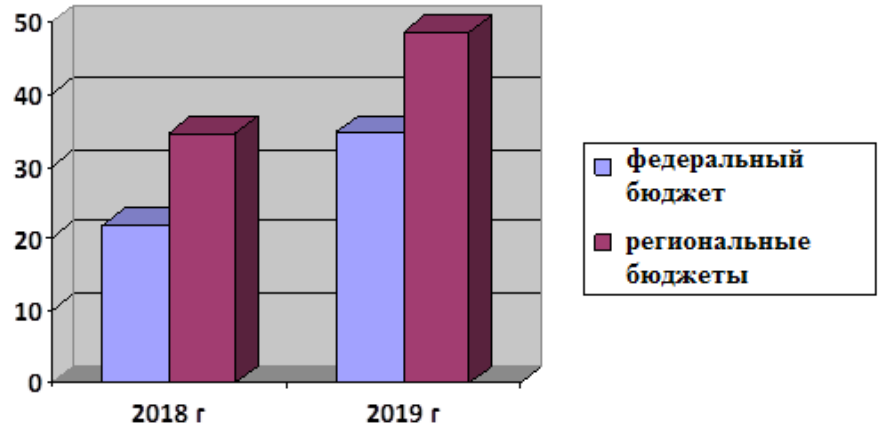

Рисунок 1. Динамика финансирования деятельности СО НКО из средств федерального и региональных бюджетов за период 2018–2019 гг., млрд. руб.

Из рисунка 1 отчетливо видна тенденция увеличения объемов финансирования СО НКО в целом, а также за счет федерального и региональных бюджетов соответственно.

Следующим важным показателем мы считаем размеры грантовой поддержки из общего объема финансирования деятельности социально ориентированных некоммерческих организаций (СО НКО).

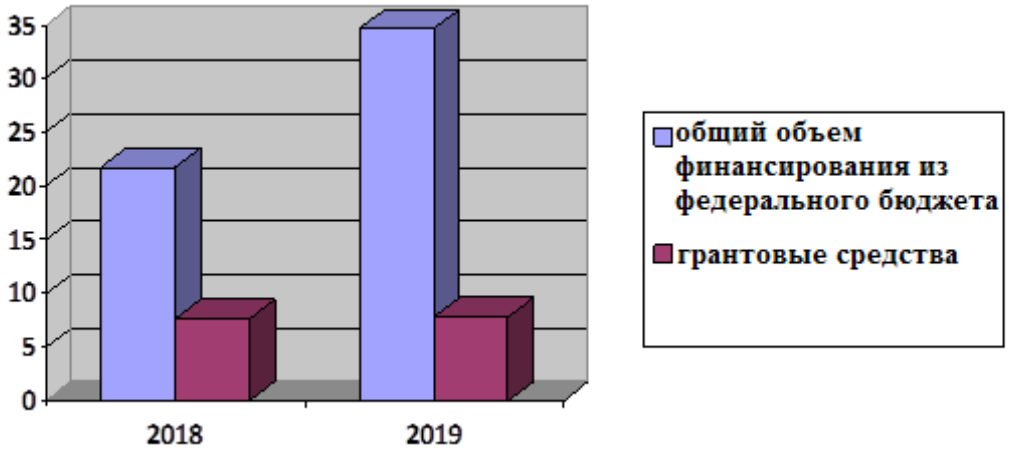

Рисунок 2. Размер грантовой поддержки в общем объеме финансирования деятельности СО НКО из федерального бюджета, млрд. руб.

Анализ данных, представленных на рисунке 2, показывает, что, несмотря на существенное увеличение общего объема финансирования деятельности СО НКО, объем грантовых средств остался практически на том же уровне. Это может быть связано как с низкой правовой грамотностью руководителей отдельных НКО, в связи с чем грантовую поддержку из года в год получают одни и те же организации, так и с тем, что со стороны государственных органов недостаточно информационного, правового, консультационного сопровождения данного процесса.

Регионы также частично финансируют деятельность СО НКО на конкурсной основе. Проследим динамику объема финансирования деятельности СО НКО из средств региональных бюджетов на конкурсной основе. Данные представлены на рисунке 3.

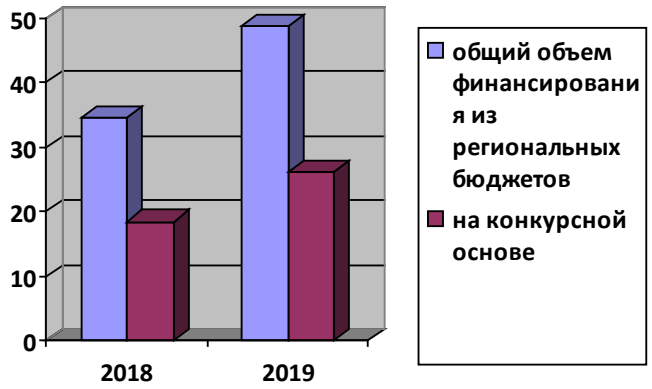

Рисунок 3. Размер поддержки в общем объеме финансирования деятельности СО НКО из средств региональных бюджетов, оказанный на конкурсной основе, млрд. руб.

Из рисунка 3 мы видим, что объем финансирования деятельности СО НКО на конкурсной основе имеет такую же тенденцию к увеличению, как и общий объем финансирования из средств региональных бюджетов.

Актуальность темы нашей статьи мы графически изобразим на 4 и 5 рисунках, которые наглядно продемонстрируют рост числа СО НКО, а также количества добровольцев, задействованных в реализации общественно полезных программ с 2011 по 2019 гг.

Добровольческая (волонтерская) деятельность сегодня находится в приоритете и поддерживается государством. Труд волонтеров в некоммерческих организациях рассматривается как элемент софинансирования при подготовке социальных проектов и оценивается экспертами Фонда президентских грантов в качестве важного фактора успеха деятельности НКО в реализации проектов. В 2018 году Правительство РФ Распоряжением от 27 декабря № 2950 утвердило Концепцию развития добровольчества (волонтерства) в Российской Федерации до 2025 года, где указало содействие развитию и распространению добровольческой (волонтерской) деятельности в качестве приоритетных направлений социальной и молодежной политики [2].

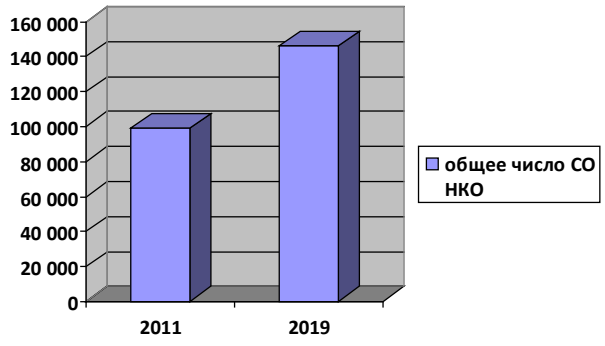

Рисунок 4. Общее число СО НКО в РФ, ед.

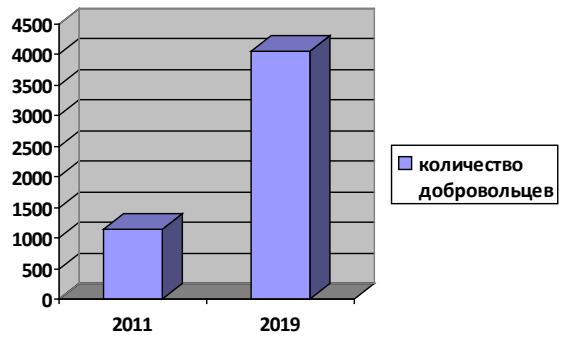

Рисунок 5. Общее число добровольцев, занятых в СО НКО, человек

Анализ данных на рисунках 4 и 5 отчетливо демонстрирует неизменный рост как общего количества СО НКО в РФ, так и количества волонтеров, задействованных в реализации общественно полезных программ, что свидетельствует об актуальности выбранной нами темы исследования.

Таким образом, сравнительный анализ вышеприведенных данных позволяет сделать следующие выводы:

1. Динамика роста числа СО НКО в РФ, а также количества добровольцев, участвующих в реализации общественно полезных программ, имеет тенденции к увеличению;

2. Деятельность СО НКО признается государством одним из основных направлений деятельности и соработничества в социальной сфере, о чем свидетельствует рост объемов финансирования на всех уровнях бюджетной системы, а также увеличение объемов их выделения на конкурсной основе.

Выделим ключевые проблемы в области деятельности СО НКО в сфере соработничества с государством:

1. Низкая осведомленность руководителей СО НКО о грантовой поддержке со стороны государства, в том числе, отсутствие юридической, финансовой и иной грамотности в данной сфере;

2. Высокие бюрократические барьеры при распределении грантов среди СО НКО;

3. Низкая эффективность институтов государственной поддержки. В регионах действует ряд региональных программ, направленных на поддержку и развитие НКО, однако в ряде регионов данный опыт практически отсутствует.

Исходя из выявленных проблем, ключевыми рекомендациями, направленными на стимулирование развития соработничества СО НКО и государственных органов, а также органов субъектов, видятся следующие:

1. Аккумулирование опыта реализации целевых региональных программ в области деятельности СО НКО;

2. Унификация требований для СО НКО для участия в грантовых конкурсах;

3. Предоставление юридической, методической, информационной и консультационной помощи СО НКО со стороны государственных органов и органов субъектов.

Очевидно, что комплексная реализация выше обозначенных рекомендаций способна дать толчок развитию соработничества СО НКО с государством в ближайшей перспективе.

Говоря об основных уже достигнутых общественно значимых результатах в данном направлении, целесообразно рассмотреть опыт реализации практик СО НКО в Ставропольском крае.

В крае зарегистрировано 3 тысячи НКО. Из них 440 религиозных организаций различных конфессий, 450 профсоюзных, более 800 – общественных организаций различных направлений деятельности, а также 320 образовательных некоммерческих учреждений, 242 некоммерческих партнерства, 192 фонда, 155 автономных некоммерческих организаций, 136 казачьих общественных организаций, 105 объединений юридических лиц, 48 организаций общественного самоуправления, 20 общественных движений и ряд других организаций. Около трети некоммерческих организаций работают в Ставрополе, остальные – в городах и районах края. Цели их создания различны. Это социальная поддержка и защита граждан, содействие духовному развитию личности, оказание бесплатной юридической помощи или правовое просвещение граждан, образовательная и оздоровительная деятельность, охрана окружающей среды, подготовка населения к преодолению последствий стихийных действий, благотворительная деятельность.

НКО Ставропольского края активно участвуют в подготовке проектов в Фонд Президентских грантов, зарегистрированы в реестре поставщиков социальных услуг. В течение пяти лет НКО Ставропольского края по сравнению с другими субъектами СКФО стабильно повышают количество заявок в Фонд.

На региональном уровне в 2013 году приняты Закон «О государственной поддержке социально ориентированных некоммерческих организаций в Ставропольском крае» и Постановление Правительства № 112-п «Об утверждении порядка предоставления

из бюджета Ставропольского края субсидий на осуществление некоторых видов деятельности социально ориентированными НКО в Ставропольском крае» [3].

В регионе создан и успешно осуществляет свою деятельность Информационный ресурсный центр поддержки СО НКО Ставропольского края «Гражданское партнерство» [4], по инициативе и поддержке которого, в рамках проекта «Информационная поддержка как важный ресурс развития НКО», создана интерактивная карта НКО региона [5].

По словам директора данного ресурсного центра – Валентины Братусиной, сегодня в Ставропольском крае основной акцент делаются на поддержку НКО в сельских регионах [6]. В контексте социально-экономических особенностей Ставропольского края, считаем данный приоритет вполне обоснованным и перспективным.

Одной из инициатив ресурсного центра в 2020 году стала идея организовать школу лидеров НКО, что является как раз практической реализацией тех рекомендаций, которые мы сформулировали выше.

Реалии 2020 года, связанные, прежде всего, с распространением коронавирусной инфекции, внесшие немалые коррективы в деятельность практически всех субъектов общественных отношений, обусловили необходимость развития и внедрения дистанционных информационных и консультационных мероприятий для НКО, что также активно реализуется ресурсным центром поддержки НКО в Ставропольском крае. Данное направление нам кажется актуальным и перспективным не только в условиях эпидемиологической угрозы, но и в дальнейшей работе, что позволит в значительной мере упростить и усовершенствовать процесс взаимодействия между НКО и государственными органами.

Ресурсным центром в регионе уже успешно реализованы ряд проектов в сфере взаимодействия НКО с органами государственной власти, среди них стоит отметить, например, проекты «Мобильный офис на колесах», «Школа волонтеров» [6]. Особенно актуальным стал проект «Кампус ООСК», в рамках которого было организовано открытое пространство для НКО, где они могли обмениваться успешными социально значимыми практиками и информацией, а также получать консультации по правовым и бухгалтерским вопросам деятельности [7].

В Мониторинге развития конкуренции в регионе НКО представлены в таких сферах, как дошкольное образование, общее образование, отдых и оздоровление детей, дополнительное образование детей, производство на территории Ставропольского края технических средств реабилитации для лиц с ограниченными возможностями здоровья. Но НКО в Ставропольском крае еще не составляют реальную конкуренцию другим секторам экономики – в докладе о состоянии конкурентной среды такие организации не числятся.

Таким образом, государственная поддержка СО НКО является важным, но недостаточным стимулом развития некоммерческого сектора экономики региона.

Подводя итог вышеизложенному, можно отметить, что функционирование НКО в контексте современного российского политического процесса характеризуется следующими особенностями:

– усиление позиций и наращивание активности НКО в общественно-политическом дискурсе;

– расширение и развитие инициатив НКО, способствующих построению гражданского общества.

На наш взгляд, перечисленные особенности свидетельствуют об упрочении позиций НКО как элементов гражданского общества в современном политическом процессе России. Обозначенная тенденция во многом обусловлена теми политическими, экономическими и общественными задачами, которые стоят сегодня перед российским государством.

Отметим также, что деятельность НКО в Ставропольском крае в значительной мере отвечает общественному запросу по данному направлению, учитывает все современные тенденции и способствует построению конструктивного взаимодействия между НКО и органами субъекта в сфере реализации социальных инициатив.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Доклад о деятельности и развитии социально ориентированных некоммерческих организаций // URL: https:/ /www.economy.gov.ru/ material/file/8be0adaa07fd23125c4920afe40e8757/Doklad_NKO.pdf
2. Концепция развития добровольчества (волонтерства) в Российской Федерации до 2025 года. Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2018 года № 2950-р. [Электронный ресурс] Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации. URL: http://docs.cntd.ru/document/552050511
3. Закон Ставропольского края от 10 октября 2013 года № 80-кз «О государственной поддержке социально ориентированных некоммерческих организаций в Ставропольском крае»; Постановление Правительства Ставропольского края от 29 марта 2013 года № 112-п «Об утверждении порядка предоставления из бюджета Ставропольского края субсидий на осуществление некоторых видов деятельности социально ориентированными НКО в Ставропольском крае». Электронный ресурс. URL: http://www.stavregion.ru
4. Автономная некоммерческая организация Информационно-ресурсный центр «Гражданское партнерство». – Каталог НКО. – Агентство социальной информации. [Электронный ресурс] // URL: https://www.asi.org.ru/ngoprofile/informatsionno-2/
5. Информационно-ресурсный центр «Гражданское партнерство» приступает к созданию интерактивной «Карты НКО Ставрополья» на портале sk-news.ru. – Агентство социальной информации. [Электронный ресурс] // URL: https://www.asi.org.ru/report/2018/10/15/stavropol-interaktivnaya-karta-nko/
6. Ресурсные центры поддержки НКО Севастополя и Ставропольского края обменялись опытом. – Агентство социальной информации. [Электронный ресурс] // URL: https://www.asi.org.ru/report/2020/08/25/resursnyetsent/
7. Ресурсный центр НКО открылся на Ставрополье – Агентство социальной информации. [Электронный ресурс] // URL: https://www.asi.org.ru/news/2020/03/16/stavropole-nko-resursnyj-tsentr/

УДК 009/334.7

Шукюрова М.Г.[1]
Зейналова И.А.[2]

ФОРМИРОВАНИЕ И РАЗВИТИЕ НЕПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ В АЗЕРБАЙДЖАНЕ

Аннотация. В статье рассматриваются предпосылки формирования и особенности развития неправительственных организаций Азербайджана, анализируется их роль в построении гражданского общества, решении внутренних социальных проблем и расширении международных связей. Автор приходит к выводу о том, что на современном этапе в стране созданы необходимые нормативно-правовые и организационно-экономические условия для активной деятельности неправительственных организаций, и определяет векторами их развития достижение высокого потенциала, устойчивых основ и активное участие в жизни государства и общества.

Ключевые слова: гражданское общество, независимые общественные объединения, неправительственные организации, отраслевая структура НПО.

Shukyurova M.
Zeynalova I.

FORMATION AND DEVELOPMENT OF NON-GOVERNMENTAL ORGANIZATIONS IN AZERBAIJAN

Abstract. The paper present the prerequisites for the formation and development of non-governmental organizations in Azerbaijan, analyzes their role in building civil society, solving internal social problems and expanding international relations. The author comes to the conclusion that at the present stage the country has created the necessary legal, organizational and economic conditions for the active activity of non-governmental organizations, and defines the vectors of their development as the achievement of high potential, stable foundations and active participation in the life of the state and society.

Keywords: civil society, independent public associations, non-governmental organizations, branch structure of NGOs.

Возникновение и развитие международных неправительственных организаций (НПО) проходит в различных государствах неодинаково, под влиянием различных событий политического, экономического и социального характера.

В результате распада СССР были созданы ряд независимых государств. Но на пути социально-экономической и политической модернизации стран бывшего Союза появились трудности дальнейшего развития. В обществе сформировались новые потребности, слабо отраженные в государственной политике нарождающейся демократии. Резкий спад уровня жизни населения, проблемы беженцев и переселенцев, их социальная незащищенность,

[1] *Шукюрова Маргарита Геннадьевна*, кандидат психологических наук, доцент кафедры государственного, муниципального управления и права ФГБОУ ВО Северо-Кавказский институт-филиал РАНХиГС, г. Пятигорск, e-mail: (личный) margo_nc@mail.ru
Margarita Shukyurova, Candidate of Psychological Sciences, Associate Professor of the Department of State, Municipal Administration and Law, North Caucasus Institute – Branch of the RANEPA, Pyatigorsk.
[2] *Зейналова Ирина Александровна*, Заместитель председателя Азербайджано-Корейской Ассоциации Культурного Обмена СЕБА (Сеул-Баку), Азербайджан, e-mail (личный) zia1575@gmail.com.
Irina Zeynalova, Vice-chairman SEBA (Seoul-Baku) Azerbaijan-Korean Cultural Exchange Association, Azerbaijan.

а также многое другое, потребовало поиска новых форм решения социальных проблем. Осознание этой потребности стимулировало в начале девяностых годов XX века формирование множества общественных организаций.

Развитие гражданского общества невозможно без широкого участия и международной общественности. С ростом политической активности народов, населяющих постсоветское пространство, значительно расширилась социальная база международной деятельности общественных организаций. Инструментом внешней политики государств все чаще становится, так называемая, «мягкая сила».

В классическом понимании «мягкая сила» – это способность конкретной страны быть привлекательной для партнёров и добиваться от них желаемого поведения, не прибегая к насилию или подкупу. По мнению Джозефа Ная, «мягкая сила» государства зиждется на трёх главных составляющих: «его (государства) культуре (в том случае, когда она привлекательна для других), его политических ценностях (в том случае, если оно следует им как в своей внутренней, так и внешней политике), а также его иностранной политике (когда остальные страны признают её легитимной)» [1]. Таким образом, не военная мощь государства и опора на использование «жёсткой силы», а культура влияния, высокий моральный авторитет и безупречная репутация способны намного эффективнее и, что важно, с наименьшими затратами принести желаемый результат во внешнеполитической деятельности.

Формирование и развитие неправительственных организаций в Азербайджане имеет свою историю и особенности, обусловленные всем комплексом политических, социально-экономических условий и перемен, произошедших в последние десятилетия в стране. Только после провозглашения в 1991 г. независимости Республики Азербайджан по инициативе граждан на основе свободного их волеизъявления стали создаваться первые общественные объединения. Именно эти движения и их организации, получившие официальное название «неправительственные», становились первыми ячейками формирующегося гражданского общества Азербайджана. Они стали приводными механизмами реализации социально-экономических трансформаций, стремились участвовать в процессе принятия и реализации общественно значимых решений, содействуя этим развитию демократии в стране и установлению новых международных культурных связей.

Следует принять во внимание, что построение демократического общества в Азербайджане, как и на всем постсоветском пространстве, осложнено инерционным влиянием авторитарной системы. Потребовалось немало времени для создания новой гражданской культуры и эту нелегкую миссию отчасти взяли на себя неправительственные организации.

Государство выступило в поддержку НПО и уже в 2000 году Законом Азербайджанской Республики «О неправительственных организациях (общественных объединениях и фондах)» были закреплены их нормативно-правовые основы деятельности [2].

Настоящий Закон регулирует отношения, связанные с созданием и функционированием неправительственных организаций; устанавливает правила реорганизации и ликвидации неправительственных организаций как юридических лиц; деятельность неправительственных организаций, управление ими, их отношения с органами государственной власти и многое другое.

Принятие Закона и его последующие изменения, несомненно, способствуют развитию «третьего сектора» в стране. Так процедура открытия новых НПО стала носить более упрощенный характер. Право создавать НПО также получили иностранцы, проживающие в Азербайджане. Можно сказать, что этот правовой документ привел к либерализации деятельности НПО в стране.

Помимо указанного закона были приняты и другие нормативные правовые акты, которые формализовали деятельность НПО по всей стране: Гражданский кодекс, Закон о государственной регистрации и Государственном реестре юридических лиц, Закон о грантах и ряд других правовых актов (Налоговый кодекс, Социальный, Страховое право и др.).

Новый импульс развитию сектора НПО в стране придало принятие Концепции государственной поддержки неправительственным организациям Азербайджанской Республики, утвержденной Распоряжением 2288 Президента Азербайджана от 27 июля 2007

года. Появление этого документа создало более благоприятную институциональную и правовую основу для развития сектора НПО. В Концепции четко прописаны принципы и формы, а также приоритетные сферы государственной поддержки НПО и основные средства для обеспечения этой поддержки. В основе этих средств лежит совершенствование механизмов сотрудничества институтов гражданского общества, государственных органов и законодательной базы.

Логичным продолжением в реализации целей и обязанностей, отмеченных в Концепции, было создание Указом Президента Азербайджана под номером 674 от 13 декабря 2007 года Совета по Государственной Поддержке Неправительственных Организаций при Президенте Азербайджанской Республики (далее – Совет) и утверждение его Положения.

Для осуществления необходимых мероприятий для развития в стране НПО Положением Совета были определены конкретные права, обязанности и функции [3]. Одной из важных особенностей создания Совета является наличие директивного органа, ведущего деятельность на коллегиальной основе. Совет, действующий на коллегиальной основе, состоит из представителей НПО и государственных организаций. Кандидатуры восьми человек выдвигают НПО по сферам деятельности, а еще три члена Совета являются представителями государственных органов. Таким образом, создаются предпосылки принятия всех решений в ходе деятельности Совета в коллегиальной форме с обеспечением прозрачности, демократичности и подконтрольности в развитии НПО.

В ходе своей деятельности Совет подготавливает предложения Президенту Азербайджанской Республики о развитии гражданского общества, улучшении отношений между НПО и государственными органами, деятельности НПО, проводит анализ и подготавливает отчеты, реализует меры по определению общественного мнения, оказывает НПО консультативную, информационную, методическую, организационно-техническую, финансовую и другую поддержку и готовит предложения в этой области, а также привлекает НПО в программы и проекты, значимые для государства и общества. Совет также осуществляет различные программы развития для совершенствования профессионального потенциала НПО.

Итак, принятие Концепции государственной поддержки НПО, создание Совета государственной поддержки НПО при Президенте и других национальных донорских структур положили начало новому этапу в развитии институтов гражданского общества в стране. В результате сегодня во всех сферах общественной жизни Азербайджана наблюдается активность НПО, в том числе и продуктивное сотрудничество в качестве основного партнера с органами власти и государственными организациями. НПО являются полноправными партнерами и участниками реализации государственных программ и стратегий в самых разных областях, принимают активное участие в выполнении общественных обязанностей различных масштабов.

По состоянию на 2020 год отраслевая структура НПО Азербайджана такова: 22% НПО, действующих в стране и за рубежом, заняты в сфере науки; проблемами детей и молодежи – 12%, 17% НПО заняты туризмом и культурой, 6% – правами человека и 8% – социальными проблемами, 11% приходится на проблемы СМИ, вопросами здравоохранения заняты 16%, по 4% составили поддержка деятельности самих НПО и экология (Рисунок 1).

Приведенные данные говорят о широком спектре направлений деятельности НПО. Направления их деятельности в соответствии с новыми вызовами, стоящими перед азербайджанским обществом, а также с возможностями неправительственных организаций, из года в год расширяются. Увеличивается количество общественных организаций, работающих в сфере защиты прав человека; развития гражданского общества; спорта, туризма, отдыха.

Следует отметить, что начало новой гуманитарно-культурной политики в стране было положено с приходом к власти в 1993 году общенационального лидера Г. Алиева. Это способствовало динамичному росту общественных организаций, основным содержанием деятельности которых стало налаживание международного взаимодействия в различных направлениях. Больше становилось организаций, основным содержанием деятельности которых стало налаживание международного социокультурного взаимодействия.



Рисунок 1. Отраслевая структура неправительственных организаций Азербайджана

В развитии гуманитарных и культурных связей все более отчетливо стало проявляться участие международных неправительственных организаций. И если в 1990-х гг. основными элементами этих связей являлись отдельные культурные мероприятия и гастроли музыкальных и театральных коллективов, то, начиная с 2000 года, НПО Азербайджана организовывают и участвуют в масштабных международных культурных проектах, в рамках которых происходит обмен идеями, информацией, образцами искусства, другими видами культуры в целях содействия взаимопониманию между народами, реализации политических и экономических целей.

Азербайджан богат самобытным культурным наследием благодаря многовековому пути развития. Традиции народа воплотились и в деятельности различных общественных организаций. Трудно привести точное количество культурных мероприятий, организованных и прошедших при активном участии неправительственных организаций. Основными формами деятельности НПО Азербайджана в международном культурном сотрудничестве являются участие в фестивалях – 66 (34,02%), участие в международных встречах и собраниях – 43 (22,16%), рабочие визиты – 33 (17,01%), участие в юбилеях – 27 (13,92%) и гастроли творческих коллективов – 25 (12,89%) [4] (Рисунок 2).



Рисунок 2. Формы участия НПО Азербайджана в международном культурном сотрудничестве

Внимания заслуживает и такой вопрос, как активность деятельности неправительственных организаций. Данные статистики говорят о ежегодном приросте зарегистрированных НПО в стране. За двадцать последних лет возникли сотни НПО и в настоящее время их около четырех тысяч. При этом активно действуют лишь около полутора тысяч. Среди них, следует отметить, наиболее преуспевающие финансировались зарубежными фондами и организациями. По мнению Главы Национального Форума НПО Рауфа Зейни, снижение активности части организаций связано с тем, что они раньше получали гранты у международных доноров, а теперь в их отсутствие испытывают трудности в привлечении финансов или просто не могут правильно организовать свою работу.

Примерами местных НПО, стабильно и активно действующих в Азербайджане, являются Общество Красного Полумесяца Азербайджана, ATGTÝ, Общественное объединение IRELI, Международная гуманитарная организация «Жизнь», Фонд помощи молодежи, Азербайджанский Центр Женщин и Развития, Гуманитарное Общество «Араз», Центр «Общественное объединение» здоровья матери и ребенка, Общественный Союз молодых дипломатов Азербайджана, Ассоциация журналистов Азербайджана, Международный центр диаспоры, Молодежное движение «Волна», Общественное Объединение Помощи Онкологическим Пациентам, и т.д. [5].

В настоящее время в Азербайджане активно проявляют себя иностранные НПО. Примером крупных иностранных НПО, действующих в Азербайджане, являются Международная ассоциация обществ Красного Креста и Красного Полумесяца, USAID, Relief International, World Hope International, IREB, Европейский фонд демократии (EED), Фонд помощи Института открытого общества (Институт открытого общества), AIESEC и другие.

В сферу непосредственного международного общения все более вовлекаются широкие массы членов общественных организаций Азербайджана. Расширение международных социокультурных связей способствует созданию атмосферы взаимопонимания и доверия, дружеских и добрососедских отношений Азербайджана с другими государствами. Участие общественных организаций содействует решению важных межгосударственных проблем, способствует развитию дружественных отношений и культурного сотрудничества с республикой. Особенно это проявляется в азербайджано-российских отношениях. По оценкам экспертов, в настоящее время в субъектах Российской Федерации зарегистрировано около ста землячеств, общин, культурных центров, общественных организаций азербайджанцев, в их числе наиболее известные: Фонд Гейдара Алиева, ФНКА АзерРос, Азербайджанское Молодежное Объединение России (АМОР), НПО «Волонтеры» и др. Они успешно функционируют в направлении межкультурных связей.

В то же время стоит еще множество задач, связанных с преодолением проблем и противоречий в развитии НПО в Азербайджане. Как и в других странах неправительственные объединения встречают вполне понятное сопротивление со стороны отдельных структур государственного сектора. Появившись на политической сцене в качестве новых субъектов, НПО заставляют субъектов традиционной политики «потесниться», и этот процесс практически никогда не проходит безболезненно. Но вектор политики государства в отношении НПО намечен вполне четкий: поддержка их деятельности и содействие проведению их мероприятий.

Дальнейшее развитие НПО страны связано с достижением высокого потенциала, устойчивых основ, активным участием в жизни государства и общества. В настоящее время перед НПО Азербайджана стоят задачи по совершенствованию их структуры, профессионализации, овладению инновационными технологиями и оптимизации деятельности. Наряду с сохранением самобытности и традиций народа, необходима дальнейшая интеграция в глобальное международное взаимодействие, всестороннее изучение успешного опыта неправительственных организаций других стран – России, Европейского союза.

НПО Азербайджана предстоит еще работать над созданием своего позитивного имиджа, который во многом зависит от соблюдения

членами неправительственных организаций высоких этических стандартов и ценностей.

Подводя итог, можно заключить, что процесс развития независимых общественных объединений и неправительственных организаций в республике продолжается. Он сопровождается влиянием множества внутренних и внешних факторов. Устремления государства в развитии институтов гражданского общества отразились в создании нормативно-правовых и организационно-экономических условий для деятельности неправительственных организаций. Расширяется отраслевая направленность деятельности, главным критерием целесообразности которой является соответствие стратегии развития и понимание основных целей, стоящих перед государством и обществом.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Nye J.S. Soft power: the means to success in world politics. – Public affairs, 2004. 342 p.
2. Закон Азербайджанской Республики «О неправительственных организациях (общественных объединениях и фондах) (13 июня 2000 года, № 894-IQ) (с изменениями и дополнениями по состоянию на 30.06.2020 г.) URL: https://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=2619.(Дата обращения 20.12.2020).
3. Официальный сайт Совета по Государственной Поддержке Неправительственных Организаций при Президенте Азербайджанской Республики URL:http://www.cssn.gov.az/news.php?id=3247&lang=ru (дата обращения 20.12.2020).
4. Абдуллаева С.Н. Культура Азербайджана в современном мире / С. Н. Абдуллаева. – Баку: Нурлан, 2007. 212 с.
5. Ягублу Н. Первые неправительственные организации Азербайджана. Баку: 2013. 120 с.

КАДРОВАЯ ПОЛИТИКА

УДК 353.2

Андрюхина И.Ю.[1]

ПРОБЛЕМЫ ДОЛЖНОСТНОГО ПРОДВИЖЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ СЛУЖАЩИХ

Аннотация. В статье анализируются проблемы, препятствующие должностному росту муниципальных служащих, в том числе отсутствие мотивации к карьерному росту в связи с большим объемом служебных обязанностей, отсутствием объективной оценки результатов эффективности служебной деятельности муниципального служащего, профессиональное выгорание на муниципальной службе. Приведены примеры способов оценки персонала муниципальной и гражданской службы.

Ключевые слова: муниципальный служащий, мотивация, должностной рост, карьера, оценка, индекс эффективности служебной деятельности.

Andryukhina I.

PROBLEMS OF OFFICIAL PROMOTION OF MUNICIPAL EMPLOYEES

Abstract. The article analyzes the problems that hinder the official growth of municipal employees, including the lack of motivation for career growth due to the large volume of official duties, the lack of objective assessment of the results of the performance of a municipal employee, professional burnout in the municipal service. Examples of ways to evaluate the personnel of the municipal and civil service are given.

Keywords: municipal employee, motivation, job growth, career, assessment, performance index.

Согласно Корчагиной Г.И., Макаровой Е.В., карьера – это «профессиональный успех», «профессиональная реализация», «трудовой путь» [1].

Безусловно, карьера – это результат применения человеком своих знаний, умений и навыков, сформированных компетенций, а также определенных усилий в профессиональной сфере.

Определяющим фактором в становлении карьеры, по мнению автора, является мотивация, как психофизиологический процесс, управляющий поведением человека.

На становлении карьеры, безусловно, оказывает влияние не только внешняя мотивация (престиж профессии, высокая заработная плата и социальные гарантии), но и внутренняя мотивация, связанная с ответственностью и патриотическим настроем работника.

Л.И. Воронина, Е.В. Зайцева, С.Н. Костина справедливо отмечают, что России нужны профессионалы, обеспечивающие эффективность государственного и муниципального управления [2].

Понятие карьеры как должностного продвижения человека внутри организации соотносится и с должностным ростом государственных гражданских и муниципальных служащих в органах государственной и муниципальной власти.

[1] *Андрюхина Ирина Юрьевна*, кандидат педагогических наук, доцент, доцент кафедры государственного и муниципального управления Западного филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, e-mail: i-andryukhina@mail.ru, т. 84012972361.
Irina Andryukhina, Associate Professor of the Department of state and municipal administration of the Western branch of the Russian presidential Academy of national economy and public administration, Ph.D. in Pedagogy, Associate Professor, e-mail: i-andryukhina@mail.ru, т. 84012972361.

Право на должностной рост закреплено законодательно, но исключительно на конкурсной основе.

Реализуя данное право, служащие должны последовательно подниматься по карьерной лестнице, переходя из младшей, старшей и ведущей групп должностей в главную и высшую группы должностей гражданской и муниципальной службы.

В случае победы в конкурсных испытаниях муниципальные и гражданские служащие получают возможность замещения должностей гражданской службы более высоких групп должностей на неопределенный срок.

Это важно, так как отдельно необходимо отметить проблему снижения профессиональной мотивации лиц, замещающих должности гражданской и муниципальной службы по срочному трудовому договору (служебному контракту), что характерно для должностей главной и высшей групп как муниципальной, так и государственной гражданской службы.

Лица, замещающие должности на основании срочного служебного контракта, замещают свои должности только в течение определенного срока. Несмотря на законодательное закрепление срока действия срочного служебного контракта от года до пяти лет, как правило, такие контракты (договоры) заключаются только на один год. Требования руководства к таким работникам, как правило, более жесткие, они находятся под угрозой не продления срочного договора по его окончании.

Не все из таких служащих выдерживают стрессовые ситуации, так как находятся под постоянной угрозой прекращения трудового договора (служебного контракта).

Безусловно, мотивация у таких служащих на выполнение служебных обязанностей на высоком уровне, в начале службы очень велика, но по мере прохождения службы и завершения срока ее прохождения мотивация снижается. Не все служащие, замещавшие должности по срочному договору (контракту), желают воспользоваться возможностью участия в конкурсе на замещения своей же должности в случае вывода ее из реестра должностей, замещение которых осуществляется на основании срочного договора (контракта).

В то же время, в силу разных причин, служащие, замещающие должности на неопределенный срок, не могут или не желают подняться по карьерной лестнице в системе государственной и муниципальной службы. Особенно это касается муниципальных служащих. Рассмотрим причины сказанного на примере нашего региона.

Согласно данным Территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Калининградской области, численность муниципальных служащих органов местного самоуправления Калининградской области в 2018 году составила 2194 человека. Из них наибольшее количество муниципальных служащих – в городском округе «город Калининград», Черняховском и Гурьевском городских округах, 758 человек, 129 и 128 соответственно. Наименьшее количество муниципальных служащих отмечается в Мамоновском, Полесском и Ладушкинском городских округах (31, 31 и 23 человека соответственно) [3].

Данная статистика отражает численность кадрового состава органов местного самоуправления, в том числе муниципальных служащих исходя из общей численности населения муниципального образования.

Например, городской округ «город Калининград» – областной центр, в котором сосредоточено основное население области, Ладушкинский городской округ – одно из самых маленьких муниципальных образований не только в Калининградской области, но и нашей стране, численность населения которого всего около 4 тыс. человек.

Таким образом, площадь каждого муниципального образования, как и численность населения, проживающего в нем, разная, а вот полномочия, которыми наделены сегодня органы местного самоуправления, одни и те же.

И в большом, и в малом муниципалитете необходимо решать проблемы жизнеобеспечения, обустройства инфраструктуры и много всего другого. При этом численность муниципальных служащих, о чем говорилось выше, рассчитывается исходя из численности населения муниципального образования. Таким образом, в небольших муниципалитетах,

ввиду малой численности работников органов местного самоуправления, просто некуда расти, должности муниципальной службы освобождаются крайне редко, что связано либо с отпусками разных видов основных работников, либо с их выходом на пенсию. В то же время муниципальные служащие работают с большой перегрузкой, у них отсутствует мотивация к должностному росту, так как они полагают, что на более высокой должности придется работать больше, а можно и не дождаться вакансии до окончания срока службы.

Немаловажную роль в низкой мотивации муниципального служащего занять должность в следующей группе должностей играет отсутствие объективной оценки результатов его профессиональной служебной деятельности.

Оценке персонала государственной гражданской (муниципальной) службы, результатов профессиональной служебной деятельности служащих посвящен ряд статей автора, в том числе и в соавторстве [4].

Безусловно, понятия «муниципальная служба», «муниципальный служащий», «карьера муниципального служащего», озвучиваемые вместе, непривычно режут слух. Но, учитывая неотъемлемое право каждого служащего на должностной рост на конкурсной основе, по сути, право на должностной рост и является их правом на карьерный рост.

Вопросы оценки персонала государственной гражданской службы получили свое освещение в 2012 году. Министерство труда и социального развития Российской Федерации (далее – Минтруд) предложило свой подход к оценке персонала в виде «Методики комплексной оценки результатов профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих» [5].

Так как одним из принципов государственной гражданской службы является принцип взаимосвязи с муниципальной службой, эта методика актуальна и для органов местного самоуправления.

Суть предлагаемой Минтрудом методики, по мнению автора, состоит главным образом в составлении Отзыва о результатах профессиональной служебной деятельности гражданского служащего непосредственным руководителем. Определены критерии, по которым проводится оценка. Данный отзыв используется сегодня при проведении аттестации как государственных гражданских, так и муниципальных служащих.

Субъекты Российской Федерации в рамках совместного ведения вопросов регулирования государственной гражданской службы могут утверждать свои нормативные правовые акты, как в сфере регулирования гражданской службы [6], так и муниципальной службы [7].

Автором статьи в ранее опубликованных статьях сформулирован подход к оценке персонала государственной гражданской и муниципальной службы посредством расчета Индекса эффективности профессиональной служебной деятельности служащих на основании анализа объема исполненных поручений. Кроме исполнительской дисциплины оценивается количество исполненных поручений в текущем месяце по отношению к предыдущему, используя индекс Пааше [8].

Индекс Пааше – показатель уровня цен, рассчитываемый на базе изменяющегося набора товаров.

Такой же подход предлагается использовать для оценки государственных и муниципальных служащих.

А именно, применительно к анализу эффективности работников необходимо использовать показатели количества и качества выполнения установленных функций (полномочий, заданий) и сравнивать эти показатели с предыдущим периодом деятельности (фактический месяц с предыдущим месяцем):

$$I_p^{\Pi} = \frac{\sum p_1 q_1}{\sum p_0 q_0}$$

Где, p_1 – общее количество заданий, исполненных сотрудником в предыдущем месяце 2021 г.;

p_0 – общее количество заданий, исполненных сотрудником в текущем месяце 2021 г.;

q_1 – вес показателя (по каждому показателю).

q_1 – вес показателя рассчитываем по формуле = q_1 = показатель (кол-во выполненных поручений определенного вида) *100% / P_1 (p_0).

Как правило, часть поручений, выполняемых государственными гражданскими и муниципальными служащими, как в органах государственной власти, так и местного самоуправления, схожи. Это подготовка ответов на жалобы и обращения граждан, подготовка проектов локальных и нормативных правовых актов, участие в приемах граждан, проведение мероприятий.

Кроме формального подсчета количества исполненных документов и проведенных мероприятий гражданским или муниципальным служащим, целесообразно учитывать их качественное исполнение. Не просто количество подготовленных ответов на жалобы, а конкретная результативная помощь гражданам в решении их личных или общественных вопросов, не количество разработанных проектов, а количество принятых (утвержденных), разработанных служащим проектов документов (примерное количество поручений и расчет эффективности деятельности служащего представлено в таблице 1).

Таблица 1. Информационная карта эффективности деятельности служащего

	Январь			Февраль		
	Общее кол-во	Кол-во качественно выполненных (без нарушения сроков)	Вес показателя	Общее кол-во	Кол-во качественно выполненных (без нарушения сроков)	Вес показателя
количество рассмотренных жалоб и обращений граждан	8	8	40	4	4	40
количество разработанных НПА	6	6	30	3	3	30
Количество приемов граждан	4	4	20	2	2	20
Количество проведенных проверок (мероприятий)	2	2	10	1	1	10
Итого	20	20	100%	10	10	100%

Решение:

$$I_p^{П} = \frac{\sum p_1 q_1}{\sum p_0 q_0}$$

= 4*40+3*30+2*20+1*10/8*40+6*30+4*20+2*10=300/600=0,5 или 50% (в феврале объем выполненных поручений меньше на 50% чем в январе).

Под качеством выполнения показателя понимается не просто формально проведенное мероприятие (выполненное задание), а получившее положительные отзывы о качестве его проведения.

На основании полученных значений Индекса эффективности деятельности и формируется Рейтинг служащих.

Таким образом, очевидно, что тот служащий, который отработал лучше, выполнил должностные обязанности, не допустив просрочек исполнения поручений и выполнивший поручений больше, чем в предыдущем периоде, возглавит рейтинг сотрудников.

Повторное вхождение в рейтинг может стать основанием для включения служащего в кадровый резерв, в который сегодня кандидат включается при условии победы в конкурсе на включение в кадровый резерв. Тем не менее, при проведении конкурса руководство органа государственной власти или местного самоуправления может учесть, что служащий в течение определенного времени возглавлял рейтинг, а индекс эффективности его профессиональной служебной деятельности выше, чем у других служащих в течение определенного периода.

Рейтинг служащих можно формировать и на основе анализа выполнения служащими Административных регламентов предоставления муниципальных (государственных) услуг. Как правило, в Административных регламентах, предоставление услуг четко детализировано (регламентировано), утверждено время

предоставления каждого элемента государственной (муниципальной) услуги (конкретное время на услугу №1; конкретное время на услугу №2). Таким образом, предоставление государственных и муниципальных услуг можно считать пока единственным примером нормирования на государственной гражданской и муниципальной службе.

Рассмотрим пример, представленный в таблице 2.

Таблица 2. Информационная карта оценки эффективности деятельности сотрудника

Наименование услуги	**Плановое время выполнения услуги**	**Фактическое время оказание услуги**
Услуга 1	50 минут	46 минут
Услуга 2	30 минут	33 минуты
Услуга 3	20 минут	15 минут
Услуга 4	30 минут	25 минут
Услуга 5	50 минут	40 минут
Итого	180 минут	159 минут

Сравнить плановое и фактическое время выполнения услуги, можно по следующей формуле:

$$Э = A_1 * 100 / A_2,$$

где Э – эффективность выполнения услуги, A_1 – фактическое время выполнения услуги, A_2 – плановое время выполнения услуги.

Таким образом, согласно данным таблицы 1, получаем следующее значение эффективности (результативности) выполнения государственной (муниципальной) услуги работником:

$$Э = (159 \times 100)/180 = 88{,}3\%,$$

то есть сотрудник работает эффективнее, чем установлено в регламенте, на 11,7%.

Подобным образом можно рассчитать эффективность выполнения услуг и другими сотрудниками.

В.И. Шарин обращает внимание на существование долгосрочных мотиваций служащих, т.е. мотиваций продолжительного по времени действия, связанных со стажем прохождения службы, в конечном счете приводящих к снижению мотивации к службе [9].

По мнению автора, речь идет о профессиональном выгорании в системе муниципальной (гражданской) службы в связи с однообразным характером служебных действий служащего.

Задача руководителя и кадровых служб разработать и внедрить мероприятия, направленные на преодоление профессионального выгорания, в том числе путем внесения изменений и дополнений в должностные обязанности служащего, а также на формирование внутренней мотивации.

Обобщение рассмотренных выше положений позволяет сделать следующий вывод: успешность карьерного (должностного роста) муниципального служащего возможна при следующих условиях:

1) организация работы кадровых служб по разъяснению правового статуса муниципальным служащим, в том числе о возможностях карьерного роста на конкурсной основе;

2) введение современных методов оценки эффективности деятельности служащих;

3) проведение мероприятий по профессиональному выгоранию муниципальных служащих;

4) формирование внутренней мотивации на выполнение функциональных обязанностей на высоком уровне.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Корчагина Г.И., Макарова Е.В. Понятие карьеры в психологических исследованиях // Научно-методический электронный журнал «Концепт». – 2016. – Т. 32. – С. 94–106. – URL: http://e-koncept.ru/2016/56671.htm (дата обращения: 26.01.2021 г.)

2. Воронина Л.И., Зайцева Е.В., Костина С.Н. Влияние факторов на возможности карьеры российских государственных гражданских и муниципальных служащих // Вопросы управления. – 2019. – №1 (37). – С. 125.
3. Данные Калининградстата [Электронный ресурс] // URL: https://kaliningrad.gks.ru/storage/mediabank/03_04%20Численность%20работников%20МО%202018.pdf. (дата обращения 03.12.2020 г.).
4. Андрюхина И.Ю. О новых подходах к проведению оценки профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих // Современное управление: векторы развития: сборник научных трудов Международной научно-практической конференции 15–16 ноября 2018 г. – Саратов: ООО «Амирит», 2018. – С. 388–390.
5. Методический инструментарий по внедрению комплексной оценки профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих (включая общественную оценку) [Электронный ресурс] // URL: https://mintrud.gov.ru/programms/gossluzhba/16/4/0 (дата обращения 26.01.2021 г.).
6. О государственной гражданской службе в Калининградской области [Электронный ресурс]: Закон Калининградской области от 28.06.2005 №609 «О государственной службе Калининградской области». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
7. О муниципальной службе в Калининградской области [Электронный ресурс]: Закон Калининградской области от 17.06.2016 №536 «О муниципальной службе Калининградской области». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
8. Андрюхина И.Ю., Коровин А.А. Совершенствование подходов к проведению оценки персонала государственных и муниципальных организаций. Евразийский юридический журнал. – 2020. – № 5 (144). – С. 150–153.
9. Шарин В.И. Долгосрочные мотивации на государственной гражданской службе // Управленческое консультирование. – 2019. – №4.

УДК 35.08

Борадзова А.Т.[1]
Долгова И.В.[2]

МЕХАНИЗМ РЕАЛИЗАЦИИ СОЦИАЛЬНЫХ ТЕХНОЛОГИЙ В УПРАВЛЕНИИ ПЕРСОНАЛОМ НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЕ

Аннотация. Статья посвящена проблеме разработки механизма реализации социальных технологий в управлении персоналом на государственной службе. Ее содержанием выступает обоснование применения социальных технологий в качестве инструмента нивелирования социальных рисков и получения значимых результатов. Основываясь на признаках технологизации и направленности на решение социальных проблем, рассматривается вариант механизма реализации.

Ключевые слова: механизм реализации, социальные технологии, управление персоналом, государственная служба.

Boradzova A.
Dolgova I.

THE MECHANISM OF IMPLEMENTATION OF SOCIAL TECHNOLOGIES IN PERSONNEL MANAGEMENT IN THE PUBLIC SERVICE

Abstract. The article is devoted to the problem of developing a mechanism for the implementation of social technologies in personnel management in the civil service. Its content is the rationale for the use of social technologies as a tool for leveling social risks and obtaining significant results. Based on the signs of technologization and focus on solving social problems, a variant of the implementation mechanism is considered.

Keywords: implementation mechanism, social technologies, personnel management, public service.

В условиях формирования информационного общества доминирующая роль отводится социальному управлению, функционирующему в системе взаимодействий между людьми и влияющему на общественные отношения в социуме в целом и на уровне отдельных сообществ, групп, индивидов.

Приоритетность человеческого фактора в системе социального управления ставит достижение успеха в зависимость от развитости интеллектуального потенциала, квалификации и навыков, индивидуальных качеств людей, сформированности их этических принципов, ценностей и норм поведения [1].

Очевидно, что перемены в обществе, вызвавшие, в том числе, повышение требований к качеству государственных услуг, обеспечивающих реализацию социальных прав и гарантий населения, не могли не отразиться на сфере государственного управления. Современная ситуация требует от государственной службы эффективной реализации возложенных на нее полномочий и управления социальными взаимодействиями, однако недостаточный уровень профессионализма, технологии

[1] *Борадзова Алана Тимуровна*, магистрант 3 курса ГиМУ, факультета экономики, управления и права, Северо-Кавказский институт – филиал РАНХиГС, г. Пятигорск.
Alana Boradzova, graduate of 3rd training course of State and municipal management, faculty of Economics, management and law, Branch of North Caucasian Institute, Pyatigorsk.
[2] *Долгова Ирина Владимировна*, кандидат социологических наук, доцент кафедры менеджмента и предпринимательского права, Северо-Кавказский институт-филиал РАНХиГС, г. Пятигорск
Irina Dolgova, Ph.D.in Sociology, Associate Professor, Department of Management and Business Law, North-Caucasian Institute, Branch of RANEPA, Pyatigorsk.

работы государственных служащих, более отвечающие требованиям «вчерашнего» дня, а не условиям серьезных рыночных преобразований, создают напряженную ситуацию в сфере социального управления.

Содержание, формы и способы существования внутренней среды государственной службы находятся в прямой зависимости от компетентности госслужащих, их специфических способностей и потребностей, личностных особенностей, которые могут быть полноценно реализованы лишь при наличии определенных условий. Соответственно, на первый план выходит необходимость учета человеческого фактора и его социально-психологических аспектов.

В современных российских условиях государственным служащим приходится постоянно отвечать на вызовы, которые вносят существенные коррективы в их профессиональную среду. Отсюда возникают многие проблемы и сложности в управлении кадровыми процессами. Для их решения необходимо применять новые подходы и методы управления. В первую очередь в этих условиях внимание должно быть сфокусировано на социальных отношениях внутри государственной службы.

Это означает, что развитие социальных технологий в органах государственной службы, как средства использования «человеческого фактора» и достижения социального результата, станет основой для создания системы формирования и поступательного развития социального потенциала отдельного служащего и, соответственно, кадрового потенциала системы государственного управления в целом.

Развитие социальных технологий не должно просто видоизменять способы и средства управления людьми. Введение социальных технологий в деятельность органов государственной службы призвано обеспечить развитие социальной системы до такого уровня, на котором у каждого человека появится возможность полно раскрыть и беспрепятственно развивать свои внутренние возможности.

В последнее время устойчивой тенденцией в управлении становится технологизация, благодаря которой нивелируются социальные риски происходящих изменений. Это обусловлено их масштабностью, неопределенностью и необходимостью вовлечения значительных ресурсов: материальных, человеческих, финансовых, информационных и др. Если не организовать должным образом управленческие воздействия, то их спонтанность и стихийность приведут к чрезмерному количеству ошибок.

Как показывает мировой опыт, с помощью социальных технологий могут быть решены многие проблемы, такие как конфликты в коллективе, социальная напряженность, стрессы, эмоциональное выгорание и др. Кроме того, к ним прибегают в тех случаях, когда возникает потребность нахождения оптимальных способов социальной адаптации новых сотрудников, в определении новых способов подготовки кадрового резерва, осуществления наставнической деятельности [2]. Если переформулировать данную мысль более точно, то можно сказать, что социальные технологии представляют собой способ организации и упорядочения целесообразной практической деятельности, совокупность приемов, направленных на определение или преобразование социального объекта, достижение заданного результата [3].

Наиболее общепринятым является суждение о роли социальной технологии как инструмента воздействия на проблемы, возникающие в организации в процессе трудовых отношений людей с целью получения социально-значимых результатов [4]. Отсюда следует, что применение социальных технологий в управлении человеческими ресурсами в современных условиях выступает условием значимых социальных преобразований. Основываясь на понимании их сущности как алгоритмизированного процесса, можно выделить ключевые элементы технологизации социального пространства: ориентация на решение конкретных проблем; направленность на настоящее и будущее состояния деятельности организации и ее основных служб; формулирование заданной последовательности действий, имеющих собственные внутреннюю логику и пространственно-временной горизонт.

На сегодняшний день одну из главных ро-

лей занимает технология управления межличностными отношениями в организации. Использование данных технологий позволяет создать благоприятные управленческие условия, организованность, дисциплину, изменить отношение персонала к профессиональной деятельности, посредствам воздействия на определенного человека и группы людей. Данное явление обеспечивает формирование социального капитала организации и необходимый потенциал решения проблем. Подтверждением этому является вывод Иванова В.Н. о том, что социальные технологии являются инновационным управленческим ресурсом, позволяющим решать многочисленные проблемы [5].

Необходимо заострить внимание на том факте, что кадровые службы органов государственной власти и управления ограниченно применяют и неспешно внедряют актуальные социальные технологии в свою деятельность. Так, можно отметить неразвитость технологий управления профессиональной мобильностью служащих в условиях административной реформы, привлечения молодых специалистов на государственную службу.

Реализация социальных технологий, а, следовательно, развитие социальных отношений в профессиональной среде государственной службы, означает изменения к лучшему в тех организационных условиях, где складываются объективные связи между персоналом и находят выражение их морально-этические ценности.

На сегодняшний день на государственной службе реализуются такие кадровые технологии, как организация конкурсного отбора, социальная адаптация молодых специалистов, профессиональное развитие, карьерное продвижение, формирование и развитие кадрового резерва, обеспечение социальной защиты и др. Однако не всегда они гарантируют получение запланированного результата. Причиной этому являются многие факторы, но наиболее значимым мы считаем отсутствие четкого алгоритма действий и разработку организационно-методических условий для реализации, в связи с чем внедрение социальных технологий является вполне обоснованным решением.

Вместе с тем для эффективной реализации социальных технологий в управлении персоналом государственной службы, как и любых других организаций, должны быть созданы необходимые предпосылки. Разработка технологии и процессы ее внедрения построены на выполнении ряда взаимосвязанных операций, находящихся в определенной последовательности.

Организацию внедрения социальных технологий необходимо начинать с выявления социального потенциала объектов и субъектов управления. Для этого необходимо провести социологическое исследование и на основании полученных результатов выстроить стратегию реализации. Помимо этого, необходимо определить области применения социальных технологий. В качестве таковых могут быть выбраны проблемы оптимизации кадрового потенциала, профессионального развития, совершенствования работы с кадровым резервом, формирования корпоративной культуры и др. Как следует из определения В. Щербины, «социальная технология управления персоналом – это процесс и результат целенаправленного последовательного упорядочения и преобразования работы современной организации по определенным правилам с помощью соответствующего механизма» [6]. Следовательно, можно сделать вывод о том, что социальные технологии являются наиболее действенным инструментом управления персоналом, а реализовать их возможно с помощью механизма. Вариант видения такого механизма представлен на рисунке 1.

В блоке «Предпосылки для разработки социальных технологий» достаточно четко представлены основные этапы подготовки обоснования для разработки социальных технологий. Вполне логично, что первым этапом выступает определение целевых ориентиров в управлении персоналом. Появление потребности в преобразовании системы управления наступает после выявления отклонения ее от цели и осознание существования проблемы. Затем необходимо идентифицировать и уточнить проблему, осуществить ее стратификацию, т.е. провести расщепление проблемы на составляющие подвопросы, и после этого приступать к выбору возможных вариантов

решения. Этот блок представляет собой, по сути, диагностическую стадию, после которой имеет смысл вести разработку социальной технологии. Для осуществления диагностики системы управления персоналом используются такие методы, как групповая дискуссия, морфологический анализ, мозговой штурм, наблюдение, полемика.



Рисунок 1 – Механизм реализации социальных технологий

Основной задачей блока «Определение содержания социальных технологий» является проектирование кадровых технологий по всей цепочке управления, направленных на решение проблемы в системе управления. Например, возможные причины проявления дисфункций в управлении персоналом могут быть связаны в той или иной степени в каждой из представленных в этом блоке технологий, начиная от недостаточно эффективного найма на службу и заканчивая ошибками, допущенными при аттестации. На данном этапе особую роль играют технологии развития персонала. Необходимо развитие таких компетенций, которые вбирали бы в себя пересечение производственных задач со способностями работников. И здесь следует отметить особую значимость маркетинга персонала в части его коммуникативной составляющей.

На этапе, отраженном в блоке «Контроль за реализацией социальных технологий», определяется эффективность внедрения социальной технологии. Здесь в первую очередь должны быть разработаны критерии оценки происходящих изменений в системе управления персоналом, затем выбраны методы и процедуры оценки и в завершении, в случае необходимости, проведены корректирующие процедуры.

Таким образом, оптимальной представляется поэтапная процедура внедрения социальных технологий в систему государственной службы с использованием разработанных для каждого этапа инструментов. Инструменты

подлежат усовершенствованию с учетом опыта их использования, экспертных замечаний и корректировок по результатам практики их применения, в результате пересмотра законодательства Российской Федерации и изменений потребностей органа государственного управления в организации работы кадровых служб.

Приведенный алгоритм дает понимание того, в какой последовательности будут осуществляться действия и какие конкретные процедуры будут в них включены. Однако для их реализации необходимо создать организационно-методическую основу, т.е. применить совокупность способов и средств организации взаимодействия субъектов управления, направленного на поддержание стабильности и преобразование социальных объектов. Реализация социальных технологий с помощью предложенного механизма позволит решить многие задачи, например, проверить профессиональные и личностные компетенции сотрудников; выявить основные модели поведения и способы взаимодействия; определить мотивационные факторы, ценности и взгляды сотрудников.

В завершении статьи следует отметить, что механизм реализации социальной технологии создается для получения значимого социального результата, который должен быть получен при наименьших издержках и в оптимальные сроки. Для его достижения необходимо наличие следующих условий: во-первых, социальная технология должна быть ориентирована на преобразование социального объекта; во-вторых, должны присутствовать все признаки технологизации, а именно – расчленение социального процесса на связанные между собой этапы и фазы, поочередность выполнения операций и процедур; в-третьих, он должен давать возможность многократного применения отработанных стандартных алгоритмов деятельности для решения типовых задач социального управления.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Савчук Д.А. Оптимизация кадрового потенциала государственной службы путем совершенствования применения используемых социальных технологий // Теория и практика сервиса: экономика, социальная сфера, технологии. – 2015. –№2 (24). – URL: https://cyberleninka.ru/article/n/optimizatsiya-kadrovogo-potentsiala-gosudarstvennoy-sluzhby-putem-sovershenstvovaniya-primeneniya-ispolzuemyh-sotsialnyh (дата обращения: 15.02.2021).
2. Социальные инновации в управлении человеческими ресурсами/ Под науч. ред. д-ра социол. наук, профессора Я.А. Моргуляна. – СПб.: Изд-ва Санкт-Петербургского университета технологий управления и экономики, 2018. – 398 с.
3. Кравченко А.И. Социология управления: фундаментальный курс: Учебное пособие/А.И. Кравченко, И.О. Тюрина. – 4-е изд., испр. и доп. – Екатеринбург: Деловая кн.; Москва: Акад. Проект, 2008. – 982 с.
4. Щербина В.В. Рационализирующие социальные технологии// Вестник РУДН. Серия Социология. – 2016. т. 16. – № 1. – С. 141–162.
5. Иванов В.Н. Социальные технологии в современном мире / Валентин Иванов. – 2-е изд., испр. и доп. – М. : Славян. диалог, 1996. – 334 с.
6. Щербина В. В. Социальные технологии: история появления термина, трансформация содержания, современное состояние // Социологические исследования. – 2014. – № 7. – С. 113–124.

УДК 351

Лобанов С.В.[1]
Шевченко А.Е.[2]

СОВРЕМЕННЫЕ ИНСТРУМЕНТЫ КАДРОВОГО МЕНЕДЖМЕНТА НА СЛУЖБЕ У ГОСУДАРСТВА

Аннотация. В статье рассматриваются основные тенденции трансформации кадровых процессов в системе государственной гражданской службы в русле государственной кадровой политики. Авторы приводят характеристики инновационных кадровых технологий и обоснования необходимости их использования в современной практике кадровой работы госорганов.

Ключевые слова: Кадровая политика, кадровый менеджмент, кадровые технологии, инновации, инновационные кадровые технологии.

Lobanov S.V.
Shevchenko A.E.

MODERN TOOLS OF PERSONNEL MANAGEMENT IN THE SERVICE OF THE STATE

Abstract. The article deals with the main trends in the transformation of personnel processes in the system of the state civil service in line with the state personnel policy. The authors describe the characteristics of innovative personnel technologies and justify the need for their use in the modern practice of personnel work of state bodies.

Keywords: HR policy, HR management, HR technologies, innovations, innovative HR technologies.

Государственная кадровая политика двух последних десятилетий в нашей стране обусловлена проводимыми реформами и возрастающими требованиями к эффективности чиновничьего аппарата. В системе государственной гражданской службы кадровая политика выполняет важнейшие функции стратегической и тактической социально-управленческой деятельности государства, направленной на регулирование кадровых процессов и процедур в сфере государственной гражданской службы.

Основополагающие принципы кадровой политики в системе государственной гражданской службы определены нормами Федерального закона «О государственной гражданской службе» № 79-Ф [1]. Данный закон регулирует вопросы кадровой работы в государственных и муниципальных органах, все кадровые процессы, начиная с подготовки специалистов в образовательных учреждениях на дослужебном этапе, и далее рациональное использование кадрового потенциала работников вплоть до завершения службы и выхода на пенсию.

В Указе Президента РФ «Об основных направлениях развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2016–2018 годы» [2] первым направлением модернизации государственной гражданской службы было определено совершенствование управления кадровым составом государственной гражданской службы РФ и повышение

[1] *Лобанов Сергей Викторович*, Глава Степновского муниципального округа Ставропольского края, e-mail: adm.stepnoe26@yandex.ru (рабочий).
Sergey Lobanov, Head of the Stepnovsky Municipal District of the Stavropol Territory.
[2] *Шевченко Алексей Евгеньевич,* Управляющий партнер, Группа компаний «ПРАЙД», Санкт-Петербург, e-mail (личный): bigbrazers@mail.ru
Alexey Shevchenko, Managing Partner, PRIDE Group of Companies, St.Petersburg.

качества его формирования. В рамках этого нормативного акта в практику госорганов повсеместно должны внедряться обновленные механизмы, которые способны обеспечить формирование высококвалифицированного кадрового состава, сохранение кадрового потенциала госорганов и соблюдение стандартов нормирования численности их типовых подразделений.

Тем самым в качестве основной задачи государство перед собой поставило цель не просто сбережение кадровых ресурсов, но их модификации под требования времени и новые параметры публичного управления, а также нормирование штатов органов государственной власти.

На законодательном уровне отчетливо определены границы допустимого и недопустимого в управлении кадрами в системе государственной гражданской службы, а выбор инструментов и форм реализации кадровой политики оставлен на усмотрение каждого государственного органа.

О необходимости широко использовать надежные валидные методики и технологии привлечения, отбора и расстановки кадров, а также обеспечение их профессионального развития на всех уровнях говорилось давно. Но, по мнению специалистов, именно в сфере государственной гражданской службы эти задачи остаются достаточно «болезненными», а вопросы применения современных инструментов кадрового менеджмента – дискуссионными.

В целях устранения противоречий, а также методического обеспечения модернизации кадровой политики в системе государственной гражданской службы Минтруда РФ подготовил «Методический инструментарий по формированию кадрового состава государственной гражданской службы Российской Федерации» [3]. Обновленная в 2018 году электронная версия (Версия 3.1) включает комплекс рекомендуемых мероприятий по всем направлениям целостного кадрового цикла, который может осуществляться в системе государственной гражданской службы. Опираясь на данные рекомендации, государственные (муниципальные) органы получают пошаговые инструкции в кадровой работе и могут выйти на качественно иной, более высокий уровень реализации кадровой политики.

В настоящее время мы наблюдаем рост возможностей внедрения в управленческую практику государственных (муниципальных) органов методов и технологий кадрового менеджмента. Кадровые процессы в системе государственной службы все больше приобретают инновационный характер, органично дополняя ставшие традиционными методы. К ним мы относим закрепленные законом о государственной гражданской службе проведение аттестации, квалификационного экзамена, ротацию и др.

Характерной для деятельности кадровых служб госорганов в последние годы становится многообразие инструментов кадрового менеджмента. Полагаем, что одна из причин этого связана с приходом на госслужбу сотрудников из бизнес-структур, которые привносят управленческие идеи, характерные для коммерческих организаций. Кроме того, трендом кадровой политики госорганов становится поиск и найм сотрудников-инноваторов, талантливых специалистов. Таких сотрудников необходимо и удержать. В бизнесе это уже хорошо отработанная практика. Для решения такого рода задач HR-специалистами применяются надежные инструменты. В государственных (муниципальных) органах также требуются нововведения в кадровом менеджменте, как способы более эффективного управления компетенциями и детерминантами компетенций, кадровыми процессами и состояниями организации [4].

Существует множество инновационных технологий, которые можно классифицировать по различным основаниям. Наиболее распространенной является классификация на основе кадровых процессов. К ним относятся:

− кадровый маркетинг, тестирование, хэдхантинг, интервью по компетенциям, рекрутмент, используемые для формирования персонала организации;

− ассессмент-центр, метод «360 градусов», коучинг для оценки и аттестации персонала;

− лизинг персонала, аутсорсинг, аутстаф-

финг и др. как технологии, направленные на высвобождение персонала;

− технологии текущей работы с персоналом представлены такими, как грейдинг персонала, стрессменеджмент, управление конфликтами и др.;

− технологии обучения и развития персонала включают коучинг, тимбилдинг или командообразование, ролевые и деловые игры, управление знаниями [5].

Для государственной гражданской службы, впрочем, как и для других сфер деятельности в России, это относительно новые технологии, которые начали развиваться в начале 90-х. Тем не менее, кадровые службы многих госорганов начали практиковать активную кадровую политику в вопросах поиска и привлечения на государственную службу, включая анализ рынка труда, анализ профессионального развития граждан, включенных в кадровый резерв государственного органа, мониторинг информационных баз данных о лицах, включенных в федеральный резерв управленческих кадров и т.д.

Для привлечения профессионалов и мотивированных сотрудников стала практикой организация взаимодействия с кадровыми службами иных государственных органов, с организациями различных форм собственности, службами занятости. Ведется работа с информационно-коммуникационной системой «Интернет». Поиск подходящих на должности государственной или муниципальной службы кандидатов ведется на научно-практических и иных мероприятиях, посвященных вопросам, связанным с областью деятельности государственного органа. В поисках подходящих претендентов кадровые службы принимают участие в ярмарках вакансий.

Для «омоложения» кадрового состава органов исполнительной власти важной составляющей стало взаимодействие с образовательными организациями, обеспечение качественной практики и стажировок студентов в рамках прохождения соответствующих программ подготовки.

В качестве мероприятий продвижения информации о поиске претендентов используются объявления в СМИ, веб-сервисы, которые специализируются на предоставлении услуг по размещению информации о соискателях, работа с кадровыми агентствами и другие мероприятия.

С внедрением компетентностного подхода в оценке персонала усиливается внимание к вопросам маркетинга персонала. Неотъемлемой частью таких технологий является технология формированию брэнда организации как привлекательного работодателя. Создаются более комфортные условия труда, вводится система оплаты труда служащих, основанная на оценке эффективности индивидуальной и коллективной деятельности, институт наставничества, получают развитие формы и методы работы по формированию и использованию кадрового резерва.

Важной тенденцией позитивных изменений в управлении кадровыми процессами в системе государственной гражданской службы и условием для их развития, характеризующей современное государственное управление в стране, безусловно, является информатизация процессов и процедур управления.

Важным шагом в этом направлении стало создание в 2017 году на базе Федерального портала госслужбы РФ интернет-портала «Единая информационная система управления кадровым составом государственной гражданской службы Российской Федерации». Система предоставляет возможность получить полную информацию об актуальных вакансиях в органах государственной власти, в сочетании с возможностью подачи гражданами документов в электронной форме.

Основной характеристикой Системы является то, что она направлена на внедрение современных информационных технологий в кадровую работу госорганов, постепенный переход к электронному кадровому документообороту, а также на оптимизацию расходов ведомств за счёт исключения дублирования финансирования на создание и развитие ведомственных кадровых информационных систем [6]. Последнее особенно важно в условиях ограниченности бюджетов госорганов.

В числе эффектов от использования Системы такие важные показатели, как контроль соблюдения принципов равного доступа к

гражданской службе и прозрачности конкурсных процедур; препятствие возможности «обхода» или нарушений действующего законодательства при проведении конкурсов и назначении на должность. Обновленная в 2020 году версия Единой Системы теперь позволяет:

– реализовать возможность проведения оценки профессиональных качеств гражданских служащих и лиц, претендующих на замещение должностей гражданской службы и включение в кадровый резерв на гражданской службе в части Системы сервисов тестирования;

– внедрить автоматизированный механизм для подбора кандидатов. Режим предназначен для оптимизации подбора кадров и обеспечения наиболее полного соответствия квалификации кандидата вакантной должности.

На фоне набирающей силу информатизации процессов управления персоналом госорганов, безусловно, самой важной составляющей остается объективная оценка кандидатов на вакантные должности. Беспристрастная оценка компетенций и компетентностей, управленческого потенциала, выявление возможностей и путей его дальнейшего развития. Корректной оценке подлежат лично-профессиональные и психологические особенности, которые накладывают свой отпечаток на эффективность трудовой деятельности, а также на развитие управленческих и профессиональных способностей [7].

По результатам оценочных процедур образуется большой массив информации, который может дать сведения об индивидуальных особенностях претендента, его мотивационной сфере в профессиональной деятельности, специфике организационного поведения и другие характеристики. Поэтому тенденция к информатизации кадровых процессов и процедур становится гарантией прозрачности процедур и хорошим подспорьем в оценивании кандидатов на вакантные должности госорганов как из внутренних, так и из внешних источников.

Полагаем, что относительно недорогая и эффективная онлайн-оценка профессиональных знаний и умений кандидатов на замещение должностей государственной гражданской службы в ближайшем будущем станет применяться в госорганах массово. Одна из таких технологий, которая уже широко применяется – это онлайн-тестирование на соответствие базовым квалификационным требованиям для госслужащих. Обновленный в 2019 году Комплекс тестовых вопросов, достоинством которого, безусловно, является возможность его применения вне зависимости от области и вида профессиональной служебной деятельности, составлен Министерством труда и социальной защиты РФ совместно с Российской академией народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Версия 5.0) [8].

Тестовый комплекс включает 568 тестовых вопросов: на знание Конституции РФ, законодательства о гражданской службе, русского языка, информационно-коммуникационных технологий, основ законодательства РФ в области противодействия коррупции. Такое сочетание дает возможность реализовать гибкий подход в подборе кадров в зависимости от категорий и групп должностей государственных гражданских (муниципальных) служащих. Электронное тестирование также применяется и при проведении аттестации государственных гражданских служащих.

Таким образом, модель привлечения и подбора персонала на государственную и муниципальную службу с использованием инновационных кадровых технологий создает необходимые предпосылки для найма и закрепления профессиональных, мотивированных кадров. Поэтому, когда некоторые чиновники, говоря о проблемах, которые мешают привлечению мотивированных кадров на государственную гражданскую службу, объясняют их ограничениями финансового, управленческого и компетентностного характера, полагаем, что такие аргументы скорее надуманы, а уровень барьеров на пути привлечения и отбора профессионалов на госслужбу сознательно завышается.

Ознакомление с базой данных лучших кадровых практик в государственном и муниципальном управлении, представленной на сайте Министерством труда РФ [9], позволяет сделать вывод, что использование современных кадровых технологий динамично развивается

и дает свои результаты даже в условиях ограниченного бюджета. Полученный отдельными государственными и муниципальными органами опыт масштабируется и становится практикой для других организаций.

Подводя итог, необходимо отметить, что развитие информатизации процессов и процедур кадровой деятельности, обеспечение прозрачности применяемых кадровых практик способствует удовлетворению потребности государства и общества в квалицированных государственных и муниципальных служащих. Как ответ на вызовы времени, инновации в кадровой работе госорганов являются не веянием моды, а необходимостью. Их отсутствие свидетельствует о глубоком кризисе тех организаций, где обнаруживается ориентация только на старые подходы.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2004, № 31, ст. 3215; 2018, № 1 (часть 1)).
2. Указ Президента РФ от 11.08.2016 № 403 «Об основных направлениях развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2016–2018 годы»: // Собр. законодательства РФ. 2016. № 33. Ст. 5165.
3. Методический инструментарий по формированию кадрового состава государственной гражданской службы Российской Федерации. Версия 3.1[Электронный ресурс] // Официальный сайт министерства труда РФ. – URL: https://mintrud.49gov.ru/common/upload/10/editor/file/Metodicheskiy_instrumentariy_po_formirovaniu_ka.(дата обращения 15.12.2020).
4. Коваленко М.Г. Инновационные кадровые технологии // Электронный вестник Ростовского социально-экономического института. Выпуск № 3–4 (июль – декабрь). – 2015. – С. 733.
5. Голяниц В.М, Кудрявцева Е.И. Инновационные технологии в кадровом менеджменте// Государственная и муниципальная служба. – 2013. – № 2. – С. 10.
6. О Единой информационной системе управления кадровым составом государственной гражданской службы Российской Федерации [Электронный ресурс] // Официальный сайт Правительства Российской Федерации. – URL: http://government.ru/docs/26676/.
7. Синягин, Ю.В., Мударисов, А.А. Личностно-профессиональная диагностика как комплексный механизм оценки компетентностей и компетенций гражданских служащих // Теория и практика общественного развития. – 2013. –№ 11. – С. 125–126.
8. Планирование найма и организация отбора кадров для замещения должностей государственной гражданской службы [Электронный ресурс] // Официальный сайт министерства труда РФ. – URL: https://mintrud.gov.ru/ministry/programms/gossluzhba/16/2.
9. База данных «Лучшие кадровые практики в системе государственного и муниципального управления» (2015–2019 годы) [Электронный ресурс] // Официальный сайт министерства труда РФ. – URL: https://mintrud.gov.ru/ministry/programms/gossluzhba/17/base/3.

УДК 35.08

Мирзоян К.А.[1]

КАДРОВЫЙ РЕЗЕРВ КАК ИНСТИТУТ ВОСПРОИЗВОДСТВА КАДРОВОГО ПОТЕНЦИАЛА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ

Аннотация. В статье рассматриваются вопросы функционирования кадрового резерва как института воспроизводства кадрового потенциала государственной службы. Обоснование институционализации кадрового резерва предлагается вести в направлении раскрытия его возможностей в пополнении и обновлении кадрового потенциала, регулирования изменяющейся структуры организации и соответствия правовым механизмам и нормам.

Ключевые слова: кадровый резерв, институт воспроизводства, кадровый потенциал, государственная служба.

Mirzoyan K.

HUMAN RESOURCES AS AN INSTITUTE FOR THE REPRODUCTION OF HUMAN RESOURCES IN THE PUBLIC SERVICE

Abstract. The article examines the issues of the functioning of the personnel reserve as an institution for the reproduction of the personnel potential of the civil service. It is proposed to justify the institutionalization of the personnel reserve in the direction of disclosing its capabilities in replenishing and updating personnel potential, regulating the changing structure of the organization and compliance with legal mechanisms and norms.

Keywords: personnel reserve, reproduction institute, personnel potential, public service.

В условиях модернизации системы управления государственной службы перед органами государственной власти ставятся новые задачи, решение которых может быть успешным при наличии необходимого кадрового потенциала. В связи с этим на современном этапе проведения административной реформы особое значение придается совершенствованию работы с персоналом государственной службы и в частности формированию кадрового резерва. Среди причин, обуславливающих значимость кадрового резерва, особо следует выделить следующие: кадровый резерв является действенным инструментом сохранения целостности и обеспечения преемственности государственного управления; дает возможность реализовать право каждого гражданина участвовать в государственном управлении; позволяет повысить мотивацию государственных служащих к профессиональному развитию; обеспечивает системность в управлении персоналом и др.

Следует подчеркнуть, что стабильное и прочное существование кадрового резерва в пространстве и времени будет способствовать обновлению кадрового состава организации и формированию ее оптимального кадрового потенциала. По мнению американского социолога Р. Мертона, чтобы это была полноценная социальная группа, необходимы три основных условия: единство, членство и взаимодействие [1].

В соответствии с наиболее распространенным определением институт представляет собой исторически сложившиеся устойчивые способы взаимодействия людей, обеспечивающие их целостность и непрерывность совместной деятельности. Придерживаясь такой трактовки, можно выделить признаки, по которым можно судить об институционализации кадрового резерва. В первую очередь это социальная группа, которая должна быть сопоставимой, а в ряде случаев превосходя-

[1] *Мирзоян Кристина Арменовна*, специалист 1 разряда ИФНС России по г. Пятигорску
Kristina Mirzoyan, specialist of the 1st category of the Inspectorate of the Federal Tax Service of Russia in Pyatigorsk

щей по своему потенциалу группе лиц, которые в ближайшее время высвободят занимаемую должность. Во-вторых, в ней должны сложиться определенные отношения, ценности, организационные и правовые механизмы, нормы поведения, коммуникативные технологии.

Сопоставляя различные взгляды отечественных и зарубежных ученых на основные характеристики кадрового резерва, приходим к выводу, что в настоящее время не сложилось единогласное понимание его сущности. В основном все авторы фокусируют внимание на таких признаках, как уровень квалификационного и личностного потенциала служащего, процедура его зачисления в кадровый резерв, подготовка к замещению должности и др. Следствием этого является понимание резерва управленческих кадров как части персонала, которая располагает квалификационным потенциалом для замещения вышестоящих должностей. Это вносит некоторую двойственность и, соответственно, неоднозначность определения данного термина. Отсюда понимание кадрового резерва как совокупности лиц, отобранных по ряду критериев и представляющих собой некоторое искусственно созданное образование, предназначенное для замещения образовавшихся вакансий.

Вместе с тем, как нам представляется, такой группой сложно управлять ввиду ее разобщенности. Действительно, ни в одном из определений нет указания на то, что эта группа представляет собой целостность, что между резервистами происходит взаимодействие и что эта группа имеет свои цели и задачи. Всех резервистов связывает только то, что они находятся в списке кадрового резерва определенной организации.

Можно предположить, что резервисты, работающие на своих должностях и участвующие в различных образовательных проектах, будут осознавать принадлежность к организации и одновременно к группе резерва как социальной общности. Это не только обеспечит их сплочение, структурирование в определенную социальную группу, но и позволит накапливать управленческий опыт, совершенствовать профессиональную среду организации. Поэтому для более точного понимания содержания понятия «кадровый резерв» необходимо рассмотреть его структурные элементы. Это приводит к пониманию, что кадровый резерв должен обладать институциональными признаками и представлять собой целостную структурную единицу.

В свою очередь кадровый резерв имеет дифференцированную структуру, т.е. имеет различные основания для выделения его элементов. С точки зрения среды организации он делится на внутренний и внешний. Для замещения должностей в соответствии с уровнями иерархии власти он может быть оперативный (для замещения высших должностей), тактический (для должностей среднего уровня) и стратегический (для замещения должностей низшего уровня, в основном из числа молодежи). Что касается внешнего резерва, то он имеет в основном политическое значение, т.е. предполагается, что на государственную службу в принципе могут приходить все желающие в соответствии с Конституцией Российской Федерации.

Чтобы подтвердить первоначально выдвинутую гипотезу о роли кадрового резерва в формировании кадрового потенциала государственной службы, обратимся к понятию кадровый потенциал. Современные ученые сегодня используют это понятие как в широком масштабе на уровне всего общества, так и в рамках отдельно взятой организации. При этом как в первом, так и во втором случае кадровый потенциал рассматривается как феномен, присущий любой организации, который определяет ее функционирование и развитие. Соответственно и сам кадровый потенциал следует рассматривать как непрерывно развивающийся процесс.

В переводе с латинского «потенциал» означает скрытые возможности, источники ресурсов, использование которых позволит произвести определенные действия, чтобы решить поставленную задачу. Наиболее часто его трактуют как запас чего-либо, источник возможностей и средств, используя которые можно привести в движение системы, предпринять действия для достижения определенной цели, решить практические задачи и др.

Следовательно, употребляя понятия «потенциал», «потенциальный» мы подразумеваем, что коллектив организации располагает скрытыми возможностями, которые в данный момент еще не проявились, но при наличии определенных условий могут быть приведены в действие.

В энциклопедии государственного управления в России дается такое понятие: «Кадровый потенциал – социально-экономическая, социологическая и профессионально-квалифицированная категория, обозначающая интегративную способность трудоспособного населения, имеющего специальное образование и профессиональную подготовку, к выполнению квалифицированного труда в интересах государства, общества, частных организаций, социальных групп, отдельных граждан» [2]. В соответствии с такой трактовкой он представляет собой социальную характеристику кадров, профессионально подготовленных для работы в государственных органах.

В определении В. Г. Игнатова кадровый потенциал представляет собой совокупные способности кадровых работников предприятия, которые необходимы для того, чтобы выбирать, выполнять и координировать действия, обеспечивающие предприятию стратегические преимущества на рынках товаров, услуг и знаний» [3]. По сути, в определении автора содержится понимание кадрового потенциала как ресурса, благодаря которому достигаются максимально возможные эффекты.

Приведенные рассуждения подтверждают связь резерва с кадровым потенциалом. Действительно, резерв, являясь источником для пополнения кадров, представляет собой потенциальную возможность кадрового обеспечения в случае возникновения критических ситуаций или планового замещения вакантных должностей. Как следует из приведенных определений, авторы, описывая кадровый потенциал организации, в первую очередь обращают внимание на качества отдельного работника, которые могут стать источником получения высоких результатов его деятельности. В первую очередь это профессиональные навыки, психофизиологические особенности, имеющийся опыт работы и личностные качества.

Следует заметить, что институционализация кадрового резерва напрямую связана с конкретной профессиональной реализацией властных полномочий различных субъектов государственного управления. Если вернуться к ранее выдвинутому тезису о предназначении кадрового резерва как источника пополнения кадров и механизма регулирования изменяющейся структуры организации, то вполне обоснованно утверждение, что кадровый резерв является социальным институтом воспроизводства кадрового потенциала государственной службы.

При формировании кадрового резерва следует принимать во внимание квалификационные требования к должности государственной гражданской службы, которые установлены Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ, а также на правовые нормы формирования кадрового резерва на государственной службе, предусмотренные Федеральным законом от 27 мая 2003 года №58–ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» [4] и Федеральным законом от 27 июля 2004 года №79-ФЗ «О государственной гражданской службы Российской Федерации» [5].

В соответствии со статьей 17 ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» «для замещения должностей государственной службы создаются федеральный кадровый резерв, кадровый резерв в федеральном государственном органе, кадровый резерв субъекта Российской Федерации и кадровый резерв в государственном органе субъекта Российской Федерации». В пункте 1 статьи 11 ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» указывается, что за счет кадрового резерва обеспечивается формирование кадрового состава государственной службы: «Формирование кадрового состава государственной службы обеспечивается созданием федерального кадрового резерва, кадрового резерва в федеральном государственном органе, кадрового резерва субъекта Российской Федерации, кадрового резерва в государственном органе субъекта Российской Федерации для замещения долж-

ностей государственной службы, а также эффективным использованием указанных кадровых резервов».

В кадровый резерв, помимо государственных служащих, могут быть зачислены обычные граждане, не являющиеся таковыми, благодаря конкурсному отбору. Следовательно, конкурсный отбор на включение в кадровый резерв можно рассматривать как способ трансформации профессиональной среды и механизм обновления кадрового состава государственной службы путем привлечения молодых, талантливых и мотивированных к управленческому труду кадров [6]. При проведении конкурса в составе конкурсных комиссий включаются представители органов исполнительной власти и независимые эксперты, что, безусловно, направлено на обеспечение принципа объективности формирования резерва. Для достижения этой цели следует оценивать профессиональный уровень кандидата по разработанной и утвержденной системе, устанавливать соответствие профессиональных и личностных качеств действующим квалификационным требованиям для поступающих на государственную гражданскую службу.

Однако, как отмечает А. Платов, уникальность потенциала того или иного кандидата для конкретной региональной управленческой среды, уровень его профессионализма и ответственного отношения к предполагаемой работе едва ли возможно подвергнуть тщательной оценке и апробации лишь в рамках используемых в настоящее время механизмов конкурсного отбора претендентов и квалификационных экзаменов [7]. В связи с этим должна вестись планомерная работа по подготовке кадрового резерва. Последнее означает, что для каждого резервиста должна быть разработана индивидуальная программа обучения, подобраны наиболее подходящие методы и средства, а также адекватные методы контроля.

Кадровая работа, связанная с формированием кадрового резерва, организацией работы с ним и его эффективным использованием, осуществляется подразделением федерального государственного органа по вопросам государственной службы и кадров. Информация о формировании кадрового резерва и работе с ним, а также сведения о гражданских служащих (гражданах), включенных в кадровый резерв, размещаются на официальных сайтах федерального государственного органа и государственной информационной системы в области государственной службы в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации.

Кадровый резерв способствует не только формированию и обновлению кадрового корпуса государственной службы, но и его развитию. Находясь в составе кадрового резерва, государственные служащие выполняют различные задания, участвуют в проектах и проходят обучение. Так, для лиц, состоящих в кадровом резерве, разрабатываются индивидуальные планы по переподготовке и повышению квалификации [8]. Как правило, решение данной задачи возлагается на служащих кадрового подразделения, но к участию в подготовке резервиста привлекается также его непосредственный руководитель и потенциальные руководители подразделений, на замещение должностей в которых он претендует. Кроме того, учитываются пожелания самого государственного служащего по вопросу выбора методов, средств и форм обучения, а также методов и средств контроля. В результате всех этих мероприятий происходит профессиональное обучение лиц, состоящих в кадровом резерве. Помимо вышеперечисленного, институционализация кадрового резерва также предполагает осуществление социального контроля посредством применяемого во властной среде социального взаимодействия.

Обобщая вышеизложенное, приходим к выводу, что кадровый резерв в современных условиях выступает наиболее эффективным инструментом наращивания кадрового потенциала и условием обеспечения стабильной работы органа государственного управления. Для достижения преемственности в формировании и развитии кадрового корпуса государственной службы подбор государственных служащих в кадровый резерв должен осуществляться на основе принципов компетентности, перспективности, систематичности,

комплексности и научности. Это означает, что в кадровый резерв должны войти государственные служащие, сочетающие в себе компетентность, ответственность, инициативность и творчество при выполнении должностных функций, а также обладающие способностью при определенной подготовке достичь необходимого уровня соответствия требованиям резервируемой должности.

Вместе с тем, чтобы кадровый резерв являлся эффективным инструментом формирования кадрового потенциала, необходимо выполнять определенные требования, предъявляемые к самой процедуре его создания. Среди типичных проблем можно назвать: формальный подход к определению списка резервистов; не достаточно отработана процедура формирования резерва и принятия решений по включению в резерв; отсутствие четких критериев отбора в резерв, в связи с чем имеет место проявление субъективизма. Еще одной проблемой работы с кадровым резервом является отсутствие программ подготовки кадрового резерва. Как показывает анализ опыта кадровой работы, обучение граждан, состоящих в кадровом резерве, не предусматривается. В основном все мероприятия имеют разовый, несистемный характер, их содержание определятся формально и зачастую сводится к самообразованию в виде написания рефератов. К этой же проблеме можно отнести отсутствие четких критериев оценки готовности резервистов к занятию должности.

Таким образом, кадровый резерв представляет собой социальную общность и имеет свои цели и задачи, что обеспечивает его структурирование в определенную социальную группу. Основным предназначением кадрового резерва является пополнение кадров и регулирование изменяющейся структуры организации в контексте развития. Это наделяет термин «кадровый резерв» институциональными признаками и служит подтверждением тезиса о том, что кадровый резерв является социальным институтом воспроизводства кадрового потенциала государственной службы.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Мертон Р. Социальная теория и социальная структура. – М.: АСТ, Хранитель, 2006. – С. 239.
2. Барциц / Том II. Отв. ред. И.Н. Барциц. – М.: Изд-во РАГС, 2008. – 520 с.
3. Игнатов В.Г. Профессионализм в системе государственной службы / В.Г. Игнатов, В.К. Белолипецкий. – Ростов-на-Дону, 1997. – 255 с.
4. Российская Федерация. Законы. О системе государственной службы Российской Федерации: ФЗ от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2003. – 2 июня. – № 22. – ст. 2063.
5. Российская Федерация. Законы. О государственной гражданской службе Российской Федерации: ФЗ от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2004. – № 31. – 02 августа. – ст. 3215.
6. Алиева С.В. Трансформация профессиональной среды государственной службы в технологиях конкурсного отбора // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС. – 2007. – № 3. – С. 95–107.
7. Платов А.И. Социологическое измерение регионального резерва управленческих кадров: проблемы и перспективы институционализации//Вопросы управления. – 2018. – URL: file:///C:/Users/1/Downloads/sotsiologicheskoe-izmerenie-regionalnogo-rezerva-upravlencheskih-kadrov-problemy-i-perspektivy-institutsionalizatsii.pdf
8. Российская Федерация. Президент (2006 – В.В. Путин). О дополнительном профессиональном образовании государственных гражданских служащих Российской Федерации: Указ Президента РФ от 28 декабря 2006 г. № 1474 // Собрание законодательства РФ. – 2007. – 01 января. – № 1 (1 ч.). – ст. 203.

УДК 35.08

Сокуренко Д.Н.[1]

ЗАРУБЕЖНЫЕ МОДЕЛИ ПРОФЕССИОНАЛЬНЫХ КОМПЕТЕНЦИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ СЛУЖАЩИХ

Аннотация. В статье представлен ретроспективный анализ развития модели профессиональных компетенций государственных и муниципальных служащих. Особый акцент сделан на моделях New Public Management (NPM), модель Спенсера, Professional Skills for Government (PSG), SCS Competency Framework, Executive Core Qualifications, Key Leadership Competencies, ABD Competency Model.

Ключевые слова: профессиональные компетенции, государственные и муниципальные служащие, кластеры компетенций.

Sokurenko D.

FOREIGN MODELS OF PROFESSIONAL COMPETENCIES OF STATE AND MUNICIPAL EMPLOYEES

Abstract. The article presents a retrospective analysis of the development of the model of professional competencies of state and municipal employees. Special emphasis is placed on the models New Public Management (NPM), Spencer Model, Professional Skills for Government (PSG), SCS Competence Framework, Executive Core Qualifications, Key Leadership Competencies, ABD Competence Model.

Keywords: professional competencies, state and municipal employees, clusters of competencies

В современных реалиях тяжело себе представить кадровую политику государственной и муниципальной службы без набора компетенций, необходимых для принятия на вакантное место. Именно поэтому появилось такое понятие как «модель компетенций» [1], включающее в себя набор компетенций и ряда личностных характеристик, относящихся к должностным обязанностям.

Ориентированность на компетенции дает возможность проводить качественный анализ деятельности государственных и муниципальных служащих, что позволяет расширить спектр анализа относительно количественных показателей. Количественные показатели могут быть некорректными из-за исправлений отчетности, фиктивном увеличении показателей собственной деятельности, корректировки результатов «на бумаге». В таких случаях муниципальные служащие преследуют личные корыстные цели, желая получить денежное вознаграждение или повышение.

Эти проблемы служат зарождением кризиса государственной и муниципальной службы. Управление становится слишком дорогим, неповоротливым, неэффективным с большими финансовыми и человеческими затратами. Кроме того, служащие администраций отдаляются от обычных жителей и не могут решать проблемы, удовлетворяя их интересы.

Именно поэтому государства-лидеры стимулируют вложения в развитие квалификаций, объединяя усилия всевозможных ассоциаций, университетов, бизнеса, региональных и муниципальных властей, профсоюзов и прочих. Они стараются обеспечить всем доступ к информации о востребованных в настоящий момент навыках и компетенциях, разрабатывая стандарты, системы оценки квалификации,

[1] *Сокуренко Дмитрий Николаевич*, Глава Нефтекумского городского округа Ставропольского края
Dmitry Sokurenko, Head of the Neftekumsky City District of the Stavropol Territory

модульное обучение. Причем жесткие стандарты с каждым годом все больше теряют свою популярность, уступая место «рамочному» регулированию.

Модель компетенций позволяет избежать этих сложностей. Она впервые появилась и стала широко применяться на рубеже XX и XXI веков в Великобритании и США. Со временем модель закрепилась и стали появляться первые законодательные акты и нормативные документы, которые закрепили основные принципы работы государственных и муниципальных служащих. В этих документах говорилось о роли госслужащих в развитии общества, а также об их базовых ценностях [2]. В модели компетенции используется несколько подходов – формализованные, включающие в себя анкетирование и тестирование, и неформализованные, состоящие из групповых дискуссий и собеседований.

Так появился New Public Management (NPM), согласно которому государство приравнивается к большой компании. Благодаря новым идеям профессионализм государственных и муниципальных служащих становится необходимым условием для замещения вакантной должности, ведь теперь служащие несут ответственность за нововведения в государственный менеджмент. В некоторых странах существуют национальные органы, координирующие корпоративные стандарты и модели компетенций. Как правило, в них работают представители нескольких министерств, бизнес-объединений, крупных корпораций, профессоров университетов и экспертов. Своей целью национальный орган ставит стимуляцию работодателей делать инвестиции в повышение квалификации своих служащих.

В самом начале в государственных органах за границей при применении метода компетенций возникало несколько сложностей. Главная из них крылась в определении понятия «компетенции». Также не были прописаны четкие регламенты измерения данных компетенций, не было сформировано единого отношения профсоюзов к новой оценке компетенций и отсутствовали обязательства руководителей по отношению к сотрудникам в процессе использования компетенций. В результате были сформированы свои наборы компетенций для обычных государственных и муниципальных сотрудников, а также для руководящих должностей на основе лидерских качеств.

Иной подход был предложен С.М. Спенсером и Л.М. Спенсером- младшим. Они в основу модели компетенции положили кластеры компетенций, фактически сгруппировав их по похожим признакам. Все они отражают те или иные типы поведения и социальные мотивы [3]. 21 выделенную компетенцию они распределили по 6 кластерам:

1) кластер «Достижение и действие». Само название показывает способность человека действовать, стремление к достижению результата. Здесь же находит свое отражение инициативность, забота о качестве выполняемой работы и ее аккуратности;

2) кластер «Помощь и облуживание других» объединяет компетенции, отражающие склонность удовлетворять чужие потребности, обслуживать клиентов и отвечать им взаимопониманием;

3) кластер «Воздействие и оказание влияния». Не сложно предположить, что речь идет о лидерских и управленческих качествах, стремлении к власти. Обладающий этим набором компетенций должен четко видеть миссию государственного или муниципального органа власти, уметь выстраивать отношения с коллегами и подчиненными и оказывать на них влияние;

4) кластер менеджерских компетенций объединяет в себе компетенции, направленные на командную работу и эффективное сотрудничество, способностью направлять и обучать других людей;

5) кластер когнитивных компетенций раскрывает способности к концептуальному и аналитическому мышлению, помогает диагностировать ситуации;

6) кластер компетенций личной эффективности сотрудника. Он включает в себя такие качества как приверженность идеям организации, склонность к самоконтролю и гибкости, а также уверенность в себе.

Однако модели компетенций могут классифицироваться и иначе. Во многих странах их принято разделять на несколько типов: те

компетенции, которые необходимы государственным служащим, и компетенции для всевозможных руководителей. А порой классификация строится даже по целевым группам. В качестве яркого примера можно обратить внимание на опыт Австралии, где существуют компетенции для всех государственных служащих (APS Values Framework, Integrated Leadership System), для сотрудников отдела кадров (Human Resource Capability Model) и для руководителей среднего и высшего уровней (Senior Executive Leadership Capability Framework).

Несколько моделей компетенций существует и в Великобритании. Они позволяют отбирать людей на государственную и муниципальную службы и давать оценку их работе. Первая модель под названием Professional Skillsfor Government (PSG) появилась в 2003 году после выхода в свет работы Дж. Равена. Она используется для служащих любого уровня (как министров, так и рядовых чиновников), позволяет выявить личностный потенциал сотрудников для их дальнейшего продвижения по карьерной лестнице и определяет требования к каждой конкретной должности. Самыми важными в PSG считаются навыки, которые позволяют анализировать информацию, вести коммуникации и разбираться в IT-сфере [4].

В 2006 году эта модель была дополнена Кодексом гражданской службы Великобритании. В нем были определены основные ценности деятельности чиновников. На первый план согласно Кодексу вышли честность, объективность и беспристрастность.

SCS Competency Framework служит второй моделью, применяемой в Великобритании. Ведущую роль в ней играют лидерские качества и управленческие навыки, а потому она предназначена для служащих, занимающих руководящие посты высшего звена.

В США применяется другая модель компетенций для руководителей государственных органов. Executive Core Qualifications нацелена на выявление таких компетенций как стратегическое мышление, гибкость, управление человеческими ресурсами, умение урегулировать конфликты, взаимодействовать в команде и ориентироваться на конечный результат [5]. Американская система считается менее жесткой нежели британская. Сферы компетенций здесь сливаются в управленческую компетенцию и при этом подразделяются на профессионально-личностные качества, в которых нуждаются управленцы. Модель включает в себя пять положений: видение будущего, склонность к творческому мышлению и созданию инноваций, постоянное обучение, гибкость и мотивированность, умение стратегически мыслить.

Важно отметить, что в США компетенции зачастую являются узкопрофильными. Для того, чтобы получить вакантную должность будущий чиновник должен пройти специальные конкурсные отборы, обойдя по показателям своих соперников, претендующих на то же место. Иной вариант предполагает прохождение специальных обучающих курсов [6]. Кроме того, претендент обязан уметь справляться с конфликтными ситуациями, понимать культурные факторы в многонациональном государстве, формировать команду и быть честным. Помимо прочего специалист должен обладать развитыми коммуникативными навыками, быть нацеленным на результат и уметь управлять разными видами ресурсов от человеческих до технологических.

Рассмотрим пример Канады, где для государственных и муниципальных служащих применяется модель компетенций Key Leadership Competencies. Ее главное отличие от остальных моделей заключается в том, что она применяется для всех подразделений и органов государственной службы. Для замещения вакантной должности на государственной службе HR-сотрудники обращают, в первую очередь, на несколько важных наборов компетенций: ценность и нормы (ответственность и честность); стратегическое мышление; вовлечение в деятельность; развитые управленческие навыки [7].

В Нидерландах существует ABD Competency Model, которую иногда называют «Управленческий профиль». Она применяется для выявления и назначения руководителей среднего звена. При этом государственная служба рассматривается как сложносоставная модель с огромным количеством элементов.

ABD Competency Model разделяется на несколько блоков в зависимости от набора компетенций и сфер, в которых они применяются. Выделяют 7 моделей:

1. Системное управление включает в себя целеустремленность, умение прогнозировать будущее, проявлять лидерские качества.

2. Решение проблем включает в себя гибкость при решении задач, умение собирать и анализировать информацию, нести ответственность за принятые решения, видеть альтернативные пути развития.

3. Межличностные отношения строятся на умении поддерживать отношения в течение длительного периода, коммуникациях и ориентации на развитие подчиненных.

4. Оперативная эффективность основывается на возможности делегировать полномочия, работе в режиме многозадачности, проявлении инициативности и логического мышления.

5. Влияние на людей оказывается с помощью умения убеждать, контролировать и распределять собственное время, уверенности в себе.

6. Личные качества. К этой группе относятся стрессоустойчивость, саморазвитие, энергичность и способность достигать поставленных целей.

7. Управление с учетом среды ведется с учетом политических факторов, верной оценки внешних условий, ответственности и честности.

Как мы видим нидерландская модель большое внимание уделяет именно личностным характеристикам. В такой модели служащий может быть образованным и компетентным специалистом, но без умения ладить с коллективом его карьерные возможности крайне ограничены.

В Германии же, напротив, модель профессиональных компетенций в большей степени опирается на профессиональное образование и предварительную специализированную подготовку. Причем молодые государственные и муниципальные служащие обязаны пройти сначала узкопрофильную подготовку. Служащие, имеющие опыт работы менее двух лет и будущие руководители разных уровней, также обязаны пройти подготовку в Федеральной академии публично-правового управления [8]. Впрочем, это не единственная структура, занимающаяся подготовкой и повышением квалификации – непрерывное образование считается одним из главных компонентов данной модели. Главная цель немецкой модели кроется в успешной интеграции нового чиновника в существующую систему государственной службы. Структура продвижения по государственной службе в Германии строго регламентирована законодательством. Повышение зависит от развития компетенций и повышения квалификации, происходя постепенно шаг за шагом. Измениться эта схема может только из-за специального разрешения Федеральной комиссии по кадрам.

Интерес представляет и японский опыт, который коротко можно описать словом «многопрофильность» или «многопрофессионализм». Во многом модель схожа с моделью, применяемой в США, однако имеет от нее разительное отличие – более высокий и концентрированный уровень профессиональных знаний. В Японии границы между профессиональными компетенциями менеджеров, работающих в одной структуре, нередко стираются. Фактически знания отдельного служащего должны стать знанием всей организации. Таким образом, японскую модель можно назвать более универсальной.

В зарубежных странах используется несколько разнообразных инструментов для развития квалификаций [9]:

− интерактивные информационные системы позволяют любому гражданину завести индивидуальный аккаунт, отражающий его карьерные достижения. В Великобритании такая система носит название National Careers Service, а в Америке – Career One Stop;

− стандарты и образцы, указывающие на лучшую современную квалификацию. Доступ к ним должен быть открытым для всех. В качестве примера может выступить британская National Occupational Standards (NOS) database;

− группы экспертов, оценивающие квалификации на основе существующих кейсов и тестов;

− электронные площадки и программы

обучения для получения практического опыта необходимых компетенций.

Любая модель содержит как общие поведенческие компетенции, так и технические навыки, которые могут меняться в зависимости от требований различных ведомств. Соответственно модель компетенций можно адаптировать для любого государственного или муниципального органа. Как показывают нам модели, в демократических странах при приеме на службу во внимание принимаются не только профессиональные знания и опыт работы, но и личностные характеристики человека, а также его ценностные ориентации. Ведь наличие тех или иных компетенций может позволить проще и быстрее начать соответствовать требованиям и условиям труда, эффективно решать проблемы и поставленные задачи, что, безусловно, повысит уровень доверия к организации и ее продуктивность.

Анализ зарубежных моделей показывает, что они достаточно схожи между собой, а набор компетенций изменяется в зависимости от специфики занимаемой должности и органа управления. Безусловно, российская практика должна учитывать зарубежный опыт, но не полностью его копировать, т. к. государственная служба в РФ имеет ряд своих особенностей.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Пузанова Ж.В., Корнаухова Ю.С. Компетентностный подход в образовательной и управленческой практике: модели компетенций // Вестник Российского университета дружбы народов. – Серия: Социология. – 2014. – № 1. – С. 83–90.
2. Кудрявцева Е.И. Менеджмент компетенций в системе государственной гражданской службы // Управленческое консультирование. – 2013. – № 6 (54). – С. 22–31.
3. Spencer L.M. Jr., Spencer S. Competence at Work: Models for Superior Performance. N.Y., 1993. 384 p.
4. Юрьева О.В. Модели профессиональных компетенций в сфере государственного и муниципального управления: отечественный и зарубежный опыт [Эл. Ресурс] – URL: http://www.abadawecan.ru/index. php?cat=science&id=8
5. Пестерева Н.М., Цветлюк Л.С., Надеина О.С. Формирование профессиональных компетенций государственных служащих: монография. М., 2014. – 139 с.
6. Правовое обеспечение государственной службы зарубежных стран. Канада, Япония: учеб. пособие; под общ. ред. И.Н. Барцица. М.: Изд-во РАГС, 2005. – Ч. III. – 360 с.
7. Головенкова А.П., Лылова Е.В. Конкурсный отбор кандидатов на замещение должностей государственной гражданской службы: опыт Канады // Вестник РУДН. Серия: Государственное и муниципальное управление. – 2017. – Т. 4, № 1. – С. 81–89.
8. Романцова С.В. Зарубежный опыт профессионального развития государственных служащих и возможности его адаптации в России // Человеческий капитал. – 2012. – № 3. – С. 10–15.
9. Кибанов А.Я. Оценка и отбор персонала при найме и аттестации, высвобождение персонала: учебно-практическое пособие. – М.: Проспект, 2018. – 80 с.

УДК 3.08

Ясько Д.Ю.[1]
Агеева Е.А.[2]

ВЛИЯНИЕ ОБРАЗОВАНИЯ НА КАРЬЕРНУЮ ТРАЕКТОРИЮ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ГРАЖДАНСКИХ СЛУЖАЩИХ

Аннотация. В настоящей статье рассматриваются различные факторы, влияющие на карьерную траекторию государственных гражданских служащих в современной России. Основное внимание уделяется уровню и направлениям подготовки высшего образования, которые входят в число базовых квалификационных требований для замещения должностей государственной гражданской службы. Используя статистические данные и собственный опыт деятельности в реализации подготовки и дополнительного образования гражданских служащих, авторы делают выводы о значимости различных факторов для карьерной траектории на работе в органах публичной власти.

Ключевые слова: государственные гражданские служащие, карьерная траектория, высшее образование, направления подготовки и специальности, квалификационные требования.

Yasko D.
Ageeva E.

THE IMPACT OF EDUCATION ON THE CAREER TRAJECTORY OF PUBLIC OFFICERS

Abstract. This article examines various factors that influence the career trajectory of public officers in modern Russia. The main attention is paid to the level and areas of higher education training, which are among the basic qualification requirements for filling positions in the state public service. Using statistical data and their own experience in the implementation of training and additional education of public officers, the authors formulate conclusions about the significance of various factors for the career trajectory at work in public authorities.

Keywords: public officers, career trajectory, higher education, areas of training and specialties, qualification requirements.

Интеграция российского образования в Болонскую систему для подготовки государственных гражданских служащих привела к некоторым спорным аспектам. С 2008 по 2016 год при назначении на должности государственной гражданской службы выше младшей и старшей групп категории «обеспечивающие специалисты» требовалось высшее образование без уточнения уровня. Пункт 3 и ст. 12 федерального закона 79 «О государственной гражданской службы РФ» в первой редакции гласил: «в число квалификационных требований к должностям гражданской службы категорий «руководители», «помощники (советни-

[1] *Ясько Дарья Юрьевна*, магистрант 3 курса направления подготовки «Государственное и муниципальное управление» Северо-Кавказского института-филиала РАНХиГС.
Dariya Yasko, Student of 3d year of education, «Public Administration» The North Caucasus institute-branch of the Russian academy of national economy and public administration at the President of the Russian Federation, e-mail: dyasko@ yandex.ru
[2] *Агеева Екатерина Александровна*, кандидат политических наук, доцент, директор Центра дополнительного образования Северо-Кавказского института-филиала РАНХиГС.
Ekaterina Ageeva, PhD of Political Science, Head of Department of additional education of The North Caucasus institute-branch of the Russian academy of national economy and public administration at the President of the Russian Federation, e-mail: kay79@ yandex.ru

ки)», «специалисты» всех групп должностей гражданской службы, а также категории «обеспечивающие специалисты» главной и ведущей групп должностей гражданской службы входит наличие высшего профессионального образования…; в число квалификационных требований к должностям гражданской службы категории «обеспечивающие специалисты» старшей и младшей групп должностей гражданской службы входит наличие среднего профессионального образования, соответствующего направлению деятельности» [1]. Очевидно, что спустя восемь лет руководители органов публичной власти заметили явную недостаточность четырехлетнего образования для замещения должностей государственной гражданской службы, где требуется принятие самостоятельных управленческих решений. В этой связи Федеральный закон от 30.06.2016 № 224-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и Федеральный закон «О муниципальной службе в Российской Федерации» внес изменения в 12 статью о том, что «для замещения должностей гражданской службы категорий «руководители», «помощники (советники)», «специалисты» высшей и главной групп должностей гражданской службы обязательно наличие высшего образования не ниже уровня специалитета, магистратуры» [2].

К 2017 году Министерством труда и социальной защиты РФ был подготовлен Справочник квалификационных требований к специальностям, направлениям подготовки, знаниям и умениям, которые необходимы для замещения должностей государственной гражданской службы с учетом области и вида профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих. По тридцати двум областям профессиональной деятельности служащих подробно представлены целесообразные направления подготовки, уровни образования, знания, умения, опыт работы. Справочник включает в себя как базовые и специальные (функционально-профессиональные) квалификационные требования, которые учитывают специфику выполнения служащим своих профессиональных обязанностей на конкретных должностях. Вместе с тем разработчик оставил «свободу» в разработке возможных дополнительных требований к замещению должности руководству органа публичной власти, указывая, что требования к профессиональным умениям «на уровне справочника не предъявляются».

Указанный документ содержит черты профессионального стандарта, хотя и носит рекомендательный характер. Но его содержание, подробное указание на знания законодательства, умения и опыт работы с информаций, информационными системами, документами, данными и т.д. требует весьма внимательного изучения и использования молодыми людьми, готовящимися связать свою профессиональную деятельность с государственной гражданской службой.

Необходимо планировать карьерную траекторию в органе публичной власти: очевидно, стремление замещать должности категории «специалисты» высшей и главной групп должностей гражданской службы уже требует уровня магистратуры или специалитета. Необходимо иметь в виду, что направления подготовки, которые чаще всего указываются в требованиях при приеме на работу в сфере управления – «Государственное и муниципальное управление», «Экономика», «Юриспруденция», «Менеджмент» – не имеют уровня «специалитет». Следовательно, при поступлении на указанные направления с целью последующего трудоустройства в органах власти важно рассматривать период обучения в течение минимум 6 лет.

Специальности, которые указаны в Справочнике для замещения некоторых должностей государственной гражданской службы – «Экономическая безопасность», «Правовое обеспечение национальной безопасности», «Правоохранительная деятельность», «Таможенное дело», «Судебная и прокурорская деятельность», носят достаточно «узкую» направленность, но при этом обеспечивают наибольшую «погруженность» в специальность, более длительную производственную практику в период обучения.

При сравнении бакалавриата и специалите-

та указывают, что степень бакалавра позволяет продолжать обучение в магистратуре за рубежом, что не доступно для специалитета без подтверждения его. Но, если мы ведем речь о государственной гражданской службе, то очевидно, что вопрос о продолжении обучении за границей остро не стоит.

В 2019 году в России замещали должности государственной гражданской службы 855 тысяч человек (Рисунок 1).

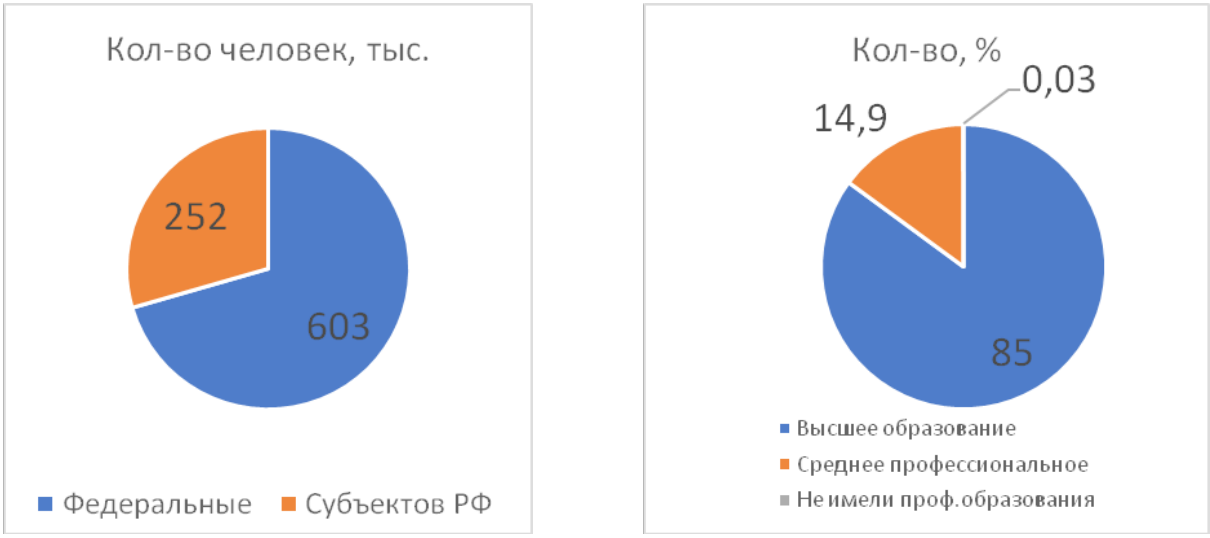

Рисунок 1. Количество государственных гражданских служащих в России и уровень их образования [3]

Учитывая, что на заработную плату чиновников ежегодно направляется 100 млрд. рублей, а также исходя из сохраняющегося дублирования функций государственных органов, Правительство России приняло решение о сокращении служащих в центральных аппаратах федеральных органах на 5%, в территориальных органах – на 10% [4]. В этой связи требования к замещению должностей еще больше усиливаются, а карьерная траектория государственных гражданских служащих в этих условиях должна носить рациональный характер и подвергаться адекватной личной оценке. Хотя, безусловно, особенно для молодого человека, рациональности не всегда достаточно.

Следует отметить, что Минфин России совместно с Российской академией народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ ежегодно обновляет Комплекс тестовых вопросов на соответствие квалификационным требованиям вне зависимости от области и вида профессиональной служебной деятельности и осуществляет профориентационную работу по привлечению молодежи на работу в органы публичной власти. Таким образом, созданы организационные основы для обеспечения взаимосвязи профессиональных стандартов, федеральных государственных образовательных стандартов высшего образования и квалификационных требований, что является одним из важных условий выстраивания карьерной траектории государственных служащих как со стороны государства, так и самими молодыми гражданами.

Карьера государственного гражданского служащего требует постоянного внимания к профессиональному развитию. От качества подготовки служащих зависит их профессиональное развитие, и, как следствие, укрепление и эффективность государственной и муниципальной службы в целом. Характер и тип подготовки и дополнительное профессиональное образование государственных и муниципальных служащих определяются тем, для какой системы государственного управления они предназначены. С вступлением в действие Указа Президента от 21 февраля 2019 года «О профессиональном развитии государственных гражданских служащих» расширился список его форм и видов. Если ранее профессиональное развитие и его основная

содержательная часть – дополнительное профессиональное образование – ограничивалось повышением квалификации, профессиональной переподготовкой и стажировкой, то сегодня это тренинги, семинары, конференции и т.п. [5]. При этом стажировка реализуется крайне редко в силу сложностей с временем и условиями ее организации.

В 2019 году согласно официальным статистическим данным по программам профессиональной переподготовки и повышения квалификации было обучено 169,5 тыс. человек гражданских служащих или 23,3% от общей численности замещавших эти должности, в том числе 107,0 тыс. человек (20,4%) – федеральных гражданских служащих, 62,5 тыс. человек (30,7%) – гражданских служащих субъектов Российской Федерации [6]. Следует отметить, что сегодня государственные гражданские служащие стали более ответственно подходить к выбору курсов повышения квалификации и профессиональной переподготовки, исходя из принципа целесообразности получения знаний для уже замещаемой должности и формирования знаний на будущее. Являясь непосредственными исполнителями деятельности по организации дополнительного профессионального образования в Северо-Кавказском институте-филиале РАНХиГС, авторы с уверенностью отмечают повышение требований слушателей образовательных программ к содержанию и качеству подготовки, уровню профессионализма лекторов. Следует отметить, что в условиях пандемии, вызванной распространением коронавирусной инфекции, большинство образовательных программ дополнительного профессионального образования государственных гражданских служащих осуществлялись с применением дистанционных образовательных технологий на платформах ZOOM и MicroSoft Teams, что в свою очередь потребовало от слушателей – гражданских служащих – знаний в сфере информационных технологий, а также использования таких личностных качеств, как собранность, внимание, умение управлять временем, действовать в условиях многозадачности.

Таким образом, в рамках создания карьерной траектории и успеха в этом направлении, на наш взгляд, необходимо сочетание следующих составляющих: времени, устремлений и рациональной оценки собственных ресурсов. Временной ресурс, в первую очередь, касается получения образования и продолжающегося профессионального развития. Устремления предполагают осознанную готовность к действиям, когда ожидания и притязании человека требуют их удовлетворения. Оценка ресурсов касается как внутренних личностных, так и внешних объективных. Личностные ресурсы необходимы, в первую очередь, для самореализации и здесь напрямую связаны с устремлениями. К таковым ресурсам или качествам относят: способность быстро адаптироваться к новым условиям и требованиям, способность и желание к получению новых профессиональных знаний и навыков, осознание ответственности за последствия своих действий, принимаемых решений. Также следует в качестве личностного ресурса рассматривать здоровье, поскольку для замещения должности государственной гражданской службы требуется получение медицинского разрешения. Важным ресурсом является наличие финансов, поскольку получение высшего управленческого образования в большинстве своем является платным. Внешние ресурсы могут включать: наличие соответствующей образовательной организации, куда целесообразно поступить или получить дополнительное образование, возможности последующего трудоустройства, уровень заработных плат в соответствующем субъекте РФ.

В целом, на карьерную траекторию оказывают влияние различные факторы в совокупности. Для того, чтобы она стала осознанным выбором, а не стечением обстоятельств, необходима вдумчивая подготовка и анализ желаний, возможностей и перспектив личной и трудовой жизнедеятельности.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ О государственной гражданской службе Российской Федерации / Российская газета – Федеральный выпуск № 0(3539), 31 июля 2004 г.

2. Федеральный закон от 30.06.2016 № 224-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и Федеральный закон «О муниципальной службе в Российской Федерации» // [Электронный ресурс] СПС «КонсультантПлюс» – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_200401/3d0cac60971a511280cbba229d9b6329c07731f7/#dst100009
3. Численность работников, замещавших должности государственной гражданской и муниципальной службы российской федерации, по уровню образования, ветвям власти и уровням управления [Электронный ресурс] Официальный сайт Федеральной службы статистики – URL: https://rosstat.gov.ru/folder/11191?print=1
4. Постановление Правительства РФ от 16 ноября 2020 г. № 1830 «Об оптимизации структуры и численности федеральных государственных гражданских служащих и работников, замещающих должности, не являющиеся должностями федеральной государственной гражданской службы, федеральных министерств, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации, федеральных служб и федеральных агентств, подведомственных этим федеральным министерствам, федеральных служб и федеральных агентств, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации» [Электронный ресурс] Официальный сайт Правительства России. – URL: http://government.ru/docs/40861/
5. Указ Президента РФ от 21.02.2019 № 68 «О профессиональном развитии государственных гражданских служащих Российской Федерации» (вместе с «Положением о порядке осуществления профессионального развития государственных гражданских служащих Российской Федерации»). [Электронный ресурс] – СПС «КонсультантПлюс» – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_318654/
6. Обучение государственных гражданских и муниципальных служащих в 2019 году // [Электронный ресурс] Официальный сайт Федеральной службы статистики – URL: https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/nsZHdbx4/kadr-2019.pdf

РЕГИОНАЛЬНАЯ И ОТРАСЛЕВАЯ ЭКОНОМИКА

УДК 332

Абрамян Г.А.[1]

ПРИМЕНЕНИЕ ФИНАНСОВЫХ МЕР ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОДДЕРЖКИ ИНВЕСТОРОВ КАК ФАКТОР РАЗВИТИЯ РЕГИОНАЛЬНОЙ ЭКОНОМИКИ В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ

Аннотация. В данной статье дано подробное описание основных форм государственной финансовой поддержки инвесторов (субсидии, налоговые льготы, налоговые кредиты, гарантии и поручительства и т. п.), реализующих проекты в тех или иных региональных территориальных единицах. Цель работы заключается в описании успешных проектов развитых стран, таких как Германия и США в рамках реализации государственной поддержки региональной экономики путем наращивания в регионах инвестиционной активности. На сегодняшний день органы исполнительной власти сталкиваются с проблемой привлечения внебюджетных средств, т. е. частных инвестиций, во все секторы экономики. В результате исследования становится очевидно, что помимо общепринятых мер финансовой поддержки в развитых странах используются возвратные инструменты, реализуемые через аффилированные институты развития по конкретным отраслям специализации того или иного региона. Также увеличивается роль маркетинговых инструментов в контексте повышения инвестиционной привлекательности и развития экономики.

Ключевые слова: финансовые меры, государственная поддержка, инвесторы, региональная экономика.

Abramyan G.

FOREIGN EXPERIENCE OF APPLICATION OF FINANCIAL MEASURES OF STATE SUPPORT FOR INVESTORS AS A FACTOR OF DEVELOPMENT OF THE REGIONAL ECONOMY

Abstract. This article provides a detailed description of the main forms of state financial support for investors implementing projects in certain regional territorial units (subsidies, tax incentives, tax credits, guarantees and sureties, etc.). The purpose of the work is to describe successful projects of developed countries, such as Germany and the United States, in the framework of the implementation of state support for the regional economy by increasing investment activity in the regions. Today, the executive authorities are faced with the problem of attracting extra-budgetary funds, that is, private investment in all sectors of the economy. As a result of the study, it becomes obvious that in addition to generally accepted measures of financial support in developed countries, return instruments are used, implemented through affiliated development institutions, for specific industries of specialization of a particular region. The role of marketing tools is also increasing in the context of increasing investment attractiveness and economic development.

Keywords: financial measures, government support, investors, regional economy.

[1] *Абрамян Гор Ашотович,* преподаватель, факультет управления, Южный Федеральный университет, г. Ростов-на-Дону, gorabramyan@icloud.com, gorabramyan@sfedu.ru

Gor Abramyan, Lecturer, Faculty of Management, Southern Federal University, Rostov-on-Don, gorabramyan@icloud.com, gorabramyan@sfedu.ru

Широкий спектр финансовых инструментов поддержки предпринимателей, которые готовы реализовать тот или иной инвестиционный проект на территории региона, является одним из ключевых факторов повышения его инвестиционной привлекательности и общей конкурентоспособности [1]. Чем масштабнее, разнообразнее и эффективнее эти инструменты, тем привлекательнее для инвесторов данный регион, что стимулирует приток инвестиций и рост региональной экономики [2].

Международная практика включает в себя значительное число видов и форм государственной поддержки инвесторов (в том числе финансовых), основные из них представлены ниже (Рисунок 1). Эти инструменты универсальны и характерны как для страны в целом, так и для региональной экономики (региональные органы власти могут как обеспечивать реализацию федеральных финансовых инструментов, так и устанавливать собственные меры поддержки) [3].

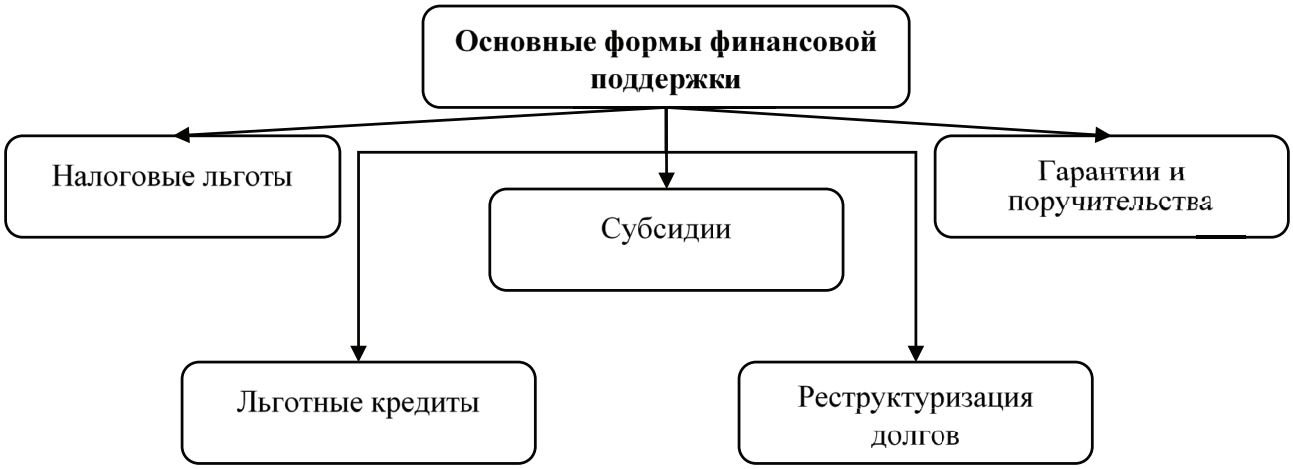

Рисунок 1 – Основные формы государственной финансовой поддержки инвесторов (составлено автором по материалам исследования)

Субсидии являются одним из самых распространенных видов государственной финансовой поддержки при реализации инвестиционных проектов и применяются на сегодняшний день практически во всех развитых и развивающихся странах. Предоставление субсидий обусловлено стремлением органов государственной власти минимизировать влияние негативных макроэкономических факторов, в частности, высоких процентных ставок, а также направлено на поддержку отдельных отраслей, системообразующих предприятий и наращивание экономической и инвестиционной активности на определенной территории в целом [4].

Субсидии носят безвозмездный характер и оказывают значительную нагрузку на бюджет. Субсидии используются всеми странами мира для развития приоритетных секторов промышленности и предприятий, стимулирования регионального развития, стимулирования НИОКР, развития МСП, а также для решения множества других задач.

Налоговые льготы, как и субсидии являются одним из наиболее распространенных видов финансовой поддержки и активно применяются странами, входящими в состав Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР). Многие страны активно предоставляют налоговые льготы в первую очередь для развития научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ (НИОКР), а также малого и среднего предпринимательства (МСП), что имеет важное значение для развития экономики территории любого уровня, в том числе региона. Интерес к использованию налоговых стимулов для НИОКР вызван последствиями финансового кризиса, когда странам было необходимо найти инструмент инновационного экономического роста при жестких фискальных мерах. Налоговые льготы наряду с субсидиями являются

одним из наиболее распространенных видов государственной поддержки, особенно в части стимулирования НИОКР. На долю налоговых льгот приходится около 30% всех финансовых инструментов поддержки [5].

Льготные кредиты представляют собой целевые займы, выданные инвесторам под реализацию конкретного инвестиционного проекта на условиях выгоднее рыночных (в большинстве случаев подразумевается более низкая процентная ставка). Льготные кредиты преимущественно предоставляются в рамках кредитных продуктов институтов развития (банки с государственным участием, целевые фонды, экспортные агентства и пр.). Также возможен вариант реализации льготного кредита посредством субсидирования органами исполнительной власти определенной части процентных платежей по кредитам.

Реструктуризация долгов или финансовая помощь по спасению предприятий (rescue and restructuring – R&R) является одним из ключевых инструментов государственной поддержки предприятий, оказавшихся в трудном финансовом положении. Данная форма помощи позволяет предприятиям, находящимся на грани банкротства, подготовить план реструктуризации текущей задолженности, осуществление которого с высокой долей вероятности позволит им восстановить свою финансовую устойчивость в средне- или долгосрочной перспективе. На сегодняшний день около 30% сделок по смене собственника с участием государства в Европейском Союзе (ЕС) является операцией по реструктуризации и спасению [7].

Гарантии и поручительства позволяют обеспечить обязательства принципалов по займам, в том числе направленным на реализацию инвестиционных проектов. Данные инструменты предоставляются по обязательствам инвестора, основанным на кредитных договорах, договорах займа, банковской гарантии, лизинга и т. д. В мировой практике в среднем на долю инвестиционных проектов приходится более 20% выданных гарантий. Лишь 10–20% инвестиционных проектов, для реализации которых предоставлялись гарантии, могли бы быть профинансированы без данного обеспечения [6]. Основными преимуществами государственной поддержки в форме гарантий, помимо возможности привлечь заемное финансирование, являются отсутствие необходимости предоставления собственного обеспечения, льготная стоимость самой гарантии и экономия от снижения процентных ставок по кредитам. Гарантии могут предоставляться без взимания вознаграждения гаранта или на платной основе и выдаются специальными целевыми фондами, капитализация которых обеспечивается средствами бюджета стран, регионов и т. п. Гарантии, по которым гарантом выступает государство, являются государственными (госгарантии). Специализированные агентства, фонды и прочие организации по предоставлению гарантий могут быть частными, государственными, а также смешанного типа (с частным и государственным участием).

На сегодняшний день правительства многих стран проводят постоянную работу по совершенствованию действующих финансовых инструментов и созданию новых – более эффективных – с целью наращивания предпринимательской активности в регионах. Для определения ключевых мировых особенностей и трендов государственной финансовой поддержки инвесторов (в т. ч. регионах) был изучен успешный опыт таких стран, как Германия и США.

В Германии действует ряд государственных институтов и программ, направленных на содействие реализации инвестиционных проектов в целом и развитию НИОКР в частности. Например, банк развития KfW (член финансовой группы KfW Bankengruppe) предоставляет льготные среднесрочные кредиты представителям МСП по процентным ставкам ниже рыночных. Государственная инвестиционная компания DEG (Deutsche Investitions und Entwicklungsgesellschaft mbH), также являющаяся частью KfW Bankengruppe, занимается предоставлением долгосрочных кредитов на реализацию проектов, связанных с окружающей средой, обучением и повышением квалификации, охраной труда, а также финансированием стартапов [8].

Для развития инноваций среди МСП пра-

вительство Германии в 2013 году запустило специальную инновационную программу – Zentrales Innovationsprogramm Mittelstand (ZIM), поддержанную Федеральным министерством экономики и энергетики Германии [9]. Программа подразумевает предоставление грантов как для индивидуальных проектов, так и коллективных – проекты сотрудничества в области НИОКР как минимум между двумя МСП или проекты сотрудничества в области НИОКР между как минимум одним МСП и как минимум одной исследовательской организацией. Финансирование осуществляется в виде безвозмездного гранта в форме долевого финансирования на следующих условиях:

- Индивидуальные проекты и проекты сотрудничества поддерживаются с помощью субсидий в размере от 25% до 55% от затрат, в зависимости от размера предприятия, местоположения и типа проекта. Уровень финансирования научных учреждений составляет 100%. Допустимые расходы ограничены суммой в 380000 евро на проект. Для исследовательских учреждений установлен потолок в размере 190000 евро.
- Сетевые проекты финансируются на сумму до 380000 евро, а финансирование первого этапа (создание сети, разработка технологической дорожной карты) не превышает 160000 евро. Первый этап будет финансироваться в течение максимум 12 месяцев с 90% приемлемых расходов. На втором этапе (реализация проектов НИОКР и подготовка к запуску) максимальное финансирование варьируется следующим образом: 1-й год – 70%; 2-й год – 50%; 3-й год – 30%.

В настоящее время инвестиционная политика Германии направлена на формирование благоприятной бизнес-среды, в связи с чем активно развиваются инструменты финансовой и консультационной поддержки для реализации инвестиционных проектов МСП, в том числе высокотехнологичных стартапов. В этой сфере значительное внимание уделяется позиционированию и продвижению тех или иных регионов Германии как реципиентов инвестиций посредством инструментов брендинга и регионального маркетинга.

США предоставляет инвесторам широкий перечень финансовых инструментов государственной поддержки в виде субсидий, гарантий, налоговых кредитов, льгот и вычетов, масштабной системы государственных закупок, а также помощи по спасению предприятий. Государство активно финансирует инвестиционные проекты в НИОКР (особенно в области обороны и здравоохранения) с участием государственных организаций, включая ARPA, NIH, NSF, NASA, университетов и научно-исследовательских институтов. Таким образом, для экономики США характерно кластерное развитие, выражающееся в реализации инвестиционных проектов и во взаимодействии между государством, научно-образовательными центрами и бизнесом.

Финансовые инструменты поддержки инвестиционных проектов в США предоставляются как федеральными органами власти, так и на уровне отдельных штатов с привлечением государственных институтов, кредитно-финансовых и экспортных организаций.

В целом же на сегодняшний день Федеральное правительство США предлагает широкий спектр услуг и программ для компаний, которые работают в Соединенных Штатах – от помощи по развитию кадровых ресурсов и грантов по повышению энергоэффективности до отдельных отраслевых стимулов. Государственные, территориальные и местные органы власти часто являются основным источником конкретной помощи, чтобы помочь инвесторам начать новые проекты или расширить уже действующие производства.

Перечень всех основных программ, доступных для инвесторов на территории всех штатов страны представлен в Таблице 1 [10]. Большинство вышеперечисленных программ носят целевой характер и имеют отраслевую специализацию – энергетика, НИОКР, недвижимость и т. д.

Таблица 1. Перечень программ финансовой поддержки инвесторов в США

№ п/п	Название программы	Сектор экономики
1	Demonstration of Integrated Biorefinery Operations, Renewable Energy Research and Development	Энергетика
2	Environmental Quality Incentive Program (EQIP)	Окружающая среда
3	Biomass Research and Development Initiative BRDI, Renewable Energy Research and Development	Энергетика
4	International Science and Education Competitive Grants Program	Образование
5	Specialty Crop Research Initiative	Сельское хозяйство
6	Invest in America	Без ограничений
7	NIST Information Related to the American Recovery and Reinvestment Act of 2009	НИОКР
8	Office of Technology and Electronic Commerce	Информационно-коммуникационные технологии
9	Technology Innovation Program (TIP), DOC, NIST	НИОКР
10	Small Business Innovation Research Program (SBIRP) DOC, NIST	НИОКРР
11	Foreign Trade Zones Board	Без ограничений
12	Business Energy Tax Credit	Энергетика
13	Clean Coal Power Initiative (CCPI)	Энергетика
14	Commercial Building Tax Deduction	Энергетика
15	Electric Drive Vehicle Battery and Component Manufacturing Initiative	Энергетика
16	Loan Guarantee Program	Энергетика
17	National Energy Technology Laboratory (NETL)	Энергетика
18	Recovery Act: Transportation Electrification	Энергетика
19	Request for information: Solar Policy and Analysis Regional Centers (SPARCs)	Возобновляемые источники энергии
20	Six Ultra-Deepwater Program 2008 Requests for Proposals (RFPs)	НИОКР
21	Solar America Initiative (SAI) Market Transformation: Solar America Showcase 2009	Возобновляемые источники энергии
22	Wind and Hydropower Technologies Program (WHTP)	Возобновляемые источники энергии
23	Grants.gov	Без ограничений
24	Omnibus Solicitation of the NIH for Small Business Technology Transfer Grant Applications	Здравоохранение
25	Recovery Act Limited Competition: NIH Challenge Grants in Health and Science Research (RC1)	НИОКР
26	Small Business Innovation Research to Develop New Therapeutics and Monitoring Technologies for Type 1 Diabetes (T1D): Towards an Artificial Pancreas	Здравоохранение
27	Multifamiliy Real Estate for Sale	Недвижимость
28	Tax incentives in Empowerment Zones (EZs)	Недвижимость
29	Tax incentives in Renewal Communities (RCs)	Недвижимость
30	Grant Opportunities for Academic Liaison with Industry (GOALI)	НИОКР
31	Industry/University Cooperative Research Centers Program (I/UCRC)	НИОКР
32	Bilateral Investment Treaty (BIT)	Без ограничений
33	Free Trade Agreements	Без ограничений
34	Research and Development Tax Credit	Без ограничений

Рассмотрим некоторые из этих программ подробнее:

1. Loan Guarantee Program – программа предоставления гарантий по займам на реализацию проектов в области чистой энергетики, в которых используются инновационные технологии и которые стимулируют дальнейшие инвестиции в передовые технологии.

2. Industry/University Cooperative Research Centers Program (I/UCRC) – программа развивает долгосрочные партнерские отношения между отраслью промышленности, академическими кругами и правительством. Центры стимулируются небольшими инвестициями Национального научного фонда (NSF) и в основном поддерживаются членами отраслевых центров, причем NSF играет вспомогательную роль в их развитии. Каждый центр создан для проведения исследований, представляющих интерес как для отрасли, так и для центра. Программа не только вносит вклад в базу исследовательской инфраструктуры и повышает интеллектуальный потенциал инженерных и научных кадров посредством интеграции исследований и образования, но также поощряет и стимулирует международное сотрудничество и совместные проекты. Предполагаемое финансирование в рамках программы составляет в среднем от 8 000 000 до 9 000 000 долларов США.

3. Tax incentives in Renewal Communities (RCs) – для предприятий, которые нанимают на работу местных жителей, модернизируют свой производственный процесс, а также строят или восстанавливают коммерческую недвижимость, возможна существенная экономия денежных средств на налогах, выплачиваемых через специальные федеральные налоговые льготы, зарезервированные исключительно в так называемых Renewal Communities (RCs) и Empowerment Zones (EZs [11]. Предприятия, которые нанимают местных жителей на работу в этих зонах, могут иметь право на ежегодные налоговые кредиты на трудоустройство до 3000 долларов США в расчете на одного работника. Предприятия, которые нанимают молодых резидентов RCs или EZs, даже если они находятся за пределами этих районов, могут иметь право требовать налоговые кредиты на трудоустройство в размере 2400 долл. США на одного работника.

Также стоит отметить функционирование отдельной федеральной программы «SelectUSA», разработанной Министерством торговли США [12]. С момента своего создания программа привлекла более 64 млрд. долл. США инвестиций, создав и/или сохранив более 86 тыс. рабочих мест в США. Только в 2018 году в рамках «SelectUSA» в экономику страны было привлечено 20,8 млрд. долл. США. «SelectUSA» работает с 20 федеральными агентствами и бюро для обеспечения полного взаимодействия по всем возникающим вопросам на этапе согласования инвестиционного проекта. Также оказывается консультационная и промоутерская поддержка в рамках платформы международного территориального маркетинга.

В рамках «SelectUSA» помощь предоставляется в следующих отраслях:

- авиационно-космическая промышленность;
- агробизнес;
- биофмармацевтика;
- химическая промышленность;
- производство потребительских товаров;
- экологические технологии;
- финансовые услуги;
- логистика и транспорт;
- производство СМИ и прочего медиа контента;
- розничная торговля;
- производство программного обеспечения IT-услуги;
- туристический и гостиничный бизнес.

Таким образом, в заключение можно сделать вывод о том, что зарубежный опыт применения финансовых инструментов повышения инвестиционной привлекательности территории (в том числе региона) характеризуется как разными инструментами и масштабом их финансирования, так и разными секторами экономики, являющимися основными объектами оказания государственной поддержки в зависимости от конкретных отраслей специализации того или иного региона. Однако, во всех странах, проанализированных в рамках данного исследования в качестве ключевых

инструментов, можно выделить фискальные меры (налоговые льготы, налоговые кредиты, налоговые вычеты), меры гарантийной и субсидийной поддержки инвесторов, а также льготные кредиты, предоставляемые институтами развития. Стоит отметить, что в развитых странах все популярнее становятся целевые возвратные меры финансовой поддержки, реализуемые через различные институты развития, капитализация которых обеспечивается бюджетом региона или страны. Основными направлениями государственной поддержки являются: отрасль энергетики, сельское хозяйство и НИОКР.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Антонова Н.Е., Леонов С.И. Государственная поддержка инвесторов как факторов инвестиционной привлекательности субъекта Федерации // Региональная экономика: теория и практика. – 2013. – № 32. – С. 14–23.
2. Климова Н.В., Шаповалова Г.И. Оценка инвестиционной привлекательности и инвестиционного потенциала муниципального образования // Политематический сетевой электронный научный журнал Кубанского государственного аграрного университета. – 2016. – № 116. – С. 1419–1431.
3. Литвинова В. В. Теоретические и методологические аспекты оценки инвестиционного климата региона // Молодой ученый. – 2011. – №4. Т. 1. – С. 165–170.
4. Мальцагова Т.М. Субсидии на развитие предпринимательства: региональный аспект // Теория и практика современной науки. – 2015. – № 6 (6). – С. 853–859.
5. Никонов И. В. Влияние налоговых льгот на налоговую нагрузку в предпринимательском секторе // Налоги и налогообложение. – 2017. – № 9. – С. 27–37.
6. Чернышев А. А. Структура и тренды государственной поддержки в Европейском Союзе // Конкурентоспособность в глобальном мире: экономика, наука, технологии. – 2017. – №4–5(41). – С. 197–201.
7. Чернышев А. А. Государственная гарантийная поддержка промышленных инвестиционных проектов // Финансы и реиндустриализация: от теории к практике: сборник статей Всероссийской студенческой научно-практической конференции – М.: ФЛИНТА, 2016. – С. 391–398.
8. Deutsche Investitions und Entwicklungsgesellschaft mbH. [Электронный ресурс]. – URL: https://www.deginvest.de/Internationale-Finanzierung/DEG/
9. Zentrales Innovationsprogramm Mittelstand. [Электронный ресурс]. – URL: https://www.zim.de/ZIM/Navigation/DE/Home/home.html
10. Guide to Federal Incentives and Programs Available to Investors. [Электронный ресурс]. – URL: https://www.trade.gov/investamerica/iia_guide_to_fed_incentives.pdf
11. Аналоги функционирующих в Российской Федерации Территорий опережающего социально-экономического развития (ТОСЭР), созданных для стимулирования развития моногородов
12. Select USA. [Электронный ресурс]. – URL: https://www.selectusa.gov/welcome

УДК 336.102.11

Акинин М.А.[1]
Ступникова О.Е.[2]

УПРАВЛЕНИЕ РЕГИОНАЛЬНЫМИ ФИНАНСАМИ в СКФО: ОЦЕНКА СОВРЕМЕННОГО СОСТОЯНИЯ

Аннотация. В статье анализируются результаты оценки качества управления региональными финансами в субъектах Северо-Кавказского федерального округа. Особое внимание уделено выполнению индикаторов по отношению к среднероссийским показателям в рамках каждого направления мониторинга.

Ключевые слова: результаты, индикаторы, региональные финансы, СКФО.

Akinin M.
Stupnikova O.

OF REGIONAL FINANCE GOVERNANCE IN THE REGIONS OF THE NORTH CAUCASUS FEDERAL DISTRICT

Abstract. The article analyzes the results of assessing the quality of regional finance management in the regions of the North Caucasus Federal District. Particular attention has paid to the implementation of indicators in relation to the average Russian indicators within each direction of monitoring.

Keywords: results quality management, monitoring, regional finance, North Caucasus Federal District, assessment.

Ежегодно проводится оценка качества управления региональными финансами. Интересен тот факт, что количество субъектов, которым присвоена первая степень качества управления региональными финансами составило 24 региона. Однако, средний балл из года в год снижается. Так, если в 2017 г. он составлял 91,06, в 2018 г. – 87,25, в 2019 г. только 82,66.

Рассмотрим ряд индикаторов, которые используются при оценке качества бюджетного планирования:

– Удельный вес расходов бюджета субъекта РФ, исполняемых в рамках государственных программ, в общем объеме расходов бюджета в отчетном финансовом году. Данный показатель превышает 90% в 76 субъектах РФ, при этом средний уровень по РФ составил 95,2%. С показателем уровня ниже среднего по РФ в СКФО оказались сразу несколько субъектов: Республика Северная Осетия-Алания Республика Ингушетия, Ставропольский край, Республика Дагестан, Карачаево-Черкесская Республика.

Средний уровень показателя «Отклонение фактических доходов от первоначально утвержденного уровня» по РФ составил в 2019 г. 10,9%. Не все субъекты РФ, входящие в СКФО, смогли выйти на среднероссийские показатели. В числе таковых оказались (с пре-

[1] *Акинин Марк Аркадьевич,* магистрант 3 курса, направление подготовки «Государственное и муниципальное управление», Северо-Кавказский институт – филиал РАНХиГС г. Пятигорск, e-mail: akinin.mark@icloud.com
Mark Akinin, 3-d course undergraduate, direction of training “Public and municipal administration”,North-Caucasus institute-brunch of the Russian Presidential academy of national economy and public administration, Pyatigorsk, e-mail: akinin.mark@icloud.com
[2] *Ступникова Оксана Емельяновна,* кандидат экономических наук, доцент, декан факультета экономики, управления и права, Северо-Кавказский институт – филиал РАНХиГС г. Пятигорск, e-mail: oks-ev@yandex.ru, т. (8793-97-38-54)
Oksana Stupnikova, candidate of economic sciences, North-Caucasus institute-brunch of the Russian Presidential academy of national economy and public administration, e-mail: oks-ev@yandex.ru, phone: (8793-97-38-54)

вышением нормы отклонения около 20%) Республика Ингушетия и Республика Дагестан, а также Ставропольский край.

– Соотношение недополученных доходов по региональным налогам и по налогу на прибыль организаций в результате действия налоговых льгот, установленных законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов РФ к общему объему поступивших региональных налогов и налога на прибыль организаций. В среднем по РФ данный показатель составил 5,8%. В число субъектов, превысивших данных показатель попали 30 регионов, в числе которых Республика Ингушетия и Ставропольский край. 13 регионов показали уровень недополученных доходов ниже 1%, в число которых вошла Республика Северная Осетия – Алания. Остальные субъекты продемонстрировали невысокий уровень недополученных доходов, не превышающий средний по РФ показатель.

– Отклонение утвержденного объема расходов бюджета субъекта РФ на очередной финансовый год от объема расходов соответствующего года при его утверждении на первый год планового периода в году, предшествующему отчетному финансовому году. Возглавляет рейтинговую таблицу Республика Дагестан – отклонение составило 57,3%; меньше 20% отклонение у Чеченской Республики. Невысокий уровень отклонений (порядка 10%) у Ставропольского края, Кабардино-Балкарской Республики, Республики Северная Осетия-Алания. Субъектом СКФО с самым низким уровнем отклонения явилась Республика Ингушетия, а Карачаево-Черкесская Республика наряду с еще 6 субъектами РФ смогла показать отрицательное значение данного показателя.

– Соответствие количества внесенных изменений в закон о бюджете субъекта РФ предельно допустимому значению. По данному показателю в «зеленой зоне» оказались 38 субъектов РФ, включая Чеченскую Республику и Кабардино-Балкарскую Республику (2 изменения в год). Остальные субъекты СКФО превысили предельно допустимое количество изменений (4 в год) и попали в «красную зону». Так, Ставропольский край, Республика Ингушетия, Республика Северная Осетия-Алания и Республика Дагестан внесли 5 изменений в год. Больше всего изменений – 7 – внесла в течение года Карачаево-Черкесская Республика.

– Доля стимулирующих налоговых расходов, обусловленных льготами по налогу на имущество организаций, имеющих положительный совокупный бюджетный эффект, в общем объеме таких налоговых расходов. В 18 субъектах РФ стимулирующие налоговые льготы по налогу на прибыль организаций в полном объеме признаны неэффективными, в числе которых Республика Северная Осетия-Алания; Чеченская Республика; Республика Дагестан; Карачаево-Черкесская Республика. В 9 субъектах РФ стимулирующие налоговые льготы по налогу на имущество организаций в полном объеме признаны неэффективными, среди них из субъектов СКФО: Кабардино-Балкарская Республика, Республика Северная Осетия-Алания, Чеченская Республика.

По качеству бюджетного планирования к регионам с высоким уровнем из всех субъектов СКФО можно отнести только Кабардино-Балкарскую Республику. А такие субъекты как Республика Дагестан, Ставропольский край и Чеченская Республика вообще попали в числе еще 16 территорий в категории с низким уровнем качества бюджетного планирования.

К основным индикаторам, используемым для оценки качества исполнения бюджета субъекта Российской Федерации, относят следующие:

– Доля просроченной кредиторской задолженности бюджета субъекта РФ и местных бюджетов в расходах консолидированного бюджета субъекта РФ. В 33 регионах просроченная кредиторская задолженность отсутствует, однако при ее наличии (средний показатель по РФ – 0,2%) самую высокую долю имеет Республика Ингушетия (более 17%); Карачаево-Черкесская Республика (2%); Республика Северная Осетия-Алания, Ставропольский край (менее 0,5%).

– Коэффициент покрытия расходов бюджета субъекта РФ собственными средствами без привлечения заемных средств. У 66 субъектов РФ данный коэффициент выполнен более чем на 100%, в числе которых все субъекты СКФО.

По неравномерности распределения бюджетных расходов в течение года (без учета субсидий, субвенций и иных межбюджетных трансфертов из федерального бюджета) Республика Дагестан занимает 14 место, Ставропольский край – 20, Республика Ингушетия – 46, Кабардино-Балкарская Республика – 63, Карачаево-Черкесская Республика – 71, Республика Северная Осетия-Алания – 81, Чеченская Республика – 82 место.

Таким образом, по качеству исполнения бюджетов Республика Ингушетия заняла самую нижнюю строчку в рейтинге. Высокое качество продемонстрировала Чеченская Республика, надлежащее качество показали Кабардино-Балкарская Республика, Республика Дагестан и Ставропольский край, а низкое качество – Республика Северная Осетия-Алания, Карачаево-Черкесская Республика.

Индикаторы, характеризующие качество управления долговыми обязательствами:

– Долговая нагрузка бюджетов субъектов РФ и доля расходов на обслуживание госдолга субъекта РФ к среднему объему госдолга субъекта РФ – ее уровень в среднем по РФ составил 44,9%. Показатель выше среднероссийского значения смогли продемонстрировать такие субъекты СКФО, как Карачаево-Черкесская Республика, Республика Северная Осетия – Алания, Кабардино-Балкарская Республика, Республика Ингушетия, Ставропольский край. А вот Чеченская Республика и Республика Дагестан вышли на показатели ниже среднероссийского.

Коэффициент увеличения долговой нагрузки бюджетов субъектов РФ – данный коэффициент сократился у всех субъектов СКФО.

По данному показателю ненадлежащее качество демонстрирует Республика Северная Осетия – Алания, а Республика Дагестан и Чеченская Республика, напротив, в лидерах.

Индикаторы, характеризующие финансовые взаимоотношения с муниципальными образованиями:

– Доля дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований, в том числе замененных дополнительными нормативами отчислений от НДФЛ, в общем объеме межбюджетных трансфертов, предоставляемых из бюджета субъекта РФ местным бюджетам (за исключением субвенций, межбюджетных трансфертов из регионального бюджета, источником которых являются средства федерального бюджета, средства фондов финансового обеспечения) и расчетного объема дотаций, замененных дополнительными нормативами отчислений от НДФЛ. В 18 субъектах РФ объем дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований и субвенций бюджетам муниципальных районов по расчету и предоставлению дотаций бюджетам поселений составляет более 50% от общего объема межбюджетных трансфертов местным бюджетам. И «лидирует» среди всех субъектов РФ Республика Ингушетия. В число проблемных вошли и другие республики СКФО, за исключением КЧР и КБР, а также Ставропольского края. Более того, именно КБР заняла почетное второе место, уступив только Москве.

– Эффективность выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований. 61 субъект РФ показал разрыв между средним значением 5 наиболее и средним значением 5 наименее обеспеченных муниципальных образований менее 1,5 раз. К ним относятся Ставропольский край, Карачаево-Черкесская Республика, Республика Дагестан, Республика Северная Осетия-Алания. Кабардино-Балкарская Республика, Чеченская Республика и Республика Ингушетия показывают низкую эффективность выравнивания.

– Динамика доли расходов на содержание органов местного самоуправления в общем объеме налоговых и неналоговых доходов местных бюджетов по отношению к 2014 году. В 53 субъектах РФ данный показатель сократился. Это говорит о том, что в субъектах РФ ведется активная работа, направленная на приведение структуры муниципальных образований к оптимальному состоянию и лидером является Республика Дагестан (снижение на 40%). Также в «зеленой зоне» – Карачаево-Черкесская Республика, Ставропольский край. В «красной зоне» оказались Республика Ингушетия, Республика Северная Осетия-Алания, Кабардино-Балкарская Республика, а последнее место среди всех субъектов зани-

мает Чеченская Республика (рост расходов на 147%).

Таким образом, по качеству финансовых взаимоотношений с муниципальными образованиями в СКФО возглавляет рейтинг Чеченская Республика и Республика Северная Осетия-Алания, а замыкает – Республика Ингушетия, все остальные субъекты СКФО по данному показателю продемонстрировали надлежащее качество управления.

– Индикаторы, характеризующие качество управления государственной собственностью и оказания государственных услуг. Республика Дагестан и Ставропольский край попали в число субъектов, не выполнивших в полном объеме государственное задание.

– Эффективность использования государственными унитарными предприятиями (ГУП) средств бюджета субъекта РФ – первое место занимает Республика Ингушетия с показателем превышения в 6546 раз.

По данному показателю в число субъектов РФ с низким уровнем попали Республика Ингушетия, Чеченская Республика, Республика Дагестан. Остальные субъекты СКФО вышли на надлежащий уровень качества по данному показателю.

Индикаторы, характеризующие степень прозрачности бюджетного процесса. Одним из важнейших является степень достижения субъектами РФ максимально возможного количества баллов, набранных в ходе проведения мониторинга и составления рейтинга по уровню открытости бюджетных данных. Замыкают рейтинг 7 регионов с показателем ниже 20%, и в их числе Республика Северная Осетия-Алания и Республика Дагестан. 35 субъектов РФ имеют рейтинг более 70% и Ставропольский край занимает там 11 место, остальные субъекты имеют средние показатели (от 30 до 70%) и к ним относятся Кабардино-Балкарская Республика, Карачаево-Черкесская Республика, Чеченская Республика и Республика Ингушетия.

По степени прозрачности бюджетного процесса наихудшие показатели из всех субъектов РФ у Республики Дагестан, но также низкую оценку качества в этой группе индикаторов получила Республика Северная Осетия – Алания и Республика Ингушетия. Ставропольский край по данному показателю получил высокое качество управления, а все остальные субъекты СКФО – надлежащее качество.

По индикаторам, характеризующим выполнение указов Президента Российской Федерации, высокое качество среди субъектов СКФО у Чеченской Республики и Карачаево-Черкесской Республики, низкое – у Республики Северная Осетия – Алания, остальным субъектам присвоен статус надлежащего качества.

Однако на общий результат повлияло нарушение субъектами РФ бюджетного законодательства. Так,

п. 5 ст. 140 БК РФ – Превышение предельного объема не распределенного между муниципальными образованиями резерва субвенций в бюджете субъекта РФ – нарушитель: Республика Северная Осетия-Алания;

п. 2 ст. 137 БК РФ и п. 2 ст. 138 БК РФ – Снижение значений критериев выравнивания финансовых возможностей городских поселений, сельских поселений, внутригородских районов по осуществлению органами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения, а также значений критерия выравнивания расходов бюджетных обязательств муниципальных районов на текущий финансовый год – нарушитель: Чеченская Республика.

Более того, в рамках соглашений ряд субъектов не смогли выполнить некоторые целевые показатели в 2019 г., которые были нацелены на оздоровление финансов и социально-экономическое развитие:

– рост налоговых и неналоговых доходов (Карачаево-Черкесская Республика, Чеченская Республика);

– превышение показателя «Доля просроченной кредиторской задолженности бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов в расходах консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации (%)» (Республика Дагестан, Республика Ингушетия, Карачаево-Черкесская Республика).

Ряд субъектов допустили административные правонарушения:

– несогласование изменений в закон о бюджете (Республика Ингушетия);

– неактуализация мероприятий плана до 2024 года, утвержденного в 2018 году плана мероприятий по росту доходного потенциала субъекта Российской Федерации и (или) оптимизации расходов бюджета субъекта Российской Федерации (Республика Ингушетия и Республика Дагестан);

– невыполнение мероприятий, утвержденных до 1 января 2019 г., планов («дорожных карт») (Республика Ингушетия);

– несоблюдение требований бюджетного законодательства (Республика Ингушетия, Республика Дагестан);

– не осуществлены меры по повышению эффективности бюджетных средств (Республика Ингушетия, Республика Дагестан, Чеченская Республика);

– не осуществлены меры в рамках формирования межбюджетных отношений с муниципальными образованиями (Республика Дагестан);

– не осуществлены меры в рамках повышения качества управления региональными финансами (Республика Ингушетия, Республика Дагестан).

Таким образом, в 2019 году с надлежащим качеством управления региональными финансами среди субъектов СКФО продемонстрировали Ставропольский край, Карачаево-Черкесская Республика (которая, однако, нарушила условия соглашений, заключаемых Минфином России с субъектами РФ, получающими дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности) и Чеченская республика (которая в 2019 г. имела нарушения бюджетного законодательства РФ, не влекущие отнесение к 3 степени качества). Необходимо отметить, что со всего СКФО в число субъектов с высоким качеством управления попала только Кабардино-Балкарская Республика. Все остальные субъекты СКФО: Республика Ингушетия, Республика Дагестан, Республика Северная Осетия-Алания показали низкий уровень качества управления региональными финансами.

Проведенная оценка позволила выявить ряд положительных результатов, среди которых: рост качества бюджетного планирования на субфедеральном уровне, что проявилось в серьезном сокращении количества внесенных изменений в закон о бюджете субъекта РФ в течение финансового года. Также снизились средний уровень долговой нагрузки региональных бюджетов, а также средний по России показатель просроченной кредиторской задолженности не только региональных бюджетов, но и автономных, и бюджетных учреждений субъектов РФ. Прекратились случаи несвоевременного предоставления в Федеральное казначейство РФ отчетности. А коэффициент покрытия расходов субфедеральных бюджетов собственными средствами без привлечения заемных средств не сократился.

Однако есть и негативные моменты, к которым можно отнести тот факт, что общее количество субъектов с низким качеством управления выросло с 11 в 2017 г. до 18 в 2019 г. Каждый 10 субъект РФ нарушил условия соглашения о предоставлении бюджетных кредитов, 23 субъекта РФ нарушили условия соглашений по оздоровлению финансов и социально-экономическому развитию. Часть регионов не выполнила показатели, которые содержатся в «дорожных картах», связанные с повышением оплаты труда работникам бюджетной сферы; часть увеличила расходы, не обеспечив при этом рост собственных доходных источников; часть субъектов РФ использовала налоговые льготы по налогу на прибыль организаций и налогу на имущество, которые должны были носить стимулирующий характер, но таковыми не стали.

УДК 314.143

Браткова В.В.[1]
Кочесоков А.К.[2]
Кочесокова М.К.[3]

АНАЛИЗ ДЕМОГРАФИЧЕСКОЙ СИТУАЦИИ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Аннотация: В статье рассмотрены актуальные вопросы демографической ситуации в России. По прогнозам в ближайшие десятилетия есть несколько вариантов развития демографической ситуации. Один из неблагоприятных вариантов прогноза, к которому склоняется большинство ученых, предполагает сокращение численности населения и выход России из десятки крупнейших стран мира по численности населения. Данная проблема требует детального мониторинга, анализа демографической ситуации как в целом по России, так и в региональном аспекте.

Ключевые слова: демография, демографическая политика, концепция демографической политики РФ, естественный прирост населения.

Bratkova V.
Kochesokov A.
Kochesokova M.

ANALYSIS OF THE DEMOGRAPHIC SITUATION IN MODERN RUSSIA

Abstract: The article deals with topical issues of the demographic situation in Russia. According to forecasts, there are several options for the development of the demographic situation in the coming decades. One of the unfavorable versions of the forecast, to which most scientists are inclined, assumes a reduction in the population and the exit of Russia from the top ten largest countries in the world in terms of population. This problem requires detailed monitoring and analysis of the demographic situation both in Russia as a whole and in the regional aspect.

Keywords: demography, demographic policy, the concept of demographic policy of the Russian Federation, natural population growth.

В России главными особенностями сложившейся демографической ситуации являются: значительные масштабы сокращения населения, низкая рождаемость, продолжающееся старение населения. В настоящее время в РФ наблюдается высокая смертность и низкая рождаемость. Огромные потери страна несет от смертности мужчин, особенно от несчастных случаев, отравлений, травм. Выросли объемы вынужденной и нелегальной миграции, и сокра-

[1] *Браткова Валерия Валентиновна*, кандидат социологических наук, доцент, заведующий кафедрой экономики и финансового права Северо-Кавказского института-филиала РАНХиГС, г. Пятигорск, e-mail: bratkova.valera@mail.ru

Valeria Bratkova, Ph.D. in Sociology, Head of the Department of Department of Economics and Finance Law, North-Caucasian Institute, Branch of RANEPA, Pyatigorsk, e-mail: bratkova.valera@mail.ru

[2] *Кочесоков Ахмед Каральбиевич,* магистрант Северо-Кавказского института-филиала РАНХиГС, г. Пятигорск, e-mail: kochesokov2020@mail.ru

Ahmed Kochesokov, Graduate Student North-Caucasian Institute, Branch of RANEPA, Pyatigorsk, e-mail: kochesokov2020@mail.ru

[3] *Кочесокова Марьяна Каральбиевна*, старший преподаватель кафедры экономики и финансового права Северо-Кавказского института-филиала РАНХиГС, г. Пятигорск, e-mail: kochesokova92@mail.ru

Maryana Kochesokova, Senior Lecturer of Department of Economics and Finance Law, North-Caucasian Institute, Branch of RANEPA, Pyatigorsk, e-mail: kochesokova92@mail.ru

тился объем внутренней миграции. Ожидаемая продолжительность жизни – одна из важнейших характеристик уровня и качества жизни. Этот показатель отражает множество самых разнообразных факторов, начиная от эффективности системы здравоохранения заканчивая психологическим самочувствием населения. Кроме этого, продолжительность жизни характеризует не только текущее положение вещей, но и прошлое качество жизни поколения. Главными особенностями сложившейся демографической ситуации в современной России являются: значительные масштабы сокращения населения; низкая рождаемость, массовое распространение однодетной семьи, не обеспечивающей воспроизводства населения; продолжающееся старение населения, изменение соотношения между работниками и пенсионерами, обостряющиеся проблемы пенсионного обеспечения; кризис семьи, высокий уровень разводов.

Демографическая ситуация в Российской Федерации в значительной степени обусловлена социально-экономическими процессами, происходившими в XX веке. Во второй половине прошлого века в Российской Федерации ежегодно рождались 2–2,5 млн. детей, умирали 1–1,5 млн. человек. Продолжительность жизни граждан постоянно увеличивалась и приближалась к показателям европейских стран. Средняя продолжительность жизни в 1990-1991 годах составляла 68 лет.

С 1992 года началось стабильное сокращение численности населения из-за превышения уровня смертности над уровнем рождаемости (естественная убыль населения).

Благодаря начавшейся с 2006–2007 гг. реализации национальных проектов, направленных на сокращение смертности и увеличение рождаемости населения России, естественная убыль сменилась естественным приростом и тем самым уже к 2012 г. была преодолена депопуляция, бывшая до того два десятка лет. С 2012 года вплоть до 2016 года, ежегодные числа родившихся колебались вокруг отметки в 1,9 млн., т.е. были близки к цифрам начала 1990-х годов (в 1991 году число родившихся составило 1795 тыс.). Поскольку числа умерших до 1992 года были меньше 1,8 млн. человек, то в стране сохранялся естественный прирост населения. Но это были последние годы, когда в России не было депопуляции. Нечто подобное наблюдалось и в середине 2010-х годов. В 2013–2015 годы был достигнут огромными усилиями естественный прирост населения, суммарно составивший 90 тыс. человек. В смежных с этим периодом годах (2012 и 2016 годы) была небольшая естественная убыль населения, суммарно не превышавшая пяти тысяч человек. Однако после 2016 года все резко изменилось: на смену естественному приросту населения пришла постепенно увеличивающая свои масштабы естественная убыль [1].

Важность и значимость демографической проблемы сегодня признана всеми государствами, осознавшими опасность быстрого роста мирового населения, особенно в развивающихся странах, отсталая экономика и неразвитая социальная сфера которых не в состоянии повернуть этот рост в пользу своего развития.

Кроме ученых и исследователей тяжелую ситуацию в демографической сфере констатировали и в высшем руководстве страны. Например, почти в каждом ежегодном послании Федеральному Собранию Российской Федерации Президент уделяет значительное внимание демографическим проблемам, наметившимся в стране, и мерам по их решению.

Занимая первое место в мире по площади территории, Россия стремительно теряет свои позиции на демографическом поле. В основе благосостояния и стабильного развития любой территории лежит целый комплекс различных факторов, ключевым из которых является население, его количественные и качественные характеристики. Сокращение численности населения при такой огромной территории создает угрозы в первую очередь территориальной целостности государства.

Если в 1991 г. по численности населения РФ была на 6 месте, то по данным рейтинга стран мира по численности населения на 2020 год Россия занимает 9 место в мире. В таблице 1 представлена динамика изменения численности населения России по годам.

Первое и второе места по численности населения с большим отрывом от других стран занимают Китай (более 1,4 миллиарда человек) и Индия (более 1,3 миллиарда человек).

Таблица 1 – Динамика изменения численности населения России по годам

Год	Население	Прирост	%	
1990	147 665 081	9 538 481	6,91	↗
2000	146 890 128	–774 953	–0,52	↘
2010	142 856 536	–4 033 592	–2,75	↘
2015	146 267 288	3 410 752	2,39	↗
2016	146 544 710	277 422	0,19	↗
2017	146 804 372	259 662	0,18	↗
2018	146 880 432	76 060	0,05	↗
2019	146 780 720	– 99 712	–0,07	↘
2020	146 748 590	– 32 130	–0,02	↘

По оценке многих отечественных и зарубежных ученых, Россия покинет десятку крупнейших стран мира в ближайшее время. Согласно прогнозу экспертов ООН, который был дан в начале 2000-х годов, при сохранении тех же тенденций естественного воспроизводства и миграции численность населения России к 2050 г. сократится на 24 % – до 108 млн. человек. Иные варианты прогноза динамики численности населения России приводит Федеральная служба государственной статистики РФ, основанные на данных о возрастно-половом составе населения на начало 2018 г., а также с учетом годовых данных о числе родившихся, умерших и миграции населения за 2017 г. Самый пессимистичный вариант этого прогноза предполагает сокращение численности населения к 2050 г. до 128 448 тыс. человек, т.е. более чем на 14,7 млн человек. Значительно меньше Россия потеряет к 2050 г. при среднем варианте прогноза – 4,98 млн человек, а численность населения составит 141 766 тыс. человек. Увеличение численности населения предполагает самый оптимистический вариант прогноза – до 163 401 тыс. человек, т.е. на 16,65 млн человек [1].

По оценке Росстата, за 2020 год население страны сократилось на 510 тыс. человек.

По сути, об обеспечении устойчивого естественного роста численности населения страны, еще до создавшейся неблагоприятной эпидемиологической обстановки распространения COVID-19, говорить было нельзя. Сегодня тем более есть понимание, что в постпандемический период цель достигнута не будет по ряду причин как чисто демографического, так и социально-экономического характера.

Пандемия COVID-19 оказала значительное влияние на мировую и национальные экономики, а также демографическое развитие стран мира. Не стала исключением Россия. Прежде всего, выросла смертность. По данным Университета Дж. Хопкинса на 8 ноября 2020 года в мире умерло 1 257 тыс. человек, в том числе в США – 243 тыс., Италии – 41 тыс., в России – 30,5 тыс. умерших (13-е место в мире). По количеству заражений Россия занимает 4-е место – 1 774 тыс. человек, после США – 10 185 тыс., Индии – 8 507 тыс. и Бразилии – 5 653 тыс. [2].

За семь месяцев 2020 года в России умерло 1,1 млн. человек, что на 58 тыс. человек или на 5,4% больше по сравнению с аналогичным периодом 2019 года. В том числе 22,6 тыс. умерло непосредственно от COVID-19, а у 15,3 тыс. умерших была зафиксирована иная причина смерти, однако в диагнозе подтверждена новая коронавирусная инфекция. При этом у 4,7 тыс. человек коронавирус «существенно повлиял на развитие смертельных осложнений». Таким образом, общее количество смертей при коронавирусной инфекции, в том числе от других причин, но с влиянием COVID-19, составило 27,3 тыс. – это 2,4% от всех умерших в январе-июле 2020 года. В таблице 2 представлено изменение численности населения по федеральным округам [1].

Таблица 2 – Изменение численности населения по федеральным округам Российской Федерации, человек

Федеральный округ	2017 г.	2018 г.	2019 г.	2020 г.
Центральный федеральный округ	39311413	39378059	39433556	39251953
Северо-Западный федеральный округ	13952003	13972070	13981992	13952964
Южный федеральный округ	16441852	16454550	16466084	16498642
Северо-Кавказский федеральный округ	9823481	9866748	9930933	9972591
Приволжский федеральный округ	29542696	29397213	29287683	29087997
Уральский федеральный округ	12356229	12350122	12360752	12333234
Сибирский федеральный округ	19287474	17173335	17118387	17009249
Дальневосточный федеральный округ	6165284	8188623	8169203	8131555

Влияние пандемии COVID-19 на миграционную мобильность на постсоветском пространстве было отрицательным. Миграция между странами практически полностью остановилась. Жесткие меры, предпринятые странами мира по недопущению распространения COVID-19, спровоцировали сильнейший кризис в экономике и затронули все сферы повседневной жизни людей вне зависимости от их социального положения и статуса. Основные ограничения коснулись именно миграции, поскольку главной целью государств стала минимизация личных контактов населения и контроль за дальнейшим распространением вируса. Данные действия привели к существенным изменениям мировых миграционных процессов, так как многие страны закрыли свои границы без возможности для мигрантов и своего населения выехать из страны или возвратиться к себе на родину. Многие мигранты столкнулись с массовыми увольнениями и, как следствие, с нехваткой денежных средств как на возвращение домой, так и на проживание.



Рисунок 1. Динамика численности населения

На рисунке 1 видно, что по сравнению с 2019 г. в 2020 г. численность населения увеличилась только в Южно-федеральном округе и Северо-Кавказском федеральном округе.

Попробуем разобраться, какие тенденции проявляются у нас в стране в разрезе округов.

Несомненно, внутри каждого из федеральных округов есть свои различия.

Как мы видим, исходя из данных таблицы 3, по всем округам наблюдается рост смертности. По количеству рождаемости остался на прежнем уровне только СКФО, а по всем остальным округам наблюдается снижение рождаемости.

Таблица 3 –Воспроизводство населения

Территория	за январь – сентябрь 2019 года			за январь – сентябрь 2020 года		
	Рождаемость	**Смертность**	**Естественный прирост, убыль (–)**	**Рождаемость**	**Смертность**	**Естественный прирост, убыль (–)**
Центральный федеральный округ	9,5	12,7	–3,2	9,0	13,9	–4,9
Северо-Западный федеральный округ	9,6	12,5	–2,9	9,1	13,5	–4,4
Южный федеральный округ	9,8	12,9	–3,1	9,4	13,5	–4,1
Северо-Кавказский федеральный округ	13,4	7,3	6,1	13,4	8,3	5,1
Приволжский федеральный округ	9,7	13,0	–3,3	9,2	14,3	–5,1
Уральский федеральный округ	11,1	11,8	–0,7	10,6	12,5	–1,9
Сибирский федеральный округ	10,5	13,0	–2,5	9,9	13,5	–3,6
Дальневосточный федеральный округ	11,2	12,3	–1,1	10,9	12,	–1,5

Примечание. Составлено по данным портала Федеральной службы государственной статистики

В Северо-Кавказском федеральном округе численность населения увеличивается в республиках Дагестан, Ингушетия, Чеченской и Кабардино-Балкарской. Во всех субъектах округа наблюдается естественный прирост населения, исключение составляет только Ставропольский край. Кроме того, миграционный прирост населения наблюдается лишь в Республике Ингушетия, для всех других субъектов округа характерен миграционный отток. Высокая рождаемость – обычное явление для республик Северного Кавказа. Это объясняется традициями и обычаями народов, проживающих на этой территории. В Чеченской Республике наблюдается наибольший естественный прирост в 2019 г. среди всех регионов Российской Федерации – 14,9%.

В связи с большим значением населения возникает потребность в осуществлении специальной демографической политики.

После принятия «Концепции демографической политики Российской Федерации на период 2025 г.» [4] во всех субъектах Российской Федерации были разработаны региональные демографические стратегические документы, направленные на улучшение демографической ситуации. Эти стратегические документы учитывают специфику каждого региона (долю городского и сельского населения, тенденции естественного движения населения, сложившуюся модель семьи, обычаи и традиции), а также согласованные с реализуемыми мероприятиями приоритетных национальных проектов в сфере образования, здравоохранения, жилищной политике и сельского хозяйства. При разработке указанных документов первоочередное внимание уделялось наиболее острым проблемам народонаселения, характерным для конкретного региона субъекта Российской Федерации. Данные документы региональной демографической политики должны обеспечиваться необходи-

мым финансированием, методическим и информационным сопровождением.

В контексте вышесказанного вряд ли можно говорить об устойчивом естественном росте численности населения Российской Федерации в ближайшие годы. Мало достижимым представляется и увеличение суммарного коэффициента рождаемости к 2024 году до 1,7 детей на 1 женщину, который обозначен в качестве целевого показателя в паспорте национального проекта «Демография», разработанном Минтрудом России и утвержденном решением президиума Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам 24 декабря 2018 года.

В настоящее время демографическая проблема выведена на федеральный уровень, поэтому национальный проект «Демография», реализуемый правительством РФ с 2019 по 2024 г., является одним из приоритетных. Демография, сбережение и приумножение народа является приоритетом национальной политики. Для преодоления демографического кризиса, необходимо «выбраться из демографической ловушки», повысить рождаемость и поддержать семьи с детьми. Повысить рождаемость можно не только деятельностью правительственных структур. Важнейшими являются меры по изменению отношения общества к семье, возрождению традиционных семейных и нравственных устоев.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Рязанцев С.В., Архангельский В.Н., Воробьева О.Д., Демографическое развитие России: тенденции, прогнозы, меры. Национальный демографический доклад – 2020 / Рязанцев С.В., Архангельский В.Н., Воробьева О.Д. [и др.]; Отв. ред. С. В. Рязанцев. – М.: ООО «Объединенная редакция», 2020. – 156 с.
2. Дробот Е.В. Мировая экономика в условиях пандемии COVID-19: итоги 2020 года и перспективы восстановления // Экономические отношения. – 2020. – Том 10. – № 4. – С. 937–960.
3. Федеральная служба государственной статистики – URL: https://rosstat.gov.ru/ (дата обращения 21.01.2021).
4. Указ Президента РФ от 09.10.2007 № 1351 (ред. от 01.07.2014) «Об утверждении Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года».

УДК: 339.747

Жаркова Ю.С.[1]
Карпова Е.Н.[2]

ФИНАНСОВАЯ ГЛОБАЛИЗАЦИЯ: ОПРЕДЕЛЕНИЕ, ФОРМЫ ПРОЯВЛЕНИЯ, ТЕНДЕНЦИИ

Аннотация. В условиях ускорения глобализационных процессов и роста зависимости национальной экономики от внешних факторов воздействия растут запросы и требования к теории и практике финансовой системы. Поиски путей развития экономики, преодоления проблем и необходимость развития финансовой системы России в русле мировых тенденций вызывают потребность в углубленной разработке теоретико-методологических основ ее трактовки, формирования и практического применения. Цель работы заключается в проведении анализа теоретико-методологических основ содержания, структуры, принципов и задач финансовой глобализации, а также выявление проблем и тенденций ее развития.

Ключевые слова: финансовая глобализация, финансовая система, финансовые рынки, глобальный финансовый рынок, пандемия COVID-19, иностранные инвестиции.

Zharkova Yu.
Karpova E.

FINANCIAL GLOBALIZATION: DEFINITION, FORMS OF MANIFESTATION, TRENDS

Abstract. With the acceleration of globalization processes and the growing dependence of the national economy on external factors, the demands and requirements for the theory and practice of the financial system are growing. The search for ways to develop the economy, overcome problems and the need to develop the financial system of Russia in line with global trends, cause the need for in-depth development of the theoretical and methodological foundations of its interpretation, formation and practical application. The purpose of the work is to analyze the theoretical and methodological foundations of the content, structure, principles and objectives of financial globalization, as well as to identify problems and trends in its development.

Keywords: financial globalization, financial system, financial markets, global financial market, COVID-19 pandemic, foreign investment.

На современном этапе развития международных экономических отношений все страны стремятся к объединению национальных приоритетов. Создание всевозможных международных организаций, союзов и других объединений свидетельствует нам о процессе глобализации.

Несмотря на значительное количество тру-

[1] *Жаркова Юлия Сергеевна*, кандидат экономических наук, доцент кафедры финансового мониторинга и финансовых рынков, Ростовский государственный экономический университет (РИНХ), г. Ростов-на-Дону, email: zharkova-78@mail r, 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] *Карпова Елена Николаевна*, кандидат экономических наук, доцент кафедры финансового мониторинга и финансовых рынков, Ростовский государственный экономический университет (РИНХ), г. Ростов-на-Дону, email: karpov.g@mail.ru, т.: +7 (918) 5030972
Elena Karpova, Candidate of Economic Sciences, Associate Professor of the Department of Financial Monitoring and Financial Markets, Rostov State Economic University (RINH), Rostov-on-Don, email: karpov.g@mail.ru, t.: +7 (918) 5030972

дов, связанных с освещением отдельных аспектов финансовой деятельности субъектов экономики, формирования и функционирования финансовой системы в целом, финансовая глобализация заслуживает глубоких и комплексных исследований.

Глобализация как цивилизационный феномен нынешнего века и принципиальный признак постиндустриального общества является революционным фактором ведущих тенденций в современной экономике. Одним из определяющих глобализационных сегментов, безусловно, является финансовая сфера, которая все больше влияет на мировое экономическое пространство [1].

Особую актуальность эта проблема приобретает в условиях активного развертывания глобализационных процессов в финансово-кредитной сфере для стран с развивающимися рынками.

Несмотря на неотъемлемость процесса финансовой глобализации на мировых финансовых рынках, нужно учитывать не только выгоду от данного процесса, но и определенные отрицательные моменты, чтобы минимизировать в дальнейшем степень их негативного влияния на финансовый сектор и экономику определенного государства, а в данном случае России в целом.

Финансовая глобализация оказывает воздействие на многие сферы жизни, соответственно возникает необходимость в постоянном контроле политических и экономических мировых отношений. На сегодняшний день глобализация финансовых рынков играет важную роль в регулировании экономического взаимодействия между государствами [2].

В общем виде выделяют следующие формы проявления глобализации:

– функционирование мирового рынка труда;

– развитие национальных экономик развитых и развивающихся стран мира;

– использование единой информационной площадки Интернет;

– формирование единой экономической жизни на основе объединения обмена товарами, знаниями, культурными ценностями;

– создание международной системы транспорта, товарных рынков и услуг.

Основной целью финансовой глобализации является увеличение частоты прямых инвестиций за счет роста трансграничного капитала. Рост прямых иностранных инвестиций привел к росту международной торговли, которая, по существу, представляет собой рост торговли услугами, технологиями и правами интеллектуальной собственности.

В свою очередь глобализация имеет ряд значительных предпосылок, которые сформировались в результате объединения мирового рынка. К таким предпосылкам можно отнести:

– появление новых экономических субъектов, в частности ТНК, хедж-фондов;

– ускоренное развитие научно-технического потенциала различных стран;

– активное внедрение интернет-процессов в экономическую деятельность, т.е. использование сайтов для совершения финансовых операций, создание электронных торговых площадок;

– участие международных экономических институтов в процессе глобализации и др.

Глобализация обеспечивает свободный поток капитала между странами. Она характеризуется изменениями в мировой экономике, внедрением инновационных методов использования организационных и финансовых ресурсов. Аналогичным образом с помощью информационной революции глобализация модернизировала гибкое международное экономическое сотрудничество. Благодаря этому банки и другие финансовые институты могут вести различные предприятия на различных рынках по всему миру в режиме реального времени, концентрируя свои инвестиции на более прибыльных проектах.

Привлечение иностранного инвестиционного капитала является неотъемлемым процессом финансовой глобализации для Российской Федерации. Его использование является необходимым для участия экономики страны в международном разделении труда и притока капитала в отрасли, свободные для предпринимательства, нуждающиеся в финансовых и производственных ресурсах. Однако многие государства остерегаются привлекать иностранные инвестиции в отрасли, которые имеют важное значение для национальной безопас-

ности страны. В связи с этим многие страны, например США, устанавливают особые условия для принятия иностранного капитала.

Как показывает статистика, Российская Федерация не является привлекательной для иностранных инвесторов. Во многом это происходит из-за санкционных рисков. В таблице 1 приведен рейтинг Всемирного банка Doing Business, отражающий деловой климат в России и других странах [3].

Таблица 1 – Рейтинг стран по уровню легкости ведения бизнеса на 2019 год

Страна	Рейтинг – легкость ведения бизнеса	Международная торговля	Разрешение неплатежеспособности
Новая Зеландия	1	63	36
Сингапур	2	47	27
Китай	3	29	45
Дания	4	1	6
Корея	5	36	11
США	6	39	2
Грузия	7	45	64
Великобритания	8	33	14
Норвегия	9	22	5
Швеция	10	18	17
……..	…..	…..	…..
Россия	28	99	57
……..	…..	…..	…..
Сомали	190	166	168

Таким образом, по данным рейтинга Всемирного банка Doing Business, можно видеть, что Россия занимает только 28 место в общей таблице по уровню легкости ведения бизнеса. По разделу международной торговли РФ занимает только 99 место. Это говорит о том, что деловой климат России не является привлекательным для иностранных инвесторов, в то время как другие развивающиеся экономики в последние годы демонстрируют экономический рост, не обладая такими природными ресурсами, как Россия. Поэтому РФ при выборе оптимального решения по привлечению зарубежного капитала необходимо помнить, что иностранные инвестиции как форма проявления финансовой глобализации могут быть представлены в различных вариантах.

В 2019 году рост глобальных потоков прямых иностранных инвестиций был незначительным. Так, приток прямых иностранных инвестиций в развитые страны увеличился на 5% и составил 800 млрд. долларов. В основном приток был сконцентрирован в странах Европы, где рост его составил 18%. Данный рост был характерен из-за скачков в Ирландии и Швейцарии после резкого оттока инвестиций в 2018 году. Однако в некоторых крупных странах региона поток прямых иностранных инвестиций весьма сократился. Например, в США, крупнейшем получателе иностранных инвестиций, они снизились на 3% и составили 246 млрд. долларов. Так же приток инвестиций в развивающиеся страны уменьшился, но незначительно, на 2% и составил 685 млрд. долларов. До 2019 года приток в развивающиеся страны был относительно стабильным и колебался в гораздо более узком диапазоне, чем приток в развитые страны, составив в среднем 675 млрд. долларов. Рост мировых потоков иностранных инвестиций в 2019 году также скрывает различия между группами стран, выделенными по уровню дохода. Таким образом, в среднем прямые иностранные инвестиции по всем группам с доходом выше среднего и средним уровнем дохода были стабильными или незначительно увеличились.

Выделяют следующие виды привлечения иностранных ресурсов:

– получение кредита;

– создание предприятий и организаций, полностью принадлежащих иностранному капиталу;

– формирование свободных экономических зон, созданных для активного привлечения зарубежных ресурсов;

– сотрудничество с иностранными предприятиями на базе контракта без создания юридического лица и др.

Рассмотрим структуру иностранных инвестиций в Российскую Федерацию на рисунке 1 [4].

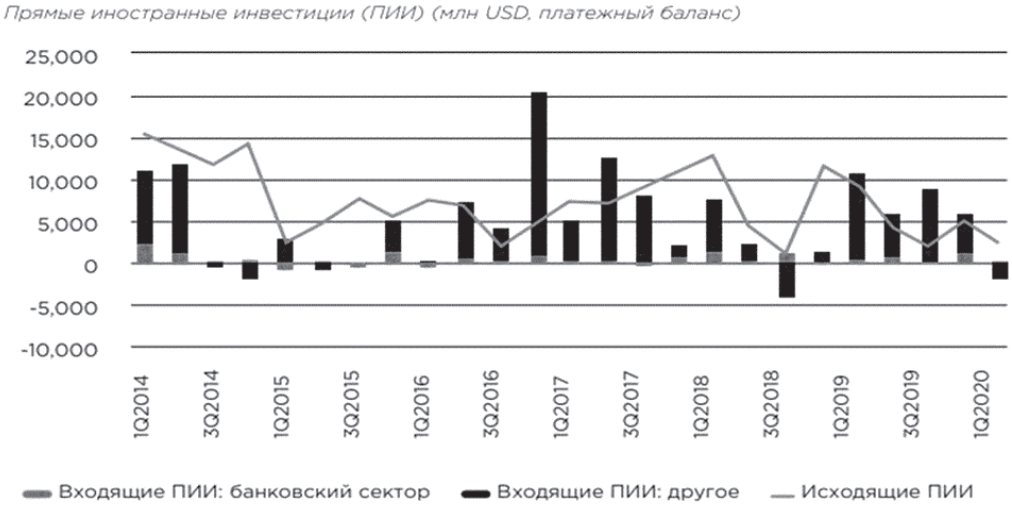

Рисунок 1 – Прямые иностранные инвестиции в Россию с 2014 по 2020 г.

По данным представленной диаграммы можно наблюдать, что пик общих инвестиций зарубежных стран в РФ приходился на начало 2017 года и объем вложений составил более 20 млн. долларов. Главным инвестором России на протяжении нескольких лет является Германия. Однако на 1 квартал 2020 года приходится обвал иностранных инвестиций, средств изымается больше, чем вкладывается и наблюдается отрицательное сальдо.

По данным Центробанка в 2019 г. иностранцы инвестировали в российские нефинансовые компании более 26,9 млрд. долларов, что в 4,6 раза больше, чем годом ранее (5,9 млрд) и меньше, чем в 2017 г. (27,1 млрд). Соответственно чистый приток инвестиций в российскую экономику, т.е. разница между входящими и исходящими прямыми инвестициями, составил всего 0,6 млрд. долларов, но это первый положительный результат с 2016 г. А в 2018 г. чистый отток превысил 23,7 млрд. долларов. Начиная с 2015-го, иностранцы постепенно возвращались на российский рынок, однако к досанкционным уровням так и не вернулись: на 1 апреля 2020 года в капитал российских компаний было вложено 398 млрд. долларов зарубежных денег против 410 млрд. на начало 2014-го [5].

Таким образом, инвестиционные отношения выступают важным фактором финансовой глобализации. Увеличение транснациональных корпораций, их дочерних организаций и филиалов, усиление контроля за вывозом капитала – все это указывает на большую значимость прямых иностранных инвестиций.

В настоящее время пандемия COVID-19 серьезно ограничивает иностранные инвестиции. Так, например, сильно пострадали от экономического

спада, вызванного пандемией, страны с переходной экономикой Юго-Восточной Европы и Содружества Независимых Государств, а также Грузия. Основываясь на данных экспертов, приток прямых иностранных инвестиций в данные регионы может сократиться на 30–45%. Прогнозы по добывающим проектам в настоящее время тоже пересматриваются в сторону понижения, в большей степени это связано с тем, что спрос на сырье ослабевает, а цены на нефть, один из основных экспортных товаров стран с переходной экономикой, остаются низкими. В России введение ограничительных мер привело к меньшему падению экономики, чем в других странах.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что во всех странах с переходной экономикой спад, произошедший в связи с пандемией COVID-19, приведет к сокращению прямых

иностранных инвестиций, ориентированных на освоение рынка. В целом же вспышка пандемии COVID-19 по прогнозам приведет к сокращению притока прямых иностранных инвестиций в развитые страны на 25–40% по сравнению с 800 млрд. долл. в 2019 году.

В условиях кризиса были приняты новые меры политики по упрощению, удержанию и поощрению инвестиций. Так, ряд стран предприняли шаги по облегчению административного бремени для организаций и уменьшению препятствий с целью ускорения производства или поставки товаров в период пандемии, и, как следствие, нарушение обычного предоставления государственных услуг также ускорили внедрение сетевых инструментов и электронных платформ государственных услуг, которые в свою очередь обеспечивают непрерывность предоставления основных услуг компаниям и инвесторам.

В периоды экономических кризисов резко сокращаются мировое производство и международная торговля, падают потоки капиталов и товарооборот, что резко снижает уровень глобализации [6]. Именно это мы и наблюдали в 2020 году со вспышкой, вызванной пандемией COVID-19, когда глобализация мультиплицировала негативные эффекты пандемии, а мировой охват товарно-производственных цепочек и взаимосвязанность рынков усилили масштаб проблем большинства стран и неожиданно ввергли в рецессию всю мировую экономику.

Несомненно, пандемия COVID-19 привела к усилению контроля иностранных инвестиций в сфере здравоохранения и других стратегических секторах, и, конечно же, пандемия может оказать длительное воздействие на инвестиционную политику. Она может усилить и укрепить нынешнюю тенденцию усиления ограничений в политике допуска иностранных инвестиций в отрасли, считающиеся критически важными для принимающих стран. В то же время пандемия может привести к усилению конкуренции за инвестиции по мере того, как страны стремятся оправиться от кризиса.

В заключение хотелось бы отметить, что финансовой глобализации во многом присущ стихийный характер. Ее последствия далеко не однозначны. Положительный эффект, особенно в экономической и социальной сферах, ощущает на себе лишь узкий круг наиболее развитых стран.

Финансовая глобализация выступает в настоящее время одним из важнейших элементов растущей глобальной экономической взаимозависимости. Глобализацию следует рассматривать как следствие расширяющейся международной торговли, т.к. только финансовые рынки в последние годы выступали в качестве ускорителя глобальной экономической взаимозависимости.

Финансовая глобализация является крайне важной частью развития всего мирового финансового рынка. По нашему мнению, ни одно государство не может существовать полностью обособленно, ограничив свою экономику от мировой, и не присутствуя на мировом рынке.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Schmukler S. Financial Globalization: Gain and Pain for Developing countries// Economic Review. – Second Quarter 2004. – Federal Reserve Bank of Atlanta. – 2012. – 83 p.
2. Парфенова Л.Б. Национальные и мировые финансы: современные тенденции и особенности: учебное пособие / Л.Б. Парфенова, И.Г. Кузьмин, А.С. Тростин; Яросл. гос. ун-т им. П. Г. Демидова. – Ярославль: ЯрГУ, 2015. – 112 с.
3. Всемирный Банк, DOING BUSINESS [Электронный ресурс]. – URL: https://russian.doingbusiness.org/ru/rankings
4. TADVISER. Государство. Бизнес. ИТ [Электронный ресурс]. – URL: https://www.tadviser.ru/index.php/
5. Территория развития. Итоги. Выпуск №1, 23 декабря 2020 [Электронный ресурс] – URL: https://www.rbc.ru/politics/02/12/2020/5fc50f349a79472fc507cd09.
6. Лосев А.И. Перспективы новой глобализации. [Электронный ресурс]. – URL: https://www.kommersant.ru/doc/4583570

УДК 332.1

Сивякова М.В.[1]
Земляникина А.Д.[2]

ИНСТРУМЕНТЫ УПРАВЛЕНИЯ РЕГИОНАЛЬНЫМ РАЗВИТИЕМ С УЧЕТОМ НАЦИОНАЛЬНЫХ ЦЕЛЕЙ РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Аннотация. В статье дается обзор системы мер, предпринятых в Российской Федерации для запуска нового инвестиционного цикла и улучшения делового климата. Рассматриваются документы Правительства Российской Федерации, направленные на повышение качества жизни россиян через достижение национальных целей развития. Предложены инструменты управления развитием региона в современных условиях с учетом новых подходов к системе государственного и муниципального управления.

Ключевые слова: национальные цели, цифровые технологии, проектное управление, центр управления регионом, региональный проект, проектный офис.

Sivyakova M.
Zemlyanikina A.

REGIONAL DEVELOPMENT MANAGEMENT TOOLS BASED ON THE NATIONAL DEVELOPMENT GOALS OF THE RUSSIAN FEDERATION

Annotation: The article provides an overview of the system of measures taken in the Russian Federation to launch a new investment cycle and improve the business climate. Documents of the Government of the Russian Federation aimed at improving the quality of life of Russians through the achievement of national development goals are considered. Tools for managing the development of the region in modern conditions, taking into account new approaches to the system of state and municipal management, are proposed.

Keywords: national goals, digital technologies, project management, regional management center, regional project, project office.

В настоящее время в экономике как страны в целом, так и в регионах в частности, наблюдается спад экономической активности. Основу полномасштабного и быстрого восстановления экономики, а также её возвращения на траекторию устойчивого роста составляет комплексный подход по поддержке экономики и населения. Правительством Российской Федерации было принято три антикризисных пакета мер поддержки населения и бизнеса, четвёртым же пакетом можно считать разработку «Общенационального плана действий, обеспечивающих восстановление занятости и доходов населения, рост экономики и дол-

[1] *Сивякова Милана Викторовна*, кандидат экономических наук, доцент кафедры менеджмента Владимирского филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, г.Владимир, e-mail: sivyakovamv@yandex.ru, т. 8 (4922) 52-36-61.
Milana Sivyakova, Ph.D. in Economics, Associate Professor Department of Management of the Vladimir Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Vladimir, e-mail: sivyakovamv@yandex.ru, т. 8 (4922) 52-36-61.
[2] *Земляникина Анастасия Дмитриевна*, магистрант 2 курса факультета права Владимирского филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, г.Владимир, e-mail: n.zemlanikina@mail.ru, т. 8 (4922) 42-30-28.
Anastasia Zemlanikina, Graduate Student of the Faculty of Law of the Vladimir Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Vladimir, e-mail: n.zemlanikina@mail.ru, т. 8 (4922) 42-30-28.

госрочные структурные изменения в экономике» (далее – Общенациональный план). Основными приоритетами указанного пакета мер стали адресная поддержка населения (первоочередно – семей с детьми), а также оказание мер поддержки пострадавшим предприятиям, особенно в сфере малого и среднего предпринимательства. Среди инструментов реализации Общенационального плана основополагающими является внедрение новых технологий, включая сквозные технологии и цифровизацию сектора государственных и муниципальных услуг [4].

По настоящее время в субъектах Российской Федерации в целях сохранения социально-экономической стабильности были приняты собственные комплексы мер, основной характеристикой которых являлся краткосрочный характер. Так, во Владимирской области были проведены мероприятия по обеспечению поставок в торговые сети продукции местных производителей, товаров первой необходимости, принятию решений о реструктуризации кредитов (займов), по выводу субъектов малого и среднего предпринимательства на электронные торговые платформы, по стимулированию онлайн-торговли, по развитию сервисов доставки и др. [5]. Реализация Общенационального плана позволит регионам определить акценты на осуществление проводимой политики уже на долгосрочную перспективу.

Важно отметить обновление и сфокусированность системы национальных целей на более отдаленный горизонт – до 2030 года – Указом Президента Российской Федерации № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» (далее – Указ № 404) [1]. Указанное обновление в определенной степени является продолжением уже существовавших планов на период до 2024 г. (определенных Указом Президента Российской Федерации № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» (далее – Указ № 204) [2]. Применительно к реализации Указа № 474 был разработан «Единый план по достижению национальных целей развития Российской Федерации на период до 2024 года и плановый период до 2030 года» (далее – Единый план).

Необходимо подчеркнуть единую целевую направленность Общенационального плана и Единого плана – повышение качества жизни россиян через достижение национальных целей развития. Однако различны задачи и горизонт планирования. Общенациональный план в большей части направлен на выведение страны из кризиса и установление устойчивого роста экономики нашей страны и рассчитан на 2 года посредством реализации конкретных мер; Единый план направлен на обеспечение достижения долгосрочных целей развития в течение 10 лет посредством реализации национальных проектов и индивидуальных «дорожных карт» [6].

В данной связи основополагающим является эффективное сочетание повестки федеральных органов власти с вопросами территориального развития регионов. Для оценки работы каждого региона сформированы показатели, касающиеся здоровья и уровня доходов населения, поддержки развития талантов и волонтерской деятельности, обеспечения качественного уровня жилищного фонда, внедрения цифровых технологий в рамках цифровой трансформации.

Прежде всего, изменения затронут цели и целевые показатели национальных проектов, показатели и результаты региональных проектов. Особый контроль будет осуществляться за ходом реализации общественно значимых результатов – наиболее социально ориентированных результатов национальных проектов. Также подлежат интеграции в обновленные паспорта национальных проектов мероприятия Единого плана.

Рассматривая первую национальную цель «Сохранение населения, здоровья и благополучия людей», необходимо отметить следующие её составляющие: целевые показатели по повышению ожидаемой продолжительности жизни до 78 лет (установлен Указом № 204), так и по снижению уровня бедности в 2 раза по сравнению с показателем 2017 г. (формулировка в Указе № 474 в целом идентична с изменением только в части горизонта достижения – до 2030 г.). Ранее показатель пред-

полагал естественный рост населения, в настоящее время учитывается и миграционный прирост населения. В том числе в рассматриваемую национальную цель включен целевой показатель по увеличению доли граждан, систематически занимающихся физической культурой и спортом, до 70%, ранее являющийся целевым показателем национального проекта «Демография» [4].

Одним из стратегических приоритетов в региональном аспекте долгосрочного планирования является научно-технологическое развитие. Ранее установленная национальная цель по ускорению технологического развития и увеличению технологических инноваций утратила силу. Однако в рамках второй национальной цели «Возможности для самореализации и развития талантов» предполагается организация работы по обеспечению присутствия нашей страны в числе десяти ведущих стран мира по объему научных разработок и исследований, в том числе посредством создания эффективной системы высшего образования. Значительное влияние на увеличение производительности в экономике оказывает ускоренное развитие цифровых технологий в рамках обновленной национальной цели «Цифровая трансформация».

В настоящее время важнейшая роль в конфигурации стратегических документов Российской Федерации отводится актуализации, дополнению и перестройке национальных проектов. В том числе содержательные изменения отразятся и в региональных проектах, следствием чего станет секвестр финансирования результатов региональных проектов.

Не менее значимой ролью является обновленная модель управления региональным развитием (включая и управление достижением установленных показателей региональных проектов), основу которой составляют гибкая проектная логика и принятие решений на основе данных [4].

Одним из механизмов реализации данной модели является создание Центра управления регионом (далее – ЦУР) в целях определения и формирования видения регионального развития. Среди функций ЦУРа следует выделить следующие: мониторинг и обработка всех видов обращений и сообщений граждан, поступающих через различные средства электронной массовой коммуникации, а также взаимодействие с заявителями, формирование комплексной картины проблем региона на основании анализа данных, а также рекомендаций (включая анализ лучших практик по оптимизации процессов предоставления государственных и муниципальных услуг) по онлайн-взаимодействию органов власти и организаций в регионе с гражданами и юридическими лицами, проведение аналитических исследований по удовлетворенности граждан и юридических лиц действиями органов власти и организаций в регионе. В том числе ЦУР способствует повышению как ответственности органов государственной власти в решении текущих проблем, так и прозрачности с помощью привлечения всех территориальных заинтересованных сторон, включая гражданское общество, молодежь, академические и общественные организации, в процесс управления социально-экономическим развитием региона [5].

Важное значение в управлении региональным развитием (в том числе и в достижении национальных целей в рамках установленных для регионов показателей) имеет выстраивание сквозного управления проектной деятельностью в регионе, субъектами которого являются региональные и муниципальные проектные офисы. Следует выделить основополагающую задачу в рамках деятельности муниципальных проектных офисов, заключающуюся в организации участия населения конкретного муниципального образования в определении очередности строительства / реконструкции / капитального ремонта, исходя из приоритета граждан. Соответственно это позволит во многом исключить распределение субсидий тем муниципальным образованиям, которые гарантируют достижение установленных показателей, лишая финансирования муниципалитеты, которые имеют большую в них потребность. Важным является и законодательно закрепленная возможность осуществления населением конкретной территории общественного контроля за ходом реализации национальных проектов на данной территории.

Значимым фактором в организации диалога

между органами публичной власти и населением в процессе принятия управленческих решений в сфере реализации национальных проектов является использование интерактивных цифровых информационно-коммуникационных технологий. В новой цифровой реальности необходим выбор соответствующих новых инструментов взаимодействия государства и граждан, одними из которых являются цифровые продукты, создание которых осуществляется непосредственно в рамках модели «Государство как платформа». Существенными характеристиками цифровых продуктов являются возможность быстрых изменений, улучшений в соответствии с требованиями времени и потребностей участников коммуникации, внезависимость от физического износа и утраты первоначального состояния, довольно легкая воспроизводимость. Цифровой продукт может дополняться необходимым функционалом, в случае внештатной ситуации данные можно восстановить из резервных копий. Соответственно, технологическая основа цифровых продуктов предоставляет широкий ряд преимуществ в простоте копирования, хранения и транслирования с минимальными издержками для субъектов коммуникации.

Работа с данными в централизованном режиме повысит их «статус» до больших, которые позволят принимать на их основе управленческие решения, адекватные существующей обстановке, создавать на их основе суперсервисы в целях проактивного оказания государственных и муниципальных услуг, соответствующих жизненной обстановке жителя конкретной территории [7]. В рамках обновленной модели большие данные станут источником для обработки и осмысления аналитиков ЦУРа, а также будут содействовать эффективному управлению рисками.

В целях своевременного выявления и управления рисками необходима проработка нормативного правового акта, которым будет закреплен основной порядок работы с рисками при достижении национальных целей развития страны в рамках, установленных для каждого субъекта Российской Федерации показателей. Данный порядок будет включать выявление рисков, их оценку, разработку и принятие мер по устранению (минимизации) рисков и оценку полученных результатов. В рамках организации работы с рисками в данном нормативном документе должны быть закреплены участники работы с рисками (на региональном и муниципальном уровнях управления), а также организационно-техническое взаимодействие между ними, источники получения данных и автоматизация работы с ними (являются актуальными аналитические данные Центра управления регионом), особенности работы с рисками на региональном и муниципальном уровнях, меры реагирования на рисковые сценарии, условия закрытия рисковых сценариев.

Организационные основы по сквозному управлению в регионах также должны быть закреплены в нормативных правовых актах организации проектной деятельности. На сегодняшний день самостоятельным документом являются только методические рекомендации по организации участия органов местного самоуправления в реализации региональных проектов, утвержденные Правительством Российской Федерации. Целесообразно проработать вопрос о включении (либо разработке самостоятельного нормативного правового акта) положений об участии органов местного самоуправления в органах управления проектной деятельностью регионов с учетом положений по планированию участия органов местного самоуправления в корректировке паспортов региональных проектов, организации взаимодействия региональных и муниципальных проектных офисов; установлению типовых положений по организации проектного управления на муниципальном уровне с учетом специфики отраслевой деятельности.

Таким образом, в современных условиях управление региональным развитием должно основываться на пяти базовых принципах: сервисность, открытость, этичность, совмещение усилий и снятие межведомственных границ, нацеленность на конкретный результат. Реализация данных принципов будет способствовать достижению регионом национальных целей развития с учетом их новой постановки и временного горизонта, а также выход на траекторию устойчивого долгосрочного социально-экономического роста [4].

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года: Указ Президента Российской Федерации от 21.07.2020 № 474 // Собрание законодательства Российской Федерации, 27.07.2020, № 30, ст. 4884.
2. О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года: Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2018 № 204 // Собрание законодательства Российской Федерации, 14.05.2018, № 20, ст. 2817.
3. Указ Губернатора Владимирской области от 1 апреля 2020 г. № 64 «О первоочередных мероприятиях по поддержке предпринимательской деятельности во Владимирской области в связи с осуществлением мер по противодействию распространению на территории Владимирской области коронавирусной инфекции (2019-nCoV)». – URL: http://publication.pravo.gov.ru, 3300202004010001
4. Общество и пандемия: опыт и уроки борьбы с COVID-19 в России. – Москва: 2020. – 744 с.
5. Центр компетенций по взаимодействию с международными организациями Высшей школы экономики. Территориальный подход к реализации целей в области устойчивого развития [Электронный ресурс] – URL: https://globalcentre.hse.ru/news/339967265.html
6. Кабмин утвердил план восстановления экономики. Главное [Электронный ресурс] – URL: https://rg.ru/2020/09/29/pravitelstvo-utverdilo-obshchenacionalnyj-plan-vosstanovleniia-ekonomiki.html
7. Государство как платформа: люди и технологии [Электронный ресурс] – URL: https://www.ranepa.ru/images/News/2019-01/16-01-2019-GovPlatform.pdf

ИСТОРИЯ И ПРАВО

УДК 342.72

Кочесоков З.Х.[1]
Кочесокова М.К.[2]
Кочесокова М.З.[3]

О НЕКОТОРЫХ ПРОБЛЕМАХ РАЗВИТИЯ СФЕРЫ ЖКХ: ПРАВОВОЙ АСПЕКТ

Аннотация. В данной статье исследуется сфера ЖКХ, которая в настоящее время находится в глубоком кризисе. Средний уровень амортизации, износа оборудования составляет более 80%, не хватает денежных средств, совершается много правонарушений и т.д.

В этой ситуации, по мнению авторов, требуется незамедлительное законодательное реагирование. Необходимо принятие законов справедливых, нравственных, отвечающих интересам и потребностям всех слоев общества, с учетом изменившихся условий жизни людей, усугубляемых ныне пандемией коронавируса, в том числе для эффективного противодействия совершаемым в этой сфере правонарушениям, в частности, предотвращения хищения бюджетных средств, выделенных государством и нецелевого их расходования и т.д.

Ключевые слова: жилищно-коммунальная сфера, реформа, законодательство, противодействие, правовое отношение, права человека, правонарушение.

Kochesokov Z.
Kochesokova M.
Kochesokova M.

SOMEPROBLEMS OF HOUSING AND UTILITIES DEVELOPMENT: LEGAL ASPECT

Abstract. This article examines the housing and utilities sector, which is currently in a deep crisis. The average level of depreciation, depreciation of equipment is more than 80%, there is not enough money, many offenses are committed, etc.

In this situation, according to the authors, an immediate legislative response is required. It is necessary to adopt fair, moral laws that meet the interests and needs of all segments of society, taking into account the changed conditions of people's lives, which are now aggravated by the coronavirus pandemic, including for effective counteraction to crimes committed in this area, in particular, to prevent embezzlement of budget funds allocated by the state and their misuse, etc.

Keywords: housing and communal services, reform, legislation, counteraction, legal attitude, human rights, offense.

[1] *Кочесоков Заурбек Хамидбиевич*, доктор философских наук, кандидат юридических наук, профессор кафедры истории, права и гуманитарных дисциплин, Северо-Кавказский институт-филиал РАНХиГС, г. Пятигорск, e-mail: kochesokov68@bk.ru

Zaurbek Kochesokov, Doctor of Philosophical Science, PhD in law, Professor department of History, Law and Humanities, North-Caucasian Institute, Branch of RANEPA, Pyatigorsk, e-mail: kochesokov68@bk.ru

[2] *Кочесокова Марьяна Каральбиевна*, старший преподаватель кафедры экономики и финансового права Северо-Кавказский институт-филиал РАНХиГС, г. Пятигорск, e-mail:kochesokova92@mail.ru

Maryana Kochesokova, senior lecturer department of Economics and Financial Law, North-Caucasian Institute, Branch of RANEPA, Pyatigorsk, e-mail:kochesokova92@mail.ru

[3] *Кочесокова Марина Заурбековна*, юрисконсульт МУП «Водоканал», г. Нальчик, e-mail: mkochesokova2015@mail.ru

Marina Kochesokova, Legal adviser of the Municipal Unitary Enterprise "Vodokanal", Nalchik, mail: mkochesokova2015@mail.ru

В настоящее время жилищно-коммунальная сфера находится в глубоком кризисе. Средний уровень амортизации, износа оборудования составляет более 80%, в отрасли не хватает денежных средств и т.д.

В данном случае требуется незамедлительное законодательное реагирование, необходимо принятие законов справедливых, нравственных, отвечающих интересам и потребностям всех слоев общества, с учетом изменившихся условий жизни людей, усугубляемых ныне пандемией коронавируса.

Между тем в России законодательное регулирование жилищно-коммунальной сферы имеет свою предысторию. В 1649 году царем Алексеем I Михайловичем был подписан первый «Наказ о градском благочинии» в управлении жилищно-коммунальной сферой.

С тех пор законы в сфере государственного регулирования ЖКХ принимались в России систематически. Послевоенные годы были наиболее сложными, имеется в виду Великая Отечественная война 1941–1945 гг., после которой пришлось заново отстраивать и восстанавливать всю разрушенную войной инфраструктуру, в том числе органы управления в жилищно-коммунальной сфере.

В жилищно-коммунальной сфере у российского государства сформировался большой опыт правового регулирования, который можно использовать и на современном этапе общественного развития.

В то же время качество нормативно-правовой основы, ее полнота и степень соответствия особенностям регулируемого объекта обусловливают эффективность управления [1].

Ныне нормативно-правовых актов в жилищно-коммунальной сфере очень много, но, несмотря на их «обилие», правовое регулирование, как показывает наш анализ, остается на низком уровне, неэффективно.

Конечно, с принятием в Российской Федерации Жилищного законодательства [2] и ряда других нормативно-правовых актов многие проблемы, дестабилизировавшие эту сферу человеческой жизнедеятельности, были устранены.

Однако общество непрерывно эволюционирует, неизбежно возникают новые общественные отношения, которые требуют своевременной правовой регламентации. К тому же развитие законодательства обусловлено конкретной исторической ситуацией, эпохой, временем.

Важнейшим элементом юридической формы обеспечения нормального функционирования жилищно-коммунальной сферы является правопорядок, предполагающий борьбу с правонарушениями, применение мер принуждения и т.д. В этом контексте в настоящее время жилищно-коммунальное хозяйство является одним из самых криминализованных в экономике России.

В числе правонарушений, которые совершаются в этой сфере – хищение денежных средств, внесенных гражданами за потребление энергоносителей, часто производимые криминальные банкротства, создание фирм-однодневок, к часто совершаемым правонарушениям относится составление фиктивных договоров без фактического выполнения работ и т.п.

Следует подчеркнуть, что во всех секторах жилищно-коммунального хозяйства наблюдаются нарушения, что, в свою очередь, сказывается на ухудшении качества предоставления населению жилищно-коммунальных услуг, разумеется, требуется усиление роли контролирующих и правоохранительных органов в этой области правовых отношений. Законодатель предусмотрел наказание для нарушителей жилищного законодательства: нарушителя может ожидать гражданско-правовая и административно-правовая ответственность.

Правонарушения в сфере жилищно-коммунального хозяйства носят латентный характер и правоохранительным органам их очень трудно выявлять и раскрывать и сложно доказывать.

Зарубежное жилищное законодательство сложилось гораздо раньше, чем российское, в связи с чем в развитии российского законодательства в жилищно-коммунальной сфере используется опыт зарубежного. Российское законодательство опирается на их достижения и не изолируется от них, что позволяет создавать российскому законодателю более совершенное, адаптированное к современному этапу общественного развития законодательство в области жилищного права.

Следует подчеркнуть, что правовое регулирование жилищно-коммунальной сферы име-

ет свои особенности, как в России, так и за рубежом.

Содержание законодательства каждой страны обусловлено многими факторами, которые включают географические, экономические, политические особенности и т.д. их развития.

В регионах также принимаются нормативно-правовые акты в жилищно-коммунальной сфере. Они не должны противоречить Конституции Российской Федерации, федеральному законодательству. Их содержание и особенности обусловлены, как было отмечено выше, географией, степенью износа оборудования, ветхостью жилья и т.д.

Вместе с тем проводимые в жилищно-коммунальной сфере реформы носят точечный, ситуативный характер и не отличаются достаточной правовой обеспеченностью. Необходимо придать этому процессу системный характер, но для этого требуется совершенствование законодательства.

Комплекс проблем, существующих в жилищно-коммунальной сфере, свидетельствует о недостаточности мер, предпринимаемыми органами государственной власти.

Российское государство, прежде всего, социальное государство. Оно должно удовлетворять правовые интересы и потребности граждан. Об этом говорится в Конституции Российской Федерации [3].

Однако, как показывает анализ, проблемы, существующие в жилищно-коммунальной сфере, повторяются из года в год. Они, как нам представляется, связаны в том числе и с низкой квалификацией работников жилищно-коммунального хозяйства.

Более 70% аварий в жилищно-коммунальной сфере вызваны именно низкой квалификацией персонала. Только 17% работников имеют профильное образование. Чтобы создать умное жилищно-коммунальное хозяйство, основанное на цифровизации и интеллектуальном управлении, необходимы высококвалифицированные кадры.

В жилищно-коммунальной сфере есть проблемы и с соблюдением прав человека. В частности, к ним относятся несвоевременное предоставление жилья детям-сиротам при достижении совершеннолетия.

В этом смысле органы государственной власти часто игнорируют права граждан. Об этом свидетельствуют многочисленные заявления и жалобы, поступающие к уполномоченному по правам человека и в прокуратуру.

Есть пробелы и в законодательстве, из-за которых в сфере жилищно-коммунального хозяйства часто возникают проблемы правового регулирования.

В настоящее время актуальной остается проблема проживания граждан в домах, признанных аварийными. В течение десятилетий не происходит переселение граждан. При этом представители органов государственной власти очень часто ссылаются на отсутствие финансирования в этой сфере.

Другой не менее важной проблемой в жилищно-коммунальной сфере остается несвоевременное предоставление жилья инвалидам, капитальный ремонт домов и многое другое.

За последние десятилетия в области жилищно-коммунальной сферы принято достаточное количество нормативно-правовых актов, поскольку необходимо было восстановить все, что было разрушено в постсоветский период (имеется в виду 90-е годы прошлого века).

Политические изменения, произошедшие в этот период, радикально изменили функционирование всей системы жилищно-коммунальной сферы.

В то же время, разрешение нынешнего кризиса невозможно без законодательства, адекватного новым общественным отношениям, изменившимся условиям жизни людей.

Так, в настоящее время необходимо законодательно обеспечить инвестиционную привлекательность этой отрасли. Развитие жилищно-коммунальной сферы имеет важное государственное значение. Улучшение качества жизни людей непосредственно связано с совершенствованием законодательства, правоотношений в сфере жилищно-коммунального хозяйства. Современная экономика отличается от той, которая была в советский период. Плановая экономика сменилась на рыночную, которая имеет свои национальные особенности.

В нынешнем законодательстве отсутствуют правовые нормы для организации порядка работы жилищно-коммунальной сферы. Про-

водимые в этой сфере реформы в полной мере не обеспечиваются нормативно-правовым сопровождением, что является причиной повышения стоимости предоставляемых услуг.

Также нет четкого закрепления уровня субъекта Российской Федерации и муниципального уровня в области жилищно-коммунального хозяйства. Как результат, проводимые реформы остаются незавершенными, половинчатыми, не приносят желаемых результатов.

Практически управлением жилищно-коммунальной сферой занимаются местные органы власти, которым не хватает финансовых средств для решения существующих проблем.

В настоящее время проблемы, существующие в жилищно-коммунальной сфере, усугубляются пандемией коронавируса, которая носит глобальный, общечеловеческий характер. От решения этой проблемы напрямую зависит будущее человеческой цивилизации.

К тому же устойчивой тенденцией в России является стремительное обнищание населения, растет бедность. Очень острой является проблема демографии. Население России стремительно уменьшается.

По статистике смертность превышает рождаемость. В поисках лучшей жизни многие граждане уезжают в другие страны.

Наконец, проблема национальной безопасности. Необходимо помнить, что Россия занимает одну шестую часть суши, имея при этом самые протяженные границы в мире. Будущее нашей страны зависит от качества и количества людей.

Иначе говоря, в настоящее время в жилищно-коммунальной сфере требуется глубоко продуманная системная политика со стороны государства: необходимо совершенствовать законодательство, ужесточить требования ко всем уровням власти по исполнению предписаний норм права, имеющим отношение к этой сфере жизни общества.

Таким образом, из всего сказанного можно заключить, что:

– чтобы изменить сложившуюся в жилищно-коммунальной сфере ситуацию требуется новая парадигма развития. В существующей парадигме государство не может в полной мере обеспечить ее развитие.

– в России политические изменения, произошедшие за последние десятилетия, предопределили характер развития правовых отношений в жилищно-коммунальной сфере;

– преодолению нынешнего кризиса в жилищно-коммунальной сфере может способствовать развитие законодательства, направленное на повышение инвестиционной привлекательности этой отрасли;

– действия властей в жилищно-коммунальной сфере на федеральном, региональном и муниципальном уровнях недостаточно скоординированы. Необходимо совершенствование законодательства в этой области правоотношений;

– в настоящее время в жилищно-коммунальной сфере не удовлетворяются правовые потребности и интересы многих категорий граждан. В этом в смысле в России нарушаются права человека;

– в настоящее время в экономике России жилищно-коммунальная сфера жизни общества является одной из самых криминализованных. В этом плане повышение эффективности государственного управления жилищно-коммунальной сферой связано с противодействием правонарушениям в этой области правоотношений и усилением роли контролирующих и правоохранительных органов.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Баранова Д.Н. Правовые гарантии осуществления гражданских прав и обязанностей субъектами жилищных правоотношений в сфере предоставления жилищно-коммунальных услуг / Д. Н. Баранова // Адвокат. – 2013. – № 5. – С. 9.
2. Жилищный кодекс РФ от 29 декабря 2004 года № 188-ФЗ [Принят Государственной Думой 22 декабря 2004 года] (ред. от 30.12.2020) (с изм. и доп., вступ. в силу с 02.01.2021) // Российская газета. – 2005 г. – № 0(3670).
3. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с учетом поправок, внесенных Законом РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ // Российская газета. № 144, 04.06.2020 г.

УДК 34.01

Решетняк С.Р.[1]

КЛАССИФИКАЦИЯ ЦИФРОВЫХ ПРАВ

Аннотация. В статье раскрывается правовая природа цифровых активов и делается попытка их классификации на основании характерных черт. А также дается оценка существующего понимания цифровых активов и оценивается потенциал их развития.

Ключевые слова: цифровые права, интеллектуальная собственность, цифровые активы, криптовалюта, цифровое имущество.

Reshetnyak S.R.

CLASSIFICATION OF DIGITAL RIGHTS

Abstract. The article reveals the legal nature of digital assets and attempts to classify them based on their characteristic features. It also assesses the existing digital asset understanding and assesses the potential for their development.

Keywords: digital rights, intellectual property, digital assets, cryptocurrencies, digital property.

Формирование принципиально новой технологической среды на базе современных цифровых технологий оказывает существенное влияние на экономику, политику и социальные процессы современного мира. Влияние современной технологической революции («цифровой революции») распространилось на систему права, как на национальном, так и на международном уровне. Применяемые в самых разнообразных областях человеческой деятельности передовые цифровые технологии создали технологический базис для формирования принципиально новой среды гражданско-правового регулирования.

Однако при этом такие права имеют различную природу происхождения, что создает их неоднородность и порождает специфику правоотношений, в которых они находят отражение, а также особенности правового регулирования данных правоотношений.

Исходя из этого, крайне важно и актуально сформулировать классификации существующих цифровых прав, отталкиваясь от природы их происхождения.

Сразу необходимо отметить, что подобного рода классификации полноценно никто не делал. Причина кроется в том, что само по себе новое понимание цифровых прав появилось не так давно, и основная масса исследований была посвящена изучению их правовой природы.

Поскольку отношения с использованием цифровых прав только стали составной частью гражданского права, еще не сложилось полное понимание, какие объекты гражданского оборота непосредственно относятся к цифровым правам, а какие являются смежными, например, относятся к обязательствам или к объектам интеллектуальной собственности.

Определяя классификацию цифровых прав, необходимо учитывать, что все цифровые права можно подразделить на группы, в каждой из которых может быть уже своя классификация по отдельным цифровым объектам.

Если всё же говорить об общей классификации цифровых прав, то она может быть такой:

1. Цифровое (виртуальное) имущество;

[1] *Решетняк Сергей Романович*, заместитель декана факультета экономики, управления и права, старший преподаватель кафедры правового обеспечения деятельности органов власти, Северо-Кавказский институт-филиал РАНХиГС, г. Пятигорск, e-mail: sergey.reshetnyak.85@mail.ru

Sergey Reshetnyak, Deputy Dean of the Faculty of Economics, Management and Law, Senior Lecturer of the Department of Legal Support for the Activities of Government Bodies, North Caucasus Institute – Branch of the RANEPA, Pyatigorsk, e-mail: sergey.reshetnyak.85@mail.ru

2. Цифровые активы;
3. Смарт-контракты;
4. Цифровые услуги.

Также можно обозначить информацию, искусственный интеллект и интеллектуальную собственность. Но сложность этих объектов в том, что многие из них уже регламентируются нормами интеллектуального права и положениями о правовом регулировании информации, а также общими положениями вещного права. Поэтому включение данных объектов в классификацию информационных прав является спорным.

Рассмотрим более подробно выделенные цифровые права.

Говоря о цифровом или виртуальном имуществе, нужно учитывать, что на деле это достаточно большая группа объектов, но в целом она может быть подразделена на две подгруппы. К первой следует отнести реальные товары, которые приобретаются онлайн. В первую очередь сюда следует отнести объекты по своей природе очень близкие к интеллектуальной собственности.

Например, те же базы данных сейчас могут представлять собой товар, который можно реализовывать через сеть Интернет. При этом данный товар будет одновременно входить в сферу регулирования и гражданского права, и права интеллектуальной собственности, а также законодательства о защите информации [6]. Сюда же можно отнести и всевозможное программное обеспечение, реализуемое через предустановленные в современных смарт-устройствах маркеты, где можно приобрести совершенно разнообразный контент, начиная от всевозможных шрифтов текста и заканчивая профессиональными графическими редакторами.

Такая виртуальная собственность несмотря на то, что выражена в нематериальной «цифровой» форме, реально существует, пусть и как нематериальный объект. К такой собственности, помимо приведенных примеров, можно отнести символические имена, используемые при идентификации областей в сети Internet, иначе называемые доменными именами, электронные книжные аналоги (электронная книга), аудио и видео контент (музыкальные композиции, музыкальные сборники и альбомы, видеоролики и видеофильмы).

Помимо прямой связи с авторским правом, здесь будет пересечение с правовым регулированием информации, поскольку образуется такой объект информационных прав, как цифровой контент, который А.И. Савельева считает аналогом «виртуальной собственности» [19]. Они различны тем, что информация в данном случае имеет фиксацию на материальном носителе, что создает сложность её распространения. А вот цифровая собственность (контент) достаточно независима от материального носителя и может одновременно использоваться несколькими потребителями контента.

Также можно назвать банковские счета, бездокументарные акции, опционы и весь комплект финансовых инструментов. При этом, данные объекты не в полной мере относятся именно к финансовым активам, поскольку речь именно о технических механизмах фиксации активов в качестве цифрового объекта.

То есть, здесь происходит сочетание сразу трёх подходов. Так, банковский счёт есть и сами финансовые активы, регламентируемые нормами финансового (банковского) законодательства, и средство их фиксации – защищается правом интеллектуальной собственности и может выступать в качестве товара, становясь цифровым имуществом в чистом виде, подпадая уже под регламентацию вещного права.

Однако в настоящий момент в этом направлении приоритет правового регулирования остается за правом интеллектуальной собственности, но с серьёзным креном в выделение в качестве полноценного самостоятельно объекта цифровых прав.

Также речь идёт о реальных товарах, которые продаются через Интернет. Развитие интернет-магазинов, особенно в условиях пандемии, делает данный вид торговли весьма перспективным.

Здесь тоже не всё однозначно. Фактически интернет-магазины предоставляют товары реального мира. Он не оцифрованы и доставляются покупателю в натуре, а не в виде цифрового эквивалента.

А вот второй тип вещей полноценно является цифровым правом.

Речь идёт о виртуальном имуществе (предметах или персонажах). Онлайн миры, прежде всего игровые, привлекли к себе огромное количество участников, проводящих значительное количество времени онлайн. С целью индивидуализировать своего персонажа, улучшить его характеристики или усовершенствовать условия игровой динамики, производители контента стали создавать виртуальные предметы, которые могут приобретать и отчуждать посетители виртуальной реальности.

Виртуальная реальность, за счёт создания цифровых аватаров игровых или виртуальных персонажей, позволяет в режиме онлайн взаимодействовать с другими субъектами, осуществлять куплю-продажу предметов, виртуальной недвижимости и навыков, а также посещать платные виртуальные эвенты и прочие мероприятия.

При этом цифровые объекты фактически утрачивают прямую связь с интеллектуальной собственностью, приобретая черты материальных вещей. Поскольку компания-разработчик создает лишь код предмета, но после его приобретения пользователем этот объект переходит в полное распоряжение пользователя не по исключительному авторскому праву, а по праву собственности.

Тут также нужно заметить, что такое приобретение/отчуждение осуществляется за реальную или цифровую валюту, что делает виртуальные объекты, не имеющие материального воплощения в реальном мире, вполне себе полноценным товаром, нередко стоящим вполне приличные деньги. Бывают случаи, когда люди превращают куплю-продажу такого товара в реальный бизнес. Например, аккаунт «прокачанного» персонажа можно легко продать другому игроку, создать или купить менее уровненного персонажа и повторить процесс улучшения его навыков с последующей продажей по более дорогой цене.

Такой «товар» можно найти не только в игровой реальности, но и в соцсетях, на сайтах знакомств и прочих ресурсах, предоставляющих возможность делать виртуальные подарки, имеющие вполне реальную денежную стоимость.

Интересным является факт определения собственника при такой цифровой сделке.

В виртуальной среде человек действует через своего цифрового аватара, который фактически не является правомерным субъектом сделки. Более того, как уже отмечалось выше, сам аватар легко может перейти из категории субъекта сделки в категорию объекта, став самостоятельным товаром.

Но, учитывая реальные расходы и оплату в большинстве случаев реальными деньгами, а не игровой валютой, мы вынуждены говорить о том, что реальным субъектом является не аватар пользователя, а сам пользователь. А, следовательно, на него распространяется действие гражданского законодательства. Речь идет и о правосубъектности лица и о способах правой защиты его прав и интересов.

Необходимо отметить тот факт, что виртуальные предметы и объекты представляют собой оцифрованные объекты реального мира, что придает им еще больше сходства с реальными вещами. Это говорит о том, что цифровое имущество фактически уже сейчас ничем не отличается от материального с точки зрения права. То есть внедрение норм гражданско-правового регулирования в механику игрового и виртуального процесса становится неизбежным.

Опять же, этому процессу способствует и развитие технологий дополненной реальности, которая создается на стыке реального и виртуального миров, что приведёт к увеличению виртуального имущества.

Также увеличивается значение киберспорта. «В последние годы активно развивается и такая сфера интерактивной деятельности как киберспорт (компьютерный спорт), который признан официальной спортивной дисциплиной» [17]. Тут важно отметить, что киберспорт уже фактически признан в качестве официального [7].

Демиургом киберреальности и виртуальных пространств и миров выступает искусственный интеллект. Для этого используются специализированные программные алгоритмы и коды. В них моделируются цифровые

объекты, аналогичные объектам реального мира. Это приводит к появлению адекватной или, иначе говоря, замещаемой реальности, «совмещенную с реально протекающими действиями и событиями, которые взаимосвязаны и изменяются под влиянием цифровых технологий под контролем (полным или частичным) человека или без такового» [14].

Но во всех приведенных вариантах видно, что цифровое или виртуальное имущество ещё не смогло чётко разграничить себя со схожими гражданско-правовыми институтами, что усложняет и их классификацию и, в принципе, отнесение полноценно к цифровым правам.

Как говорилось выше, появление и активное внедрение в фактические расчётные отношения криптовалют, стало одной из основных причин появления института цифровых прав в современном понимании.

Правовая база оказалась не готова к изменениям в экономической среде. Это связано с тем, что ряд механизмов цифровых правоотношений абсолютно не рассматривается в пределах ни финансового, ни гражданского законодательства. Более того даже нет однозначной позиции, нормами какой правовой отрасли это должно регулироваться.

Универсального определения понятию «цифровая валюта» до сих пор не существует. Изначально под цифровым активом можно понимать набор автономных, уникально идентифицируемых цифровых данных, наделенных признаками ценности. То есть, это актив, характеризующийся четырьмя составляющими: экономической (принимает участие в экономических отношениях, в частности в гражданском обороте), правовой (защищается нормами права), информационной (фиксируется, хранится, передается и обменивается посредствам цифровых технологий и используется в информационном пространстве).

Однако цифровые валюты имеют привязку к денежной (фиатной, фиксированной) валюте.

«Важной особенностью данных объектов – активов выступает их существование исключительно в электронной форме в отрыве от материального мира, по сути, в виде криптографического цифрового кода, раскрывающего их содержание» [16]. И ценностной составляющей, которая состоит в его уникальности и достоверности, которые обеспечиваются благодаря обращению цифрового актива в распределенном реестре [15].

Преобразование ценностей в цифровые формы стало следствием глобального перехода к цифровой экономике.

Получается, что формирование ценностей новой формации стало причиной появления вещей нового вида – цифровых. При этом речь идет именно о вещах, а не об имущественных правах. Именно поэтому в нашей правовой системе, когда речь зашла об имплементации в правовую базу данных элементов цифровой экономики, корректироваться стало гражданское законодательство, а не финансовое, которое более ориентированно на обязательства, нежели на вещи.

Но криптовалюту следует отличать от электронных денег/валюты (e-money), поскольку последние есть электронная форма находящейся в обращении национальной валюты, эмитентом которой являются не частные лица, а специализированный государственный орган или орган, которому делегированы соответствующие полномочия, как Банк России.

При этом криптовалюта не привязана к официальному курсу валют и не всегда рассматривается как конвертируемая валюта. Её реальная цена или стоимость определяется исключительно самими участниками финансовых отношений, использующими данный вид валюты в качестве платежа.

При таком подходе криптовалюта имеет много общего с товаром, поскольку не только является мерой стоимости, но эта мера стоимости зависит от цены самой криптовалюты. Классическая система спроса и предложения.

Уже сегодня существует больше ста криптовалют, и их процесс создания вовсе не завершён. Некоторые из них получали признание в качестве средства платежа и, как следствие, капитализировались за счёт использования такими крупными онлайн торговыми площадками как Amazon. Среди таких криптовалют, получивших признание в денежно-кредитных и финансово-расчётных правоотношениях, можно выделить Bitcoin, Ethereum и др.

И тем не менее отсутствует какой бы то ни было, прежде всего, банковский надзор за порядком эмиссии криптовалюты, и нет ни одного эмиссионного центра. То есть, выпустить такую «валюту» может любое частное лицо, при условии наличия спроса на неё.

Криптовалюту можно добыть самостоятельно, например, посредством майнинга, но в основном она продается на специализированных криптовалютных площадках, выступающих электронными торговыми площадками.

Ещё одним распространённым цифровым активом является токен. Первоначально их цель заключалась в привлечении свободных денежных средств, прежде всего, для стартапов компаний в сфере высоких технологий.

Таким образом, токены представляют собой виртуальный аналог ценных бумаг, предоставляющих право требования или возможность получить часть активов проекта в будущем, фактически выступая цифровым аналогом акции. В последнем случае держатели токенов даже могут наделяться правами и обязанностями, аналогичными статусу акционера в акционерном обществе.

В настоящий момент времени криптовалюты утрачивают актуальность, уступая место токенам. Это связано с тем, что токены предоставляют «определённые права или услугу в децентрализованном виде и имеющими внутреннюю экономику для финансирования развития бизнеса и мотивации участников такой технологической платформы» [14].

В нашей стране криптовалюты не имеют правового статуса. Даже когда они стали реальностью было несколько разъяснений Минфина РФ в связи с рассмотрением обоснованности учёта криптовалюты как доходного финансового актива, а также финансово-расчётных операций с их использованием субъектами предпринимательской деятельности на территории России в целях налогообложения [8], а также в предшествовавшем ему Письме «О регулировании выпуска и оборота криптовалют» [10] было обозначено, что на территории России криптовалюта не имеет статуса официально признанной валюты, и не может выступать платёжным средством. Она представляет собой денежный суррогат, а денежные суррогаты не могут использоваться в качестве денежного и платёжного средства, поскольку введение и оборот на территории Российской Федерации других денежных единиц (помимо рубля) и выпуск денежных суррогатов запрещено ч. 1 ст.75 Конституции Российской Федерации [1] и ст. 27 Федерального закона от 10.07.2002 № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» [4].

На основании вышесказанного осуществлять расчеты в России даже в безналичной, а также цифровой форме, коей может стать цифровой рубль, допускается только в национальной валюте – рублях (ст. 140 ГК РФ) [2]. Также допускается использование в расчётах иностранной валюты при условии, что это не суррогаты.

Как только началась работа над поправками в Гражданский Кодекс, вводящими цифровые права, Центробанк указал на излишнее количество рисков при обращении не эмитируемых государством криптоденег, что стало аргументом в отказе официального признания операций с криптовалютами и иными инструментами, «номинированными или связанными с криптовалютами, к обращению и использованию на организованных торгах и в расчетно-клиринговой инфраструктуре на территории Российской Федерации для обслуживания сделок с криптовалютами и производными финансовыми инструментами на них» [11].

Данное положение нашло отражение в проекте федерального закона о цифровых активах [12] и в тексте самого закона [5]. В первоначальном варианте данного документа под цифровым финансовым активом понималось «имущество в электронной форме, созданное с использованием криптографических средств. Право собственности на данное имущество удостоверяется путем внесения цифровых записей в реестр цифровых транзакций. К цифровым финансовым активам относятся криптовалюта, токен. Цифровые финансовые активы не являются законным средством платежа на территории Российской Федерации» [12]. Что фактически означало признание правомерности использования криптовалют как имущества.

Принятие закона о поправках в Гражданский кодекс РФ, по мнению одного из авторов законопроекта о поправках П. Крашенинникова, должно позволить «закрепить базовые нормы в Гражданском кодексе и создать основу для дальнейшего развития законодательства в сфере цифровой экономики. Это, в частности, относится к двум другим проектам законов, находящимся на рассмотрении Государственной Думы – № 419090-7 «Об альтернативных способах привлечения инвестиций (краудфандинге)» и № 419059-7 «О цифровых финансовых активах» [18].

Важно отметить, что в итоге законодатель отказался от включения даже в разработку законодательных положений о крипто валюте, оставив в качестве правовой категории лишь токены.

По сути, такой подход позволил решить вопрос и с налогообложением. Так в разъяснениях Минфина РФ указывается, что «при совершении операций физическими лицами по покупке и продаже биткойнов, налог НК РФ не установлен, и потому налогоплательщики самостоятельно исчисляют налог с доходов, которыми признается экономическая выгода в денежной или натуральной форме, в случае возможности ее оценки и в той мере, в которой такую выгоду можно оценить» [9].

В то же время, основываясь на нормах ст. 251 и 271 НК РФ [3], Минфин России подтвердил, что «при получении криптовалюты в качестве встречного исполнения при реализации товаров (работ, услуг) налогоплательщик должен признавать доход по методу начисления в том же порядке, что и по другим возмездным сделкам» [9].

Фактически это положение также признает цифровые активы имуществом, поскольку дефакто приравнивает его к объектам налогообложения, поскольку криптовалюты и токены способствуют образованию дохода налогоплательщика, а, следовательно, как и любой иной вид дохода, подлежат налогообложению.

Если вернуться к правовой природе цифровых активов, то следует отметить три типа цифровых активов:

а) формальные – сохраняют связь с создателем (эмитентом в финансовых правоотношениях), которым часто остается автор (инициатор создания), что делает их абсолютно централизованными. Стоимость таких активов носит формальный характер, поскольку лишь дублирует реальную стоимость;

б) криптовалюты – эмитируются всеми желающими, обладающими соответствующими возможностями, что делает данный вид актива абсолютно децентрализованным;

в) гибридные – имеют смешанную природу. Некоторые элементы актива имеют централизованный характер, в то время как другие – децентрализованный.

К первому типу относят, прежде всего, цифровые объекты интеллектуальной собственности, например, музыкальные произведения, программы ЭВМ, игровое имущество и иные виды виртуальной собственности и т.п., ко второму – токены, биткоины и т.п. К последнему, например, можно отнести смарт-контракты, которые существуют виртуально, но привязаны к правилам оформления и заключения документарных договоров в соответствии с национальным законодательством.

Наиболее актуальным для экономических отношений является вопрос правового регулирования криптовалюты и гибридных активов, поскольку первые стали использоваться в обороте и как средство платежа, и как товар. Вторые трансформируют материально существующие элементы экономической инфраструктуры в цифровые.

При этом криптовалюта не рассматривается как денежные средства, поскольку это противоречило бы Конституции РФ и финансовому законодательству, обозначающих, что таковыми в нашей стране могут быть только национальная или иностранная валюта, то есть эмитированные национальными правительствами. Критповалюта, эмитированная не государством, к деньгам не относится, поэтому не может быть использована как средство платежа, а только как объект мены. Исходя из этого, она легко может быть отнесена к объектам гражданских прав, поскольку ст. 128 ГК РФ не содержит исчерпывающего перечня [2]. Однако с помощью криптовалюты нередко по факту осуществляется «оплата» оказания услуг.

Стоит вспомнить инвестиционные токены по правовой природе более приближенные к акциям и долями в уставном капитале хозяйствующих субъектов. «У эмитента инвестиционных токенов возникает встречное обязательство по выплате дивидендов держателю токенов, однако с точки зрения российского права данный процесс никак не регулируется, так как ни в одном нормативном правовом акте инвестиционные токены не относятся к бездокументарным ценным бумагам» [13].

Таким образом, можно констатировать два момента. Во-первых, для нашей страны актуальны вопросы правового регулирования не всех видов цифровых активов, а только тех, которые подтверждают определенные права требования, то есть токенов. Во-вторых, несмотря на то, что цифровые активы в первую очередь применимы в финансовой сфере, регламентации финансовым законодательством не предусматривается. Прежде всего, по причине того, что это приравняло бы их к финансовым активам, прежде всего деньгам и акциям, что не согласуется с действующим финансовым законодательством и потребовало бы глобального пересмотра принципов осуществления расчетов. В-третьих, использование гражданского законодательства для регулирования цифровых активов, даже с учётом предстоящего реформирования, остаётся фрагментарным и не учитывает все функции, которые могут выполнять цифровые финансовые активы в настоящее время и в обозримом будущем с учетом стремительного развития и интеграции технологии блокчейн на основе которой и реализована практика создания, введения и использования цифровых финансовых активов [20].

Соответственно, недостаточно принять два запланированных законодательных акта (Законопроект № 424632-7 «О внесении изменений в части первую, вторую и четвертую Гражданского кодекса Российской Федерации» и Законопроект № 419059-7 «О цифровых финансовых активах»), для полноценной регуляции данных отношений. Требуется создание комплексного решения, предусматривающего принятие новых актов, в том числе и системообразующего законодательного акта о правовом регулировании всех цифровых активов, а не только финансовых и гибридных смарт-контактов.

Это связано в частности с тем, что Законопроект № 419059-7 «О цифровых финансовых активах» не предусматривает внесение изменений в действующее законодательство, о чём прописано в паспорте проекта. Это делает законопроект ещё до его принятия оторванным от существующей правовой системы и не отвечающим существующим потребностям экономики [21]. А также привидение в соответствие с ними всех существующих перекрёстных актов. Причем не только гражданско-правовых, но и финансово-правовых. Так, к примеру, можно предположить, что со временем те же цифровые финансовые активы могут быть использованы в кредитных правоотношениях если не в качестве самого кредита или средств платежа по нему, то, как минимум в качестве залогового имущества. Хотя и первый вариант с учётом стремительного развития цифровой среды не смотрится совершенно фантастичным.

Смарт-контракты или «умные» контракты нельзя назвать полноценными гражданско-правовыми договорами. Скорее они представляют собой инструмент, упрощающий заключение обычного договора в цифровой среде или же посредствам использования информационных технологий, в частности «блокчейна». По своей сути такой контракт представляет собой последовательность закодированных действий при принятии условий типового договора, например, при совершении электронных платежей или купли-продажи при заключении сделки на онлайн бирже, а также страховые договоры (в первую очередь речь идёт о пролонгации уже заключенного ранее договора).

Технология блокчейн представляет собой связанную между собой цепочку блоков информации. Такой блок есть своего рода программный контейнер, в котором объединяются все данные, относящиеся к конкретной сделке (смарт-контракту). При передаче указанных входных и выходных данных применяется «шифрование открытого ключа как метода криптографии, использующего два типа

ключей. Первый – открытый ключ доступный всем участникам, а второй является закрытым ключом и известен только получателю. При реализации смарт-контракта (смарт-транзакции) в системе blockchain отправляющий получатель шифрует свое сообщение в нечитаемом, зашифрованном виде с помощью алгоритмов или математических формул, чтобы защитить данные и обеспечить устойчивость к сбоям или хакерским атакам» [14].

Если говорить утрированно блокчейн-технология представляет децентрализованный распределительный реестр, в котором осуществляется запись транзакций и по онлайн-сделкам с целью их регистрации и проверки соблюдения условий договора.

Смарт-контракт позволяет определить способ достижения согласия сторонами. При этом само исполнение обязательств по договору (его совершение), нередко предусматривает автоматический характер. Например, при даче согласия на приобретение по договору купли-продажи товара или услуги онлайн, скажем, покупка билета в кинотеатр, автоматически происходит списание средств с банковского счета покупателя и выдается цифровой аналог билета в кинотеатр на фильм.

Протоколы блокчейна обеспечивают прямое взаимодействие продавца и покупателя без привлечения посредника, например, в лице оператора связи или юриста (за счёт типовой формы контракта, содержание которого просто принимается покупателем в режиме онлайн). Также блокчейн-технологии гарантируют невозможность «вклинивания» или перехват информации о сделке посторонними субъектами.

Подобного рода операции носят постоянно повторяющийся характер или сценарий, фиксация которых происходит посредствам блокчейн-записи.

У таких контрактов есть одна юридическая особенность. Признается презумпция добросовестности у сторон договора как при заключении, так и при совершении, то есть исполнении условий сделки при осуществлении участниками имеющихся у них по договору прав и обязанностей.

Фактически технология блокчейна не позволяет признавать совершенную сделку недействительной с возвратом к первоначальному положению сторон и наступлением иных, вытекающих из этого последствий.

Однако возвращаясь к пониманию того, что из себя представляет смарт-контракт по своей сути и, отталкиваясь от положения о добросовестности сторон, необходимо провести разграничивающую черту между смарт-контрактом и традиционным договором, заключенным в форме электронного документа, но сохраняющего текстовый формат и все необходимые для признания его правомерности обязательные условия. Примером последнего может выступать лицензионный договор на использование программ электронно-вычислительных машин и приложений для смарт-устройств через технологии сети Интернет или регистрация и оборот ценных бумаг в онлайн режиме.

Если же говорить о смарт-контракте, то он представляет собой цифровой код, а не суррогат текста простого письменного договора, переведенного в электронный формат.

Фактически можно говорить о цифровой адаптации содержания гражданско-правового договора к цифровым технологиям. При этом «умный» договор в обязательном порядке должен содержать в себе существенные элементы классического договора, заключаемого в письменной форме. В частности, должен отразить оферту и акцепт, и условие о возмездности или безвозмездности договора. Также должна быть произведена идентификация сторон договора.

Нужно учесть условие о способе выполнения обязательств и моменте заключения договора, а также моменте перехода прав на объект или же выполнения обязательств.

Важно отметить, что, поскольку, основные элементы договора в смарт-контракте, пусть и в цифровом формате, но будут присутствовать при достижении сторонами соглашения, он приобретает обязательственный характер, то есть становится юридически обязательным к применению документом. Следовательно, на него распространяется действие и положения о защите прав сторон по условиям заключенной сделки.

Принято считать, что существует только одна форма смарт-контракта, однако, это не так. Исходя из сферы применения, можно выделить следующие виды смарт-контрактов:

− контракт о разрешении предоставления конфиденциальных персональных цифровых данных о стороне правоотношения в виртуальном пространстве. Чаще всего такие контракты дают разрешение передавать данные о цифровых активах субъекта, дающего разрешение на передачу, субъекту, который собирается использовать данную информацию, в то числе и в коммерческих целях. Применяется при предоставлении баз данных;

− пролонгация заключённых договоров с целью сохранения условий их действия. Применяется, например, при продлении страховых полисов в режиме онлайн;

− управление ценными бумагами в целях выплаты обязательств по дивидендам и совершения иных операций по обслуживанию ценных бумаг;

− осуществление электронных платежей. Позволяет ускорить процесс направления оферты и акцепт сделки, а также скорость совершение сделки. Применяется в биржевой торговле, когда необходимо увеличить скорость приобретения акций с целью их моментальной перепродажи.

− смарт-контракты о выдачи кредитных обязательств и платежи по текущим кредитам, также договорам, сопряжённым с использованием залогового имущества;

− регистрация объектов недвижимости, сделок и перехода прав на эти объекты для повышения прозрачности и эффективности сделок, снижения затрат и предотвращения мошенничества и другие.

Важно отметить, что вступившие в силу с 1 октября 2019 г. поправки в статьи 434 и 160 ГК РФ обозначают смарт-контракт как письменную форму сделки, которая совершается в цифровой форме с условием возможности воспроизведения содержащихся в нем положений и условий в письменном формате при условии неизменности смысла и содержания сделки.

Важным является условие о том, что такой контракт считается подписанным с момента выражения согласия, а не с момента заключения. При этом, фактически подпись не используется, в отличие от электронных договорах, содержащих физическую подпись, удостоверенную цифровой, хотя цифровая подпись в данном случае теоретически также может быть применена. Поэтому отдельное значение уделяется идентификации сторон договора.

Цифровые услуги в настоящий момент только начинают формироваться и как тип сделки, и как объект правового регулирования. Однако во многом данный процесс находится лишь на зачаточной стадии.

В первую очередь речь на настоящем этапе может идти об «облачных» технологиях, а точнее праве на использование таких технологий. «Облачными» называются сервисы, которые представляют технологию (технологическую модель) удаленного доступа к общему фонду конфигурируемых вычислительных компьютерных ресурсов серверам, устройствам хранения данных, сетям передачи данных, приложениям и др.), которая обеспечивается соответствующим провайдером. В какой-то степени можно говорить о договоре хранения, но в сфере цифровых технологий.

Кроме этого, это огромное количество технологических услуг по мониторингу и сбору информации, например, при использовании технологий «умного» дома, оплата обязательных платежей и так далее. Но все эти разрозненные, уже реально существующие правоотношения, пока ещё не сформировали полноценный гражданско-правовой институт цифровых услуг.

Однако в скором времени это объективно произойдет.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК:

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с учетом поправок, внесенных Законом РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ // Российская газета. № 144, 04.06.2020 г.
2. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред.

от 16.12.2019, с изм. от 12.05.2020) // Собрание законодательства РФ, 05.12.1994, № 32, ст. 3301
3. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 05.08.2000 № 117-ФЗ (ред. от 21.05.2020) // Собрание законодательства РФ, 07.08.2000, № 32, ст. 3340.
4. Федеральный закон от 10.07.2002 № 86-ФЗ (ред. от 03.04.2020) «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» (с изм. и доп., вступ. в силу с 12.04.2020) // Российская газета, № 127, 13.07.2002
5. Федеральный закон от 31.07.2020 № 259-ФЗ «О цифровых финансовых активах, цифровой валюте и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации от 3 августа 2020 г. № 31 (часть I) ст. 5018
6. Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ (ред. от 03.04.2020) «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» // Российская газета, № 165, 29.07.2006.
7. Приказ Минспорта России от 17.01.2020 № 16 «Об утверждении Правил вида спорта "компьютерный спорт"». – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_344136/
8. Письмо Минфина России от 09.02.2018 № 03-03-06/1/8061 «Об отражении доходов российской организации от операций с криптовалютой» // СПС Консультант Плюс.
9. Письмо Минфина России от 13.10.2017 № 03-04-05/66994 «Об уплате НДФЛ при совершении операций с физическими лицами по покупке и продаже биткоинов» // СПС Консультант Плюс.
10. Письмо Департамента налоговой и таможенной политики Минфина России от 2 октября 2017 г. № 03-11-11/63996 «О регулировании выпуска и оборота криптовалют» // СПС Консультант Плюс
11. Информация Банка России от 04.09.2017 «Об использовании частных «виртуальных валют» (криптовалют)». // СПС Консультант Плюс
12. Законопроект № 419059-7 «О цифровых финансовых активах» от 20.03.2018 // https://sozd.duma.gov.ru/bill/419059-7
13. Арянова Т. Какое будущее ждет цифровые активы // IHODL.COM: иллюстр. онлайн-изд. – 2018. – URL: https://ru.ihodl.com/analytics/2018-09-24/kakoe-budushee-zhdet-bitkoin-i-cifrovye-aktivy/
14. Карцхия А.А. Диссертация на тему «Гражданско-правовая модель регулирования цифровых технологи на соискание ученой степени доктора юридических наук (специальность 12.00.03 – гражданское право; предпринимательское право; семейное право; международное частное право). – М.: 2019. – 394 с.
15. Кудь А.А. Обоснование Понятия «Цифровой Актив»: Экономико-Правовой Аспект // Journal of Education and Science, Vol. 2, No. 1, 2019 // URL: https://www.bitbon.space/ru/what-is-a-digital-asset
16. Лаптев В.А. Цифровые активы как объекты гражданских прав // Вестник Нижегородской академии МВД России, 2018. – № 2 (42). – С. 199–204.
17. Останина Е.А. Основание присоединения к многопользовательской онлайн игре – договор с участием потребителей / Право в сфере Интернета: Сборник статей/рук. авт. кол. и отв. ред. М.А. Рожкова. – М. Статут, 2018. – С. 311–345
18. Павел Крашенинников разъяснил положения законопроекта о цифровых правах // https://alrf.ru/news/pavel-krasheninnikov-razyasnil-polozheniya-zakonoproekta-o-tsifrovykh-pravakh/
19. Савельев А.И. Электронная коммерция в России и за рубежом: правовое регулирование. М.: Статут, 2016. – 638 с.
20. Цинделиани И.А. Правовая природа цифровых финансовых активов: частноправовой аспект. – URL:// https://urfac.ru/?p=2157
21. Экспертный совет по цифровой экономике и блокчейн технологиям при Комитете Государственной Думы РФ по экономической политике, промышленности, инновационному развитию и предпринимательству / Перспективы законодательного регулирования цифровых активов и смарт-контрактов. – URL: // https://advsin.ru/sites/default/files/node/Дайджест%20Госдума.pdf. С. 4.

МОЛОДЫЕ УЧЕНЫЕ

УДК 336.717

Блохина С.Е.[1]

АНАЛИЗ КРЕДИТНЫХ РИСКОВ ПАО «СБЕРБАНК РОССИИ»

Аннотация. Статья посвящена анализу кредитных рисков ведущего банка России – «Сбербанка России». Использована традиционная методика оценки кредитного портфеля, основанная на Положении Банка России № 254-П. Проведён анализ кредитного портфеля и просроченной задолженности Сбербанка. Итоги исследования свидетельствуют, что у ведущего банка России наблюдается устойчивый тренд развития кредитного портфеля. Объём просроченной задолженности немного вырос преимущественно за счёт роста просроченной задолженности в сегменте кредитования физических лиц.

Ключевые слова: кредитный портфель банка, кредитный риск банка, просроченная задолженность, Сбербанк России.

Blohina S.

ANALYSIS OF CREDIT RISKS OF PJSC «SBERBANK OF RUSSIA»

Abstract. The article is devoted to the analysis of credit risks of the leading bank in Russia – Sberbank of Russia. We're used the traditional method of assessing the loan portfolio, based on the Regulation of the Bank of Russia No. 254-P. The analysis of the loan portfolio and overdue debt of Sberbank is carried out. The results of the study indicate that the leading bank in Russia has a steady trend in the development of its loan portfolio. The volume of overdue debt slightly increased mainly due to the growth of overdue debt in the retail lending segment.

Keywords: the bank's loan portfolio, the bank's credit risk, overdue debt, Sberbank of Russia.

Состояние кредитного портфеля банка является одним из важнейших критериев устойчивости кредитной организации и её способности генерировать процентный доход в будущем. Сокращение потребности в дополнительных финансовых ресурсах со стороны отдельных категорий хозяйствующих субъектов, вызванной пандемией коронавирусной инфекции, в 2020 году компенсировалось повышенным ростом спроса на кредитные продукты со стороны населения. По данным Банка России по итогам 11 месяцев 2020 года объём выданных отечественными банками кредитов вырос на 13,8% [1]. Основной рост наблюдается в сегменте корпоративного кредитования, которое, по сравнению с итогами 2019 года, выросло на 15,7%. Кредиты населению также демонстрируют рост, однако немного уступают в темпах роста: прирост по сравнению с 2019 годом составляет 12,1%. На основе динамики отдельных компонентов кредитного портфеля российских банков можно сделать вывод о торможении тенденции замещения корпоративного кредитного портфеля розничным, которая является глобальной тенденцией [2].

Несмотря на активное развитие кредитования, качество кредитного портфеля не ухудшилось, а немного улучшилось. По методике Банка России удельный вес проблемных кредитов сохраняется на уровне 2,5%, а безнадёжных – снизился с 6,8 до 6,7% [1]. Опора банков на кредитование населения оправдывается в двух направлениях. Во-первых, при

[1] *Блохина Светлана Евгеньевна*, магистрант кафедры «Бухгалтерский учёт, анализ и аудит», Донской государственный технический университет, г. Ростов-на-Дону, arabeska20031998@gmail.com, (863)2019049
Svetlana Blohina, Graduate student, Don State Technical University, arabeska20031998@gmail.com, (863)2019049

неопределённости, характерной для предприятий производственной сферы и сферы услуг, домохозяйства выглядят более надёжными заёмщиками, во-вторых, этот подход оправдал себя: по итогам 11 месяцев 2020 года удельный вес просроченных ипотечных кредитов населению, несмотря на рост суммы остаточной задолженности по ним на 12,1%, удельный вес просроченных кредитов сроком более 90 дней сохраняется на уровне 1,4%.

На наш взгляд, актуальным является не только обзор общего состояния кредитного портфеля российских банков, но и отдельных участников, которые формируют рынок. Таким игроком на банковском рынке является Сбербанк, который контролирует около трети активов и капитала банковской системы России и около 40% кредитов корпоративных структур и свыше 48% кредитов населения [1].

Управление кредитными рисками в Сбербанке осуществляется на основе Положения по управлению кредитными рисками. Основными методами управления кредитными рисками в Положении выделены следующие:

− планирование уровня кредитного риска путем оценки уровня ожидаемых потерь;

− внедрение и использование единых процессов оценки и идентификации рисков;

− ограничение кредитного риска путем установления лимитов;

− структурирование сделок;

− управление обеспечением по сделкам на финансовых рынках;

− мониторинг и контроль уровня кредитного риска;

− формирование резервов для возмещения возможных потерь.

Активы Сбербанка на начало 2021 года составили 33146,3 млрд. руб., собственные средства – 4797,0 млрд. руб., чистая прибыль – 781,6 млрд. руб. Прирост показателей за 2020 год составил 19,7%, 8,9% и – 7,7% соответственно [3]. По отношению к банковской системе России активы, собственные средства и чистая прибыль составляют соответственно 29,5%, 44,9% и 48,6% [1].

Стартовой процедурой оценки кредитных рисков является анализ кредитного портфеля банка по объёмам выданных за отчётный период кредитов. Данные о динамике выдачи кредитов и структуре кредитного портфеля по категориям заемщиков в течение 2018–2020 гг. сгруппированы в таблице 1.

Таблица 1. Динамика ссудной задолженности ПАО «Сбербанк России» за 2018–2020 гг.

Кредиты	**Динамика (прирост), %**			**Структура, %**		
	2018	2019	2020	2018	2019	2020
Юридические лица	15,3	-8,2	19,8	63,5	60,9	61,9
Физические лица	25,3	19,0	15,4	28,9	35,9	35,4
Банки	6,2	-59,3	-3,1	7,7	3,2	2,7
Всего	17,2	-4,2	17,0	100,0	100,0	100,0

Составлено автором по данным годовых отчётов ПАО «Сбербанк России»

Расчёты свидетельствуют, что, несмотря на влияние пандемии коронавируса, итоги развития ссудной деятельности банка за 2020 год оказались лучше итогов 2019 года. По итогам 2019 года наблюдается падение совокупного объема кредитного портфеля банка на 4,2%, а по итогам 2020 года прирост составляет 17%, что сопоставимо с итогами 2018 года.

Отличительной особенностью 2020 года является более динамичный рост кредитов юридическим лицам, которые выросли на 19,8%, по итогам 2019 года наблюдалось их сокращение на 8,2%. Кредиты физическим лицам за последний год немного сбавили темп роста, их прирост составил 15,4%.

За счёт неравномерного роста составляющих кредитного портфеля меняется его структура. В целом за последние годы наблюдается ориентация Сбербанка на розничное кредитование. Розничный кредитный портфель банка демонстрировал опережающий рост длительное время, что привело к увеличению его доли

до 353,9% по итогам 2019 года. Однако по итогам 2020 года наблюдается небольшое сокращение доли розничного портфеля за счёт роста портфеля корпоративного кредитования.

Существенное значение для характеристики кредитного портфеля и кредитных рисков банка имеет классификация ссудной задолженности по категориям качества в соответствии с Положением Банка России № 254-П. Согласно Положения, классифицируется не только ссудная задолженность, но также и вложения в ценные бумаги и прочие активы (требования к контрагентам). Данные по структуре ссуд Сбербанка, классифицированные по категориям качества, представлены на рисунке 1.

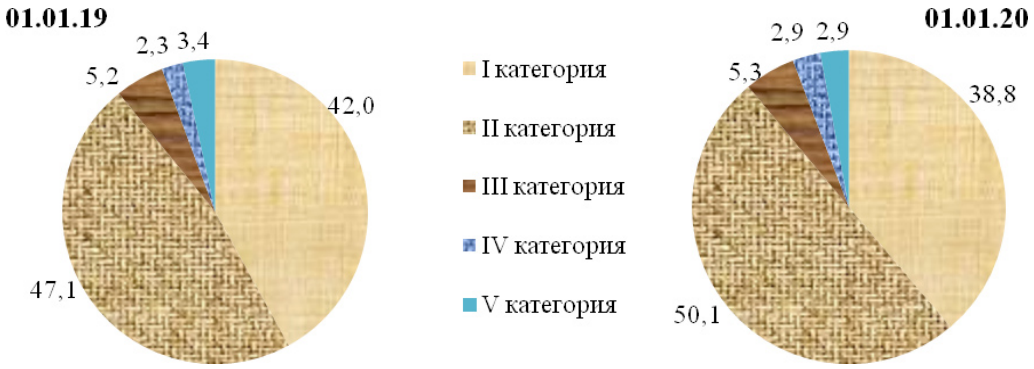

Рисунок 1 – Структура ссудной задолженности Сбербанка, классифицированная по категориям качества

Составлено автором по данным ПАО годовых отчётов ПАО «Сбербанк России»

Расчёты свидетельствуют о незначительном ухудшении качества кредитного портфеля банка за исследуемый период. Так, на начало 2019 года к первым двум категориям качества относились 89,1% кредитного портфеля банка, а по итогам года их доля снизилась до 88,9%. Более заметно сокращение в структуре кредитов первой категории: их доля снизилась с 42 до 38,8%. Доля второй категории, наоборот, выросла с 47,1 до 50,1%.

В структуре кредитов, обслуживаемых с проблемами (мы относим сюда ссуды III, IV и V категории) выросла доля сомнительных и проблемных ссуд: на 0,1 пункта (с 5,2 до 5,3%) 0,6 пункта (с 2,3 до 2,9%). Заметно сократилась доля безнадёжных ссуд (на 0,5 пункта), что, скорее всего, является результатом списания части безнадёжных кредитов. Отметим также, что по методике Банка России просроченными считаются кредиты, относящиеся только к IV и V группам, следовательно, по итогам исследуемого периода их удельный вес вырос с 5,7 до 5,8%. По сравнению с банковской системой России показатели просроченной задолженности Сбербанка по итогам последнего периода выглядят лучше: 5,7 и 5,8% против 5,3 и 6,0%, соответственно.

В таблице 2 представлена структура кредитного портфеля банка по отдельным группам заёмщиков и категориям качества на 01.01.2020 г.

Таблица 2. Структура кредитов отдельных категорий заёмщиков по категориям качества

Кредиты	Категории качества				
	I категория	II категория	III категория	IV категория	V категория
Юридические лица	54,5	32,8	5,5	4,5	2,7
Физические лица	1,1	89,7	5,5	0,3	3,4
Банки	95,6	1,2	0,7	0,0	2,4
Итого кредитов	42,0	47,1	5,2	2,3	3,4

Составлено автором по данным ПАО годовых отчётов ПАО «Сбербанк России»

Расчёты свидетельствуют, что наиболее дисциплинированными являются заёмщики-банки: 95,6% выданных им ссуд обслуживаются без проблем и относятся к первой категории качества. На первые две категории приходится 96,8%. Одновременно 2,4% кредитов, выданных банкам, относятся к безнадёжным. Кредиты юридическим лицам, которые являются наиболее крупными по объёму, обслуживаются хуже: к первой категории относятся только 54,5% из них, ещё 32,8% относятся ко второй категории качества. Суммарно по первым категориям качества выходит 87,2%. Уровень задолженности, обслуживаемой с проблемами, составляет 12,8%, из которых 2,7% являются безнадёжными.

Проблемы с обслуживанием ссудной задолженности имеются и в сегменте кредитования физических лиц. Здесь к первой категории качества относятся всего 1,1% выданных кредитов. Основная масса приходится на вторую категорию качества (89,7%). Доля ссуд, которые обслуживаются с проблемами по кредитам населению составляет 9,2%, что заметно меньше, чем по кредитам юридическим лицам. В то же время доля безнадёжных ссуд по кредитам населению составляет 3,4% против 2,7% по кредитам, выданным юридическим лицам.

Следующий шаг анализа – анализ просроченной задолженности, данные по которой приведены в таблице 3.

Таблица 3. Динамика просроченной ссудной задолженности ПАО «Сбербанк России» (в процентах)

Сегменты кредитного портфеля	Динамика (прирост)			Изменения		
	2018	**2019**	**2020**	**2018/19**	**2019/20**	**2018/20**
Юридические лица	6,5	6,9	5,2	0,4	-1,6	-1,3
Физические лица	3,6	3,7	6,4	0,1	2,7	2,8
Всего	5,6	5,8	5,7	0,2	-0,2	0,1

Составлено автором по данным ПАО годовых отчётов ПАО «Сбербанк России», данные по 2020 году приведены на 30 сентября 2020 года

Динамика просроченной задолженности заёмщиков Сбербанка за последние годы носит разнонаправленный характер: за 2019 год по сравнению с 2018 годом, темпы её роста выросли на 0,2 пункта, а по итогам 9 месяцев 2020 года снизились на 0,1 пункта. С учётом того факта, что рост кредитного портфеля за последний год составил 17%, а просроченная задолженность сократилась, можно сделать вывод о позитивных изменениях кредитного портфеля банка относительно просроченной задолженности. Динамика прироста просроченной задолженности по сегментам клиентов отличается от предыдущих лет. Традиционно больший рост просроченной задолженности наблюдался по кредитам юридическим лицам; за 2020 год же происходит наоборот, – опережающие темпы роста просроченной задолженности демонстрируют кредиты населению: прирост в данном сегменте составил 2,8 пункта. Темпы прироста просроченной задолженности по кредитам юридическим лицам (включая финансовые организации) за тот период выросли на 1,3 пункта.

Сбербанк уделяет пристальное внимание контролю концентрации крупных кредитных рисков. Управление крупными кредитными рисками осуществляется банком в соответствии с Инструкцией Банка России № 180-И (норматив Н7 установлен на уровне 800% от собственных средств банка). Доля 20 крупнейших заёмщиков за исследуемый период стабильна и находится в пределах 28-29% кредитного портфеля банка. Крупные кредиты выданы банком организациям разных отраслей, что обеспечивает достаточную диверсификацию таких кредитов. Резервы на потери по кредитным рискам формируются банком практически на уровне 100% от возможных потерь.

Сравнивая кредитную деятельность Сбербанка с банковской системой РФ, можно отметить, что в деятельности банка прослеживаются те же тенденции, которые наблюдаются в последние годы на российском кредитном

рынке в целом. В качестве положительной тенденции в деятельности исследуемого банка необходимо отметить тот факт, что уровень просроченной задолженности в кредитном портфеле находится ниже аналогичного показателя по банковской системе РФ в целом.

Истекший 2020 год принёс много нового. В условиях ограничений, связанных с мерами по противодействию коронавирусной инфекции, многие отрасли экономики, особенно сектор малого и среднего бизнеса, испытывают финансовые проблемы. Падение активности предприятий МСБ привело к сокращению их потребности в долгосрочных финансовых ресурсах. Кредитование со стороны банков носило краткосрочный характер. Краткосрочное кредитование поддерживалось стимулирующими мерами со стороны государства, которые были реализованы в форме льготных кредитов на выплату заработной платы сотрудникам. Для целого ряда предприятий из сферы услуг является весьма проблематичным возврат этих ресурсов, так как они не смогли восстановить прежний уровень загрузки мощностей. В этих условиях дальнейший спрос на кредитные ресурсы со стороны представителей малого и среднего бизнеса восстановится не скоро. По ожиданиям экспертов сектор услуг сможет полностью восстановиться не ранее лета 2021 года, если не будет третьей волны коронавирусной инфекции.

Для Сбербанка в этих условиях наиболее актуальными направлениями взаимодействия являются крупные корпоративные заёмщики и предприятия строительной сферы. Крупный бизнес и строительный сектор, несмотря на ограничения, продолжают успешно функционировать. Особенно следует выделить строительный сектор, который испытывает приток финансовых ресурсов по двум направлениям: (1) расширяется кредитование со стороны банков и (2) наблюдается рост продаж жилой недвижимости в ипотеку. По итогам 2020 года объем строительных работ по всем видам строительства составил 9,5 трлн. руб., что на 0,1% больше (в сопоставимых ценах), чем в 2019 году [4].

Корпоративное кредитование по итогам 2020 года демонстрирует рекордный рост (Рисунок 2).



Рисунок 2 – Динамика кредитной активности российских банков

Источник: https://www.finversia.ru/publication/rossiiskie-banki-finansovye-itogi-2020-goda-90341

Большинство крупных банков активно наращивали корпоративное кредитование. В абсолютном выражении значительно нарастили объем кредитного портфеля предприятиям Сбербанк и ВТБ.

Таким образом, в условиях восстановления темпов экономического развития ведущими направлениями кредитной активности Сбербанка могут стать сегменты корпоративного кредитования и ипотечного жилищного кредитования.

Анализ кредитного портфеля Сбербанка и его рисков свидетельствует о наличии в банке высокой организации процессов управления кредитными рисками. Процессы организованы в соответствии с рекомендации международных стандартов финансовой отчётности

и признанных лидеров рынка аудиторских услуг. Банкам необходимо особое внимание уделять не только концентрации кредитного риска, но и проводить ежедневный мониторинг обязательных нормативов, установленных Центральным Банком РФ, ограничивающих кредитные и прочие риски. Сбербанк за исследуемый период не допускал нарушений обязательных нормативов. Качество кредитного портфеля банка, несмотря на события связанные с коронавирусной инфекцией, остаётся на неизменно высоком уровне. Его рост обеспечивается за счёт привлекательных ставок, направленных на развитие долгосрочных отношений с клиентами. Перспективными направлениями в сложившихся условиях для банка являются ипотечное жилищное кредитование и корпоративное кредитование.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Статистические показатели банковского сектора Российской Федерации (Интернет–версия) – 2021 г.: январь. – URL: http://www.cbr.ru/statistics/bank_sector/review
2. Гасанов О.С. Тенденции трансформации кредитного портфеля банков в зоне евро и в России // Научное обозрение. – 2016. – № 8. – С. 187–192.
3. Финансовые результаты ПАО Сбербанк. Годовые отчёты. – URL: https://www.sberbank.com/ru/investor-relations/reports-and-publications/annual-reports
4. Федеральная служба государственной статистики. Строительство. – URL: https://rosstat.gov.ru/folder/14458

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----------)

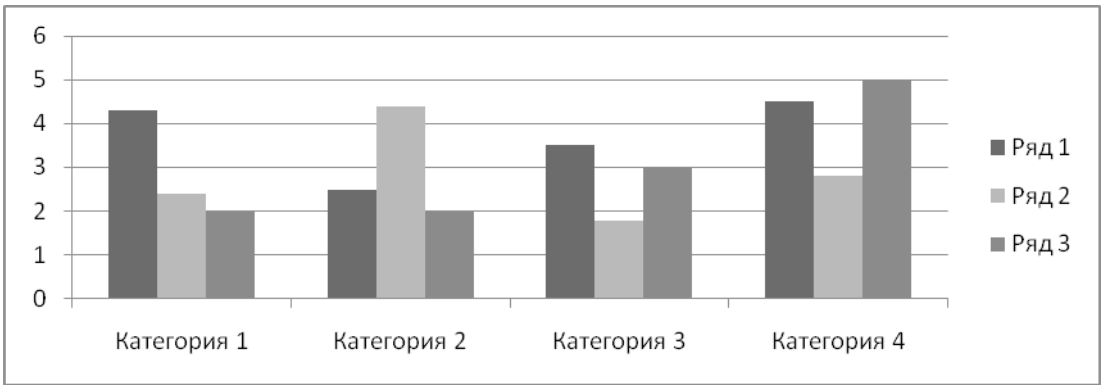

Рисунок 1. Распределение населения ИЛИ
Рисунок 1 – Распределение населения

(----------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: Кочесокова М.К.

Материалы журнала отражают точку зрения авторов и не являются официальной позицией Академии.
Статьи публикуются в авторской редакции.
При использовании материалов ссылка на журнал обязательна.

Подписано в печать 20 марта 2021 г. Сдано в печать 23 марта 2021 г.
Дата выхода в свет: 30 марта 2021 г.
Формат 60*84/8. Гарнитура «Times».Бумага офсетная
Тираж 1000. Усл. п.л. 13,48. Заказ № 129
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) 33-36-56; факс 39-09-03