

ISSN 2304-3385

MYHMUMIAJIMTET: 3KOHOMIKA II YUPABILHILE

№ 1 (22) март 2018

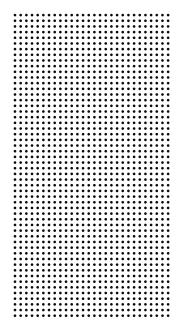
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования

РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ при ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ УРАЛЬСКИЙ ИНСТИТУТ УПРАВЛЕНИЯ



ISSN 2304-3385

МУНИЦИПАЛИТЕТ: ЭКОНОМИКА и УПРАВЛЕНИЕ



№1 (22) март 2018



Главный редактор

Игорь Вячеславович Выдрин -

доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой конституционного и международного права Уральского института управления – филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации;

Редакционная коллегия:

Людмила Николаевна Банникова – д.с.н., доцент, профессор кафедры социологии и технологий государственного и муниципального управления Уральского федерального университета имени первого Президента России Б.Н. Ельцина;

Сергей Николаевич Большаков – д.э.н., д.полит.н., профессор, декан факультета прикладных коммуникаций, заведующий кафедрой менеджмента массовых коммуникаций Санкт-Петербургского государственного университета;

Изольде Браде – доктор, старший научный сотрудник Института страноведения им. Лейбница (Германия);

Наталья Юрьевна Власова – д.э.н., профессор, заведующий кафедрой сервисной экономики Уральского государственного экономического университета;

Юрий Александрович Воронин – д.ю.н., профессор, профессор Уральского финансово-юридического института;

Патрик Грей – PhD, профессор факультета права, государственного управления и международных отношений, Университет Лондон Метрополитен (Великобритания);

Валерий Витальевич Киреев – д.ю.н., доцент, директор института права, профессор кафедры конституционного права и муниципального права Челябинского государственного университета;

Наталия Борисовна Костина — д.с.н., профессор, профессор кафедры теории и социологии управления Уральского института управления — филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации;

Юлия Георгиевна Лаврикова – д.э.н, профессор, заместитель директора по научным вопросам, заведующая отделом прогнозирования размещения производительных сил и пространственного развития экономики регионов Института экономики Уральского отделения Российской академии наук;

Владимир Яковлевич Любовный — д.э.н., профессор, главный научный сотрудник Института макроэкономических исследований Министерства экономического развития Российской Федерации, академик Российской академии архитектуры и строительных наук;

Алексей Владимирович Минбалеев – д.ю.н., доцент, профессор кафедры конституционного и административного права, заместитель декана по научной работе юридического факультета Южно-Уральского государственного университета;

Александр Васильевич Новокрещёнов — д.с.н., профессор, профессор кафедры государственного и муниципального управления Сибирского института управления — филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации;

Олег Михайлович Рой – д.с.н., профессор, заведующий кафедрой «Региональная экономика и управление территориями» Омского государственного университета им. Ф.М. Достоевского;

Тургель Ирина Дмитриевна – д.э.н., профессор, заместитель директора Высшей щколы экономики и менеджмента Уральского федерального университета;

Кармин Скаво – PhD, директор программы подготовки магистров в сфере государственного управления Университета Восточной Каролины (США);

Линьши Сюй – д.э.н., профессор, заместитель директора исследовательского института экономики и бизнеса, Харбинский университет коммерции (Китай).

Решение Высшей аттестационной комиссии РФ журнал «Муниципалитет: экономика и управление» с 6 июня 2017 года включен в Перечень рецензируемых научных изданий, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук, на соискание ученой степени доктора наук по специальностям: 08.00.00 – экономические науки, 22.00.00 – социологические науки, 12.00.00 – юридические науки.

Журнал индексируется в базе цитирования РИНЦ (Россия), зарегистрирован в базах данных ResearchBib (Япония), Index Copernicus (Польша), Open Academic Journal Index (Россия)

СОДЕРЖАНИЕ

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ	Карасев А. Т., Савоськин А. В.
РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНОЙ	Право муниципальных депутатов на обращение 56
ЭКОНОМИКИ И МЕСТНОГО	Мещерягина В. А.
САМОУПРАВЛЕНИЯ	Потенциал конституционного права граж-
	дан на обращение при совершенствовании
Горб В. Г.	правового статуса муниципальных депутатов 64
Методологические аспекты разработки стратегии социально-экономического раз-	
вития муниципального образования	Буднецкий Н. С.
billin stylingilikaibiloto oopusobuliin	Сравнительно-правовой анализ последствий распоряжения в отсутствие полно-
Шарин В. И., Кулькова И. А.	мочий либо согласия третьего лица, органа
Муниципальный финансовый контроль:	юридического лица или органа местного
проблемы гласности	самоуправления
	Юрашевич Н. М., Минько Н. С.
СОЦИАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ	Компетенция местных органов власти в об-
РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО	ласти использования природных ресурсов
ОБРАЗОВАНИЯ	в Республике Беларусь
Восколович Н. А.	Нуштайкина К. В.
Управление доступностью и качеством ме-	Коллективные субъекты в социальном пар-
дицинской помощи населению	тнерстве на государственной гражданской
Рамзина С. А., Заякин С. В.	и муниципальной службе
Возможности организации взаимодей-	Иванчина Ю. В.
ствия субъектов гостеприимства в повыше-	Проявление функций трудового права
нии туристской привлекательности региона	в процессе прохождения муниципальной
(на материалах социологического исследо-	службы на примере функции администри-
вания взаимодействия социальных общно-	рования управления)
стей гостей и сотрудников региональных предприятий размещения г. Екатеринбурга) 25	Могзоев А. М., Ожигов М. А.
предприятий размещения г. Екатеринбурга) 25	Совершенствование документооборота
Прокаева О. Н., Резонова В. М.	в делопроизводстве органов муниципаль-
Специфика информационно-консалтинго-	ной власти
вой деятельности муниципальных библиотек 32	Чорновол Е. П.
Азаренков Л. С., Штыркова О. А.	Правовые последствия нарушения анти-
Опыт организации фестиваля корейской	монопольных требований предоставления
популярной культуры в организации сферы	и использования государственных и муни-
культуры на основе проектного управле-	ципальных преференций
ния: опыт муниципального учреждения	Требования к рукописям научных ста-
	тей, представляемым для публикации
ALTWA HI III IE HDOT HEMI I	в журнале
АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ	
ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ МЕСТНОГО СА МОУНВА В НЕНИЯ	
МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ	
Максуров А. А.	
Координационные нормы в законодатель-	
стве стран Европы о местном самоуправлении 49	

CONTENTS

THEORETICAL FOUNDATIONS OF THE DEVELOPMENT OF THE MUNICIPAL ECONOMY AND	ACTUAL PROBLEMS OF LEGAL REGULATION OF LOCAL SELF-GOVERNMENT
LOCAL SELF-GOVERNMENT Gorb V. G. Methodological aspects of development of	Maksurov A. A. Coordination norms in the legislation of European countries o local government
strategy for social and economic development of the municipality	Karasev A. T., Savoskin A. V. The right of municipal deputies to appeal
Sharin V. I., Kulkova I. A. Municipal financial control: glassness problems 12	Metsheryagina V. A. Potential of the constitutional right of citizens to appeal in improving the legal status of municipal deputies
SOCIAL ASPECTS OF DEVELOPMENT OF THE MUNICIPALITY	Budnetskii N. S. A comparative legal analysis of the consequences of disposal in the absence of author-
Voskolovich N. A. Management of accessibility and quality of health care to population	ity or consent of a third person, a body of a legal entity or a municipal body
Ramzina S. A., Zayakin S. V. Potentialities for organizing interaction between hospitality parties to increase tourist at-	Yurashevich N. M., Minko N. S. Competence of local authorities in the field of use of natural resources in the Republic of Belarus 78
tractiveness of the region (as exemplified in the sociological study on interaction between social communion of guests and hotel employ-	Nushtaykina K. V. Collective actors in social partnership on state civil and municipal service
ees of Yekaterinburg)	Ivanchina Yu. V. Collective actors in social partnership on state civil and municipal service
of municipal libraries	Mogzoev A. M., Ozhigov M. A. Improvement of document reference in crafts management of municipal authorities97
Korean popular culture in the organization of the sphere of culture on the basis of project management	Chornovol E. P. The legal consequences of the antimonopoly violations requirements for the provision and use of state and municipal preferences
	Requirements to publication of articles in the journal

МУНИЦИПАЛИТЕТ: ЭКОНОМИКА И УПРАВЛЕНИЕ

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНОЙ ЭКОНОМИКИ И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ РАЗРАБОТКИ СТРАТЕГИИ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

Горб В. Г.

доктор педагогических наук, профессор, профессор кафедры регионального и муниципального управления Уральского института управления – филиала, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия), 620990, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 марта, 66, viktor.gorb@ui.ranepa.ru

УДК 338.26(1-2) ББК 65.054.12

Цель: разработка методологических основ деятельности по проектированию стратегии социально-экономического развития муниципального образования.

Методы: проблемно-методологический анализ, системно-деятельностное проектирование, моделирование системы показателей.

Научная новизна: в статье представлена авторская концепция структуры основных теоретических понятий стратегического планирования, разработана системно-деятельностная методология проектирования стратегии социально-экономического развития муниципального образования, создающая условия для повышения социальной эффективности и результативности деятельности по стратегическому планированию в муниципалитете.

Благодарности. Автор выражает благодарность главе городского округа Сухой Лог Роману Юрьевичу Валову и главе Камышловского городского округа Свердловской области Алексею Владимировичу Половникову за поддержку основных положений представленной методологии и организацию деятельности по апробации этой методологии в практике муниципального управления.

Ключевые слова: модель индикативных показателей развития муниципального образования, базовый прогноз, консервативный прогноз, целевой прогноз, системообразующие факторы стратегического развития муниципального образования, стратегия социально-экономического развития муниципального образования.

METHODOLOGICAL ASPECTS OF DEVELOPMENT OF STRATEGY FOR SOCIAL AND ECONOMIC DEVELOPMENT OF THE MUNICIPALITY

Gorb V.G.

Doctor of Pedagogical Sciences, Professor, Professor of the department of regional and municipal management of the Ural Institute of Management – branch, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), 620990, Russia, 620990, Russia, Ekaterinburg, 8th March str., 66, viktor.gorb@ui.ranepa.ru

Purpose: development of methodological bases for designing a strategy for the social and economic development of the municipality.

Methods: problem-methodological analysis, system-activity design, modeling of the system of indicators.

Scientific novelty: the article presents the author's concept of the structure of the main theoretical concepts of strategic planning, developed a system-activity methodology for the design of a strategy for socio-economic development of the municipal formation, creating conditions for improving the social efficiency and effectiveness of strategic planning in the municipality.

Thanks. The author expresses his gratitude to the head of the urban district of Suhoy Log Roman Y. Valov and head of the Kamyshlovsky urban district of the Sverdlovsk region Alexei Vladimirovich Polovnikov for supporting the main provisions of the presented methodology and organizing the activities to test this methodology in the practice of municipal government.

Key words: model of indicative indicators of the development of the municipal formation, the base forecast, the conservative forecast, the target forecast, the system-forming factors of the strategic development of the municipal formation, the strategy of the social and economic development of the municipality.

Важнейшим фактором, влияющим на направленность и уровень развития муниципального образования, является качество разработанных и реализуемых документов стратегического планирования. Их перечень нормативно-определен и включает следующие документы:

- 1) стратегия социально-экономического развития муниципального образования;
- 2) план мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития муниципального образования;
- 3) прогноз социально-экономического развития муниципального образования на среднесрочный или долгосрочный период;
- 4) бюджетный прогноз муниципального образования на долгосрочный период;
- 5) муниципальная программа [1, статья 11, часть 5].

Уже на стадии рассмотрения перечня и иерархии документов возникают методологические неопределенности, которые могут снизить качество разрабатываемых материалов.

Во-первых, к документам стратегического планирования на региональном уровне относится схема территориального планирования субъекта РФ, тогда как схема территориального планирования муниципального района или генеральный план поселения, городского округа к документам стратегического планирования не отнесены.

Во-вторых, документы стратегического планирования представлены в следующей иерархической последовательности разработки и реализации «целеполагание, прогнозирование, планирование, программирование» [1, ст. 3, ч. 1]. Данный подход существенно меняет методологическую основу этой деятельности, которая до 2015 года регулировалась федеральным законом от 20.07.1995 г. № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации», предусматривавшим следующую последовательность деятельности: прогнозирование социально-экономического развития, разработка на основе прогноза стратегических целей и проектирование программ социально-экономического

развития. В ныне действующем федеральном законе от 28.06.201 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» прогнозирование рассматривается в первую очередь как «деятельность участников стратегического планирования по разработке научно обоснованных представлений о рисках социально-экономического развития, об угрозах национальной безопасности Российской Федерации» [1, ст. 3, ч. 5]. Это позволяет сделать вывод о том, что прогнозирование представлено в контексте методологии антикризисного управления, что противоречит самому смыслу стратегического управления социально-экономическим развитием. Такое управление должно обеспечить актуализацию конструктивных потенциалов, оказывающих факторное влияние на темпы развития и предупреждающих возникновение кризисных явлений.

Другими словами, мы должны прогнозировать не кризы, а факторы, которые обеспечат опережающее социально-экономическое развитие. Но, поскольку нормативное определение дано, оно влияет на характер подзаконных актов, разрабатываемых в рамках реализации положений федерального закона. Например, в приказе Министерства экономического развития Российской Федерации от 23 марта 2017 года № 132, утвердившем «методические рекомендации по

разработке и корректировке стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации и плана мероприятий по ее реализации» результаты прогнозирования не рассматриваются в перечне документов стратегического планирования, которые необходимо учитывать при разработке стратегии. В тоже время рекомендовано использовать бизнес технологии (SWOT-анализ, PEST-анализ), применяемые при управлении коммерческими организациями.

Представленные аргументы позволяют сделать вывод, что существующая ранее методологическая основа стратегического планирования в большей степени отражала смысл этой деятельности, и может быть использована при разработке стратегии социально-экономического развития муниципального образования. Напомним, что существовавшая методологическая последовательность деятельности предполагала: прогнозирование, целеполагание, программирование, планирование. В рассматриваемых ранее методических рекомендациях [2] в качестве одних из источников финансирования мероприятий и ключевых событий рассматриваются государственные и муниципальные программы. Следовательно, программирование является третьим этапом стратегического планирования, а затем разрабатываются планы реализации стратегии, в которых интегрируются мероприятия различных программ по достижению стратегических целей, проекты или «дорожные карты» [3] реализации задач муниципальных программ.

Прежде чем представить основные методологические этапы разработки прогноза и стратегии социально-экономического развития муниципального образования необходимо определиться с периодом стратегического планирования и субъектами, реализующими эту деятельность. В нормативных документах предписаны два вида прогноза – долгосрочный и среднесрочный. Долгосрочный прогноз разрабатывается каждые 6 лет на 15 и более лет[4], среднесрочный – на очередной финансовый год и плановый период, составляющий два года [5].

Мы считаем, что период прогнозирования должен быть связан с периодом, на который разрабатывается стратегия и с периодом полномочий главы муниципального образования. Как известно, глава муниципального образования может возглавлять представительный орган местного самоуправления или местную администрацию. Но и том и другом случае, основным организатором стратегического планирования в муниципалитете является именно он, так как срок полномочий главы местной администрации, назначенного по результатам конкурса соответствует сроку полномочий главы муниципального образования. Глава муниципального образования избирается на срок пять лет, следовательно, на этот период и должен разрабатываться прогноз и стратегия социально-экономического развития. Такой подход, который

уже используется при принятии государственных решений на федеральном уровне, позволит конкретизировать ответственность должностных лиц и муниципальных служащих за качество разработки стратегии, результативность и социальную эффективность ее реализации. В предвыборный период кандидаты могут представлять аргументы отражающие эффективность и качество их деятельности, или предлагать концепции модернизации существующей стратегии, что повысит конструктивность, как предвыборной компании, так и деятельность конкурсных комиссий.

Разработка или модернизация стратегии должна осуществляться в первые шесть месяцев полномочий избранного главы муниципального образования. Для выполнения этой задачи целесообразно создать шесть проектных групп. Первая группу можно условно назвать организаторско-обеспечивающей. Ее возглавляет глава муниципального образования, а в состав входят председатель представительного органа муниципального образования (соответственно глава администрации, назначенный по результатам конкурса), заместители главы местной администрации, председатель общественной палаты муниципального образования, группа научно-методологического обеспечения разработки прогноза и стратегии или научный руководитель этой деятельности и представители средств массовой информации. Остальные пять групп предлагается сформировать по отраслевому принципу исходя из сфер полномочий органов местного самоуправления. Анализ нормативно-правовой регламентации полномочий позволил определить следующее название проектных групп и содержание управляемых сфер:

- 1. Группа проектирования развития человеческого потенциала и социальной сферы муниципального образования:
 - сфера образования;
 - сфера здравоохранения;
 - социокультурная сфера;
 - сфера физической культуры и спорта.
- 2. Группа проектирования основных направлений экономического развития:
- создание условий для экономической активности населения;
 - управление земельными ресурсами;
- управление имуществом муниципального образования:
 - сфера потребительского рынка.
- 3. Группа проектирования обеспечения безопасности муниципального образования:
 - общественная;
 - противопожарная;
 - защита от ЧС:
 - гражданская оборона;
 - экологическая безопасность.

- 4. Группа проектирования развития жилищно-коммунальной сферы муниципального образования:
 - жилищное хозяйство;
 - коммунальное хозяйство;
 - благоустройство территории.
- 5. Группа территориального планирования и развития инфраструктуры муниципального образования:
 - градостроительная сфера;
 - дорожная деятельность;
 - электроснабжение и связь;

Отраслевые группы целесообразно возглавить заместителям главы местной администрации, а группу обеспечения безопасности лично главе администрации. В состав отраслевых групп могут быть включены:

- руководители отделов местной администрации, реализующих полномочия в определенной сфере;
- депутаты представительного органа местного самоуправления как представители интересов и потребностей населения в проектируемых сферах;
- члены общественной палаты муниципального образования, представляющие интересы институтов гражданского общества;
- представители общественных организаций, осуществляющие деятельность в проектируемых сферах;
- научные работники, обладающие теоретической и методологической компетентностью в проектируемых сферах;
- граждане, обладающие высоким уровнем профессиональной квалификации, успешности деятельности в проектируемых сферах и профессиональным авторитетом.

Нормативно-методические требования предполагают три обязательных вида прогноза в процессе долгосрочного прогнозирования: базовый, консервативный, целевой[6]. При этом прогнозирование должно носить индикативный характер, то есть отражать количественные и уровневые значения прогнозируемых показателей. Основываясь на данных положениях, мы

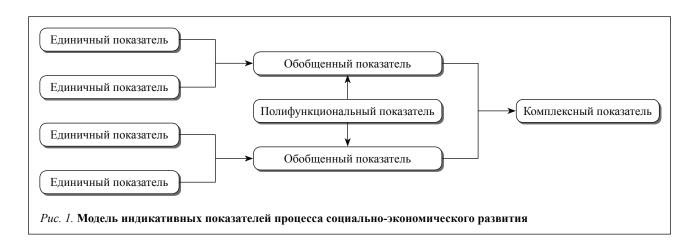
предлагаем в качестве первого периода разработки стратегии социально-экономического развития муниципального образования рассматривать *разработку базового прогноза социально-экономического развития*. Реализацию этого периода осуществляют функциональные проектные группы.

На первом этапе определяются показатели отражающие характеристику развития прогнозируемых процессов. Эти показатели имеют нормативно-заданный характер на федеральном [7, 8] и региональном [2] уровнях. При этом федеральные и региональные показатели могут конкретизироваться в региональных нормативных актах.

На втором этапе необходимо выделить комплексные показатели развития прогнозируемых процессов. И спроектировать модель индикативных показателей по каждому комплексному показателю, в которой должны быть определены обобщенные, полифункциональные и единичные показатели (Схема 1).

Разработка модели мы предлагаем осуществлять на основе методологии системно-деятельностного моделирования объекта прогнозирования [3, с. 39–44]. В практике прогнозирования различают «прогнозирование в системе государственного регулирования, внутрифирменное прогнозирование и коммерческое прогнозирование» [9, с. 47]. В нашем случае мы рассматривает прогнозирование в системе местного самоуправления, что предполагает рассмотрение прогнозируемых процессов на основе нормативно-предписанных полномочий органов местного самоуправления, оказывающих факторное влияние на прогнозируемые показатели.

Как правило, комплексный показатель характеризует качество на уровне вида деятельности органа местного самоуправления, в этом случае обобщенные показатели отражают качество реализации полномочия органа местного самоуправления, а единичные показатели характеризуют предметные задачи их деятельности. Полифункциональные показатели оказывают



факторное влияние на все обобщенные. Они отражают характеристики (в зависимости от прогнозируемых процессов) кадровых, финансовых, экономических, информационных, материально-технических ресурсов. Итак, первым основанием проектирования единичных, полифункциональных и обобщенных показателей являются соответствующие полномочия органов местного самоуправления, вторым — нормативно-предписанные показатели статистического наблюдения [10, с. 25–36].

На третьем этапе этого периода отражаются значения показателей в пятилетней ретроспективе. В результате модель индикативных показателей приобретет фактологический характер, что позволит провести предварительный анализ влияния единичных, полифункциональных и обобщенных показателей на тенденции изменения значений комплексного показателя. Таким образом, базовый прогноз, в предложенной методологической интерпретации, предполагает «анализ тенденций и закономерностей развития социально-экономической системы в прошлом» [10, с. 31], что является базой для разработки консервативного и целевого прогнозов.

Второй период предполагает разработку консервативного прогноза социально-экономического развития муниципального образования. Прогнозирование является динамическим процессом, и на момент разработки базового прогноза, на прогнозируемый процесс действуют определенные факторы. Мы назовем их объективными сценарными факторами и муниципальными сценарными факторами.

С нашей точки зрения, к объективным сценарным факторам относятся:

- тенденции мировых, федеральных и региональных финансово-экономических процессов (положительные и отрицательные), влияющих на прогнозируемые показатели;
- мероприятия государственных программ, которые будут оказывать влияние на прогнозируемые показатели;
- федеральные и региональные проекты (в том числе инвестиционные), которые будут оказывать влияние на изменение показателей.

В качестве объективных мировых и федеральных финансово-экономических условий, которые необходимо учитывать на этой стадии прогнозирования, нормативно-закреплены следующие:

- цены на нефть марки «Urals» (мировые);
- цены на природный газ;
- цены на металлы;
- курс доллара США к рублю (среднегодовой);
- прогноз инфляции на конец года и в среднем за год;
- предельные уровни цен (тарифов) на услуги компаний инфраструктурного сектора;
 - государственные капитальные вложения [4].

К региональным финансово-экономическим сценарным условиям относятся:

- тенденции развития видов экономической деятельности, секторов и сфер региональной экономики;
- параметры долгосрочного прогноза хозяйствующих субъектов Свердловской области, находящихся на территории муниципального образования [4].

К муниципальным сценарным факторам относятся:

- мероприятия муниципальных программ, которые будут оказывать влияние на прогнозируемые показатели;
- муниципальные проекты (в том числе инвестиционные), которые будут оказывать влияние на изменение показателей.

Таким образом, основная задача консервативного прогноза определить значение показателей в реалии существующих объективных и муниципальных сценарных факторов. Для разработки этого вида прогноза может использоваться широкий спектр как традиционных формальных и интуитивных (экспертных) методов прогнозирования [3, с. 47–52], так и методы, на основе современных информационных технологий [11].

На третьем периоде *разрабатывается целевой прогноз* социально-экономического развития муниципального образования. В качестве основы мы предлагаем использовать методологию нормативно-целевого прогнозирования.

В рамках этой методологии на первом этапе определяются целевые значения комплексных показателей на основе региональных стратегических решений, потребностей жителей, субъектов хозяйственной деятельности, институтов гражданского общества муниципального образования. Базовыми целевыми значениями рассматриваются значения комплексных показателей, полученных по результатам разработки консервативного прогноза. В процессе этой деятельности может сложиться ситуация, когда целевые значения показателя консервативного прогноза будут соответствовать региональным стратегическим целям и потребностям указанных выше субъектов. В этом случае, включать процесс, характеризующийся таким показателем, в стратегию социально-экономического развития муниципального образования нет необходимости.

На втором этапе определяются значения объективных сценарных факторов, которые будут являться условием достижения целевых значений комплексных показателей.

На третьем этапе значения объективных сценарных факторов согласовываются на региональном уровне. По результатам согласования уточняются целевые значения комплексных показателей.

На четвертом этапе определяются значения муниципальных сценарных факторов, обеспечивающих достижение целевых значений комплексных показателей.

Как было отмечено выше, нормативное понимание прогнозирования предполагает прогнозирование рисков. В предложенной методологии прогнозируются не риски, а объективные сценарные факторы и определяются муниципальные потенциалы, предупреждающие возникновение рисков и обеспечивающие достижение реальных целевых значений комплексных показателей.

Четвертый период предполагает *разработку стратегии социально-экономического развития муниципального образования*. В рамках рассматриваемой методологии стратегия должна включать семь разделов.

В первом разделе описывается деятельность органов местного самоуправления по развитию муниципального образования в предыдущий плановый период, и отражаются значения комплексных показателей, определенных в ходе разработки базового прогноза.

Во втором разделе описываются принятые государственные и муниципальные решения (объективные и муниципальные сценарные факторы), и как они повлияют на комплексные показатели социально-экономического развития. Этот раздел разрабатывается по результатам консервативного прогноза.

В третьем разделе стратегии описываются целевые значения комплексных показателей, которые необходимо достичь по результатам реализации стратегии. Социальная привлекательность стратегии возрастет, если каждый целевой показатель будет аргументирован соответствующими региональными стратегическими решениями или объективированными потребностями граждан, хозяйствующих субъектов, институтов гражданского общества.

В четвертом разделе необходимо отразить объективные сценарные факторы, являющиеся условиями достижения целевых значений комплексных показателей социально-экономического развития муниципального образования.

В пятом разделе необходимо представить системообразующие факторы развития муниципального образования. Академик А. Г. Аганбегян называет их «локомотивами развития» [12]. На федеральном, региональном и муниципальном уровнях они различны. С нашей точки зрения одним из системообразующих факторов развития муниципального образования является развитие на его территории малого и среднего предпринимательства. Этот процесс обеспечивает не только финансовые результаты (пополнение местного бюджета), но

и социально-экономические, позволяющие расширить ассортимент товаров и услуг, повысить покупательную способность граждан, занятых в этой сфере, создать конструктивный настрой в процессе социального вза-имодействия местных жителей.

В шестом разделе формулируются задачи по развитию следующих сфер муниципального образования:

- 1. Развитие человеческого потенциала и социальной сферы муниципального образования.
 - 2. Развитие экономической сферы.
- 3. Обеспечения безопасности муниципального образования.
- 4. Развитие жилищно-коммунальной сферы муниципального образования.
- 5. Территориального планирование и развитие инфраструктуры муниципального образования.

Задачи формулируются в отношении процессов характеризующихся обобщенными показателями. Структура стратегической задачи может состоять из следующих компонентов:

- целевая деятельность, представленная глаголом или отглагольным существительным (развитие, модернизация, совершенствование, повышение эффективности или качества, оптимизация). На основе целевого прогноза каждая задача может быть конкретизирована целевыми индикаторами;
- объект, который формулируется на основе нормативно-предписанного полномочия органов местного самоуправления;
- метод (способ, технология, прием) реализации целевой деятельности.

Управленческий замысел состоит в том, что реализация стратегических задач обеспечит достижение целевых значений комплексного показателя социально-экономического развития.

В седьмом разделе прописывается ресурсное обеспечение стратегии социально-экономического развития. Характеристику ресурсов отражают полифункциональные показатели. В этом разделе необходимо определить не только их целевые значения, но и задачи по их достижению.

Предложенные методологические аспекты разработки стратегии социально-экономического развития муниципального образования носят концептуальный характер, что предполагает системную работу по их апробации и внедрению в практику муниципального управления.

Литература:

О стратегическом планировании в Российской Федерации: Федеральный закон от 28 июня 2014 года № 172-ФЗ (ред. от 30.10.2017). Доступ из справ.-прав. системы «Консультант-Плюс».

References:

 On Strategic Planning in the Russian Federation: Federal Law № 172-FL of 28 June 2014 (as amended on 30 October 2017). Access from ref.-legal system "Consultant-Plus". Горб В. Г.

Литература:

- Об утверждении методических рекомендации по разработке и корректировке стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации и плана мероприятий по ее реализации: Приказ Министерства экономического развития Российской Федерации от 23 марта 2017 года № 132. Доступ из справ.-прав. системы «Консультант-Плюс».
- 3. Горб В. Г. Принятие и исполнение государственных и муниципальных решений. Екатеринбург: изд-во Урал. ин-та управления филиала РАНХиГС, 2017. 240 с.
- 4. О Порядке разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации прогноза социально-экономического развития Свердловской области на долгосрочный период: Постановление Правительства Свердловской области от 10 февраля 2016 года № 90-ПП (ред. от 27.10.2016). Доступ из справ.-прав. системы «Консультант-Плюс».
- 5. О Порядке разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации прогноза социально-экономического развития Свердловской области на среднесрочный период: Постановление Правительства Свердловской области от 02 сентября 2015 года № 800-ПП (ред. от 27.10.2016). Доступ из справ.-прав. системы «Консультант-Плюс».
- 6. О порядке разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочный период: Постановление Правительства РФ от 11 ноября 2015 года № 1218. Доступ из справ.-прав. системы «Консультант-Плюс».
- Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов Указ Президента РФ от 28 апреля 2008 года № 607 (ред. от 04.11.2016). Доступ из справправ. системы «Консультант-Плюс».
- 8. О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» и подпункта «и» пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления»: Постановление Правительства РФ от 17 декабря 2012 года № 1317 (ред. от 06.02.2017). Доступ из справ.-прав. системы «Консультант-Плюс».
- 9. *Клещина М. Г.* Экономическое прогнозирование. М.: МИСИиС, 2012. 88 с.
- Маршова Т. Н. Принципы формирования статистических данных для анализа и прогноза социально-экономического развития // Экономические и социально-гуманитарные исследования. 2017. № 2. С. 25–36.
- Патракеева О. Ю., Крюков С. В. Системно-динамическая модель экономики региона (на примере Ростовской области // Проблемы прогнозирования. 2016. № 3 С. 71–76.
- 12. *Аганбегян А. Г.* Социально-экономическое развитие России: анализ и прогноз // Проблемы прогнозирования. 2014. № 4. С. 3–16

References:

- 2. On the approval of methodological recommendations on the development and adjustment of the socio-economic development strategy of the subject of the Russian Federation and the plan of measures for its implementation: Order of the Ministry of Economic Development of the Russian Federation № 132 of 23 March 2017. Access from ref.-legal system "Consultant-Plus".
- 3. Gorb V. G. Adoption and execution of state and municipal decisions. Ekaterinburg: publishing house in the Ural Institute of Management branch RANHiGS, 2017. 240 p.
- 4. On the Procedure for Developing, Adjusting, Monitoring and Monitoring the Implementation of the Long-Term Social and Economic Development Outlook for the Sverdlovsk Region: Resolution of the Government of the Sverdlovsk Region of 10 February 2016 № 90-PP (as amended on 27 October 2016). Access from ref.-legal system "Consultant-Plus".
- 5. On the Procedure for Developing, Adjusting, Monitoring and Monitoring the Implementation of the Sverdlovsk Oblast Social and Economic Development Prediction for the Medium-Term Period: Decree of the Government of the Sverdlovsk Region of 2 September 2015 № 800-PP (as amended on 27 October 2016). Access from ref.-legal system "Consultant-Plus".
- 6. On the procedure for developing, adjusting, monitoring and monitoring the implementation of the forecast of the socio-economic development of the Russian Federation for a long-term period: Decree of the Government of the Russian Federation of 11 November 2015 № 1218. Access from ref.-legal system "Consultant-Plus".
- On assessing the effectiveness of local governments in urban districts and municipal districts: Decree of the President of the Russian Federation of 28 April 2008 № 607 (as amended on 04 November 2016). Access from ref.-legal system "Consultant-Plus".
- 8. On measures to implement the Decree of the President of the Russian Federation of 28 April 2008 № 607 "On Evaluation of the Efficiency of Local Self-Government Bodies in Urban Districts and Municipal Areas" and subparagraph "and" of paragraph 2 of the Decree of the President of the Russian Federation of 7 May 2012 № 601 "On the main directions of improving the public administration system": Resolution of the Government of the Russian Federation № 1317 of 17 December 2012 (as amended on 6 February 2017). Access from ref.-legal system "Consultant-Plus".
- 9. *Kleschina M. G.* Economic forecasting. M.: MISIiS, 2012. 88 p.
- 10. *Marshova T. N.* Principles of the formation of statistical data for analysis and forecast of socio-economic development // Economic and socio-humanitarian studies. 2017. № 2. P. 25–36.
- 11. *Patrakeeva O. Yu., Kryukov S. V.* System Dynamic Model of the Region's Economy (on the Example of the Rostov Region // Problems of Pronosirovaniya, 2016. № 3 P. 71–76.
- 12. *Aganbegyan A. G.* Socio-economic development of Russia: analysis and forecast // Problems of forecasting. 2014. № 4. P. 3–16

МУНИЦИПАЛИТЕТ: ЭКОНОМИКА И УПРАВЛЕНИЕ

МУНИЦИПАЛЬНЫЙ ФИНАНСОВЫЙ КОНТРОЛЬ: ПРОБЛЕМЫ ГЛАСНОСТИ

Шарин В. И.

доктор экономических наук, профессор, профессор кафедры Экономики труда и управления персоналом, Уральский государственный экономический университет (Россия), 620144, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 марта/Народной Воли, 62/45, Sharin vi@usue.ru

Кулькова И. А.

доктор экономических наук, профессор, профессор кафедры Экономики труда и управления персоналом, Уральский государственный экономический университет (Россия), 620144, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 марта/Народной Воли, 62/45, i.a.koulkova@mail.ru

УДК 352.003 ББК 67.402.02к23

Цель: на основе изучения состояния гласности в деятельности муниципальных органов внешнего финансового контроля предложить комплекс мер, направленных на обеспечение приемлемого уровня гласности их работы.

Методы: системный анализ, общенаучные методы.

Результаты: на основе анализа деятельности муниципальных органов внешнего финансового контроля по реализации принципа публичности деятельности выявлены причины, обусловившие существующий уровень гласности, получены результаты, позволяющие предложить соответствующий комплекс мер, направленных на повышение уровня гласности.

Научная новизна заключается в исследовании причин несоблюдения принципа гласности муниципальными органами внешнего финансового контроля, выявлении факторов, порождающих и поддерживающих эти причины, предложении комплекса мер, направленных на повышение уровня гласности.

Статья будет полезна руководителям и специалистам органов власти муниципальных образований, практикам внешнего муниципального финансового контроля.

Ключевые слова: гласность в деятельности муниципальных органов внешнего финансового контроля, причины, обусловившие существующий уровень гласности, комплекс мер, направленных на повышение уровня гласности.

MUNICIPAL FINANCIAL CONTROL: GLASSNESS PROBLEMS

Sharin V. I.

Doctor of Economics, Professor, Professor of the Department of Labor Economics and Personnel Management, Ural State Economic University (Russia), 620144, Russia, Ekaterinburg, March 8 / People's Will str., 62/45, Sharin_vi@usue.ru

Kulkova I.A.

Doctor of Economics, Professor, Professor of the Department of Labor Economics and Personnel Management, Ural State Economic University (Russia), 620144, Russia, Ekaterinburg, March 8 / People's Will str., 62/45, i.a.koulkova@mail.ru

Purpose: on the basis of studying the state of publicity in the activities of municipal bodies of external financial control, to propose a set of measures aimed at ensuring an acceptable level of publicity of their work.

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНОЙ ЭКОНОМИКИ И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Шарин В. И., Кулькова И. А.

Methods: system analysis, general scientific methods...

Results: on the basis of the analysis of the activities of the municipal bodies of external financial control to implement the principle of publicity of activities, the reasons that determined the current level of publicity were revealed, and results were obtained that would suggest the corresponding set of measures aimed at raising the level of publicity

Scientific novelty is to investigate the reasons for the non-observance of the principle of publicity by municipal bodies of external financial control, to identify the factors that generate and support these causes, to propose a set of measures aimed at increasing the level of publicity.

The article will be useful to managers and specialists of municipal authorities, to practices of external municipal financial control.

Key words: publicity in the activities of municipal bodies of external financial control, the reasons that caused the current level of publicity, a set of measures aimed at increasing the level of publicity.

Деятельность органов внешнего муниципального финансового контроля — муниципальных контрольносчетных органов России (далее — КСО, орган внешнего финансового контроля) осуществляется на основе Федерального закона «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» от 07.02.2011 № 6-ФЗ (далее — Закон № 6-ФЗ), установившего одним из принципов их деятельности принцип гласности (статья 4). Статьей 19 этого же Закона установлены механизмы реализации гласности — обеспечение доступа к информации о деятельности КСО. Так КСО в целях обеспечения доступа к информации о своей деятельности должны размещать на своих официальных сайтах в сети Интернет и опубликовывать в своих официальных изданиях или других средствах массовой информации сведения о проведенных контрольных и экспертно-аналитических мероприятиях, о выявленных при их проведении нарушениях, о внесенных представлениях и предписаниях, а также о принятых по ним решениях и мерах.

Кроме того, КСО должны ежегодно опубликовывать в средствах массовой информации и сети Интернет годовые отчеты о своей деятельности.

Таким образом, принцип гласности предусматривает постоянную связь контроля с обществом: открытость деятельности КСО, доступность информации о результатах внешнего финансового контроля органам власти, подконтрольным объектам и общественности [1. С. 20]. Законодатель определил, что контрольные органы должны обеспечить представительные органы и население информацией о результатах исполнения решений, принимаемых соответствующими органами публичной власти, результатах проведенных мероприятий. Тем самым интересы населения провозглашаются важнейшим критерием выработки и принятия любых властных решений на уровне муниципального образования, а также решений органов государственной власти, направленных на содействие местному самоуправлению [2].

Коллектив авторов издания под редакцией С.В. Степашина определяют главную цель деятельности КСО – сделать общественную подотчетность органов власти действительностью, решить задачу обеспечения парламента и общества независимой информацией о состоянии государственных финансов, дать гарантию достоверности и собственное мнение об отчетностях, представляемых должностными лицами. КСО осуществляют внешний контроль за

деятельностью исполнительной власти в сфере распоряжения государственными финансами и имуществом, руководствуясь только общегосударственными интересами и действуя от имени общества [3. С. 8,10].

Таким образом, принцип гласности, реализующийся через открытость результатов и доступности информации о работе КСО, является одним из важнейших принципов деятельности муниципальных органов внешнего финансового контроля, отражая подотчетность органов власти гражданскому обществу.

Особенности реализации принципа гласности в деятельности КСО на местном уровне

Проблемы гласности в деятельности КСО связаны с его природой. Так орган внешнего муниципального финансового контроля является органом муниципальной власти, подотчетен представительному органу муниципального образования, руководитель которого нередко является главой муниципального образования, поэтому независимыми в своей деятельности КСО могут быть признаны весьма условно.

Так И. Е. Ильичев отмечает, что главный недостаток состоит в том, что контрольный орган лишь формально обозначен как орган «внешнего» контроля. В действительности этот орган в большей или

Шарин В. И., Кулькова И. А.

меньшей степени зависим от муниципальной власти — хотя бы потому, что этой властью учреждается и перед этой властью отчитывается, представляя ей результаты выполненных контрольных и экспертно-аналитических мероприятий. Как следствие, нарушения либо игнорируются, либо замалчиваются, что ведет к колоссальным потерям в масштабах страны, оцениваемым почти в триллион рублей ежегодно [4].

Созвучно высказываются В. А. Антошин и Ю. Г. Ершов: муниципальный контроль не может обеспечить объективной информации о деятельности органов власти и должностных лиц. Подчас непреодолимыми препятствиями становятся карьеризм, круговая порука, фаворитизм, патрон-клиентные связи и т.п., ведущие к сокрытию недостатков, ошибочных и непродуманных решений, коррупционных преступлений, самодовольства. Поэтому контрольные органы, подчиненные той или иной ветви власти, в значительной степени ограничены в своих расследованиях, не говоря уже о том, что контролеры могут использоваться в неблаговидных целях расправы [5].

Второй причиной деформации принципа гласности в работе КСО, не мене важной и связанной с первой, является сложившаяся в стране практика подбора и расстановки кадров на государственной и муниципальной службе.

Так по оценкам исследователей, например, И. В. Лазаревой, В. И. Трухачева [6], Е. В. Горшковой [7], Е. Черновой [8], Н. Л. Захарова [9] и других, отмечается, что подбор кадров осуществляется при доминировании принципов протекционизма, ориентации на личную преданность лидеру команды, что приводит к формированию низко компетентного персонала с различными векторами мотивации труда.

А. Рогожкиным приводятся данные исследования, проведенного в Аппарате Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. Так, по мнению респондентов, оплата труда госслужащего зависит в первую очередь от субъективного отношения руководителя (70%), затем — от уровня квалификации (50%) и объема выполненной работы (40%) [10].

Е.И. Васильева отмечает, что анализ профессиональной идентичности государственных гражданских служащих показал значительную рассогласованность ценностей, мотивов, устремлений служащих и предъявляемых к ним институтом государственной службы статусно-ролевых ожиданий [11].

Таким образом, исследователями уровень гласности деятельности КСО оценивается как невысокий, что связано с действующим законодательством, определившим место КСО в системе органов муниципальной власти, а также со сложившейся практикой подбора и расстановки кадров руководителей КСО при доминировании принципов протекционизма, ориентации на личную

преданность, что снижает эффективность деятельности контрольного органа и, в конечном счете, никак не отвечает интересам жителей муниципальных образований.

Проведенный авторами анализ состояния гласности в деятельности КСО Свердловской области за 2015–2017 годы на основе информации, опубликованной на официальных сайтах КСО в сети Интернет, дал следующие результаты.

В Свердловской области действует 73 органа внешнего муниципального финансового контроля. Информацию о проведенных проверках и выявленных нарушениях в течение года публикуют 75–80% КСО, но в ней практически не содержится информация о принятых по результатам проведенных контрольных мероприятий решениях и мерах — эти данные публикуют не более 1,4% КСО. Более активно публикуются годовые отчеты о работе КСО — 93%, однако они, как правило, также не содержат информации о принятых по результатам контрольных мероприятий решениях и мерах — в годовых отчетах ее публикуют не более 4% КСО. Результаты анализа наличия опубликованной информации о деятельности КСО в Свердловской области отражены в таблице 1.

Таким образом, принцип гласности КСО в Свердловской области в части информирования общества о принятых по результатам проверок решениях и мерах, не реализуется. Информация о проведенных контрольных и экспертно-аналитических мероприятиях, их результатах не публикуется в официальных изданиях КСО или других средствах массовой информации, а только на официальных сайтах КСО в сети Интернет, что также фактически не обеспечивает открытость их работы, доступность информации для всех категорий граждан. Большинство информаций о проверках вызывают вопросы, так как неполны, не понятны, формальны,

Таблица 1.

Имформония	Годы			
Информация		2016	2017	
Количество КСО, опубликовавших информацию о всех проведенных проверках	55	59	55	
Количество КСО, опубликовавших информацию о принятых по результатам проведенных контрольных мероприятий решениях и мерах	1	1	1	
Количество КСО, опубликовавших годовые отчеты о своей деятельности,	68	68	ı	
в том числе содержат информацию о принятых по результатам проверок решениях и мерах	3	3	-	

Шарин В. И., Кулькова И. А.

поэтому не могут быть использованы общественностью для оценки работы органа муниципального контроля, а также деятельности объекта проверки.

Меры по обеспечению доступности информации и открытости результатов деятельности КСО

Нами отмечены две базовые причины низкого уровня гласности деятельности КСО, связанных с действующим законодательством, определившим место КСО в системе органов муниципальной власти, а также со сложившейся практикой подбора и расстановки кадров руководителей КСО. Они носят объективный характер, и их воздействие будет ослабевать постепенно, по мере развития гражданского общества, искоренения коррупции в органах власти.

Между тем, очевидно, что не использованы меры контроля в части публичности КСО со стороны представительных органов муниципальной власти. Так согласно статье 19 Закона № 6-ФЗ годовые отчеты о работе КСО опубликовываются только после их рассмотрения представительными органами. Почему данные отчеты не содержат информации о принятых по результатам проверок решениях и мерах или вовсе не опубликовываются?

По результатам проведенного анализа публичности работы КСО в Свердловской области можно сделать вывод о недостаточном контроле органов прокуратуры за исполнением федерального законодательства в части Закона № 6-ФЗ.

Наконец, в настоящее время представительными органами власти, кому подотчетны КСО, не проводится оценка результативности их деятельности, в том числе, при рассмотрении годового отчета.

Целый ряд авторов, например, Ю. М. Воронин [12], С. Н. Рябухин [13], А. К. Измоденов [14], В. И. Шарин [15], рассматривая проблемы оценки эффективности деятельности КСО уделяли главное внимание достижению конечного результата контрольной деятельности и информации о его достижении — о принятых по результатам проверок решениях и мерах,

С.П. Опенышев и В.А. Жуков впервые обосновали приоритеты результативности при оценке эффективности деятельности КСО – критерием эффективности финансового контроля будет соотношение достигнутого контролирующим органом результата к поставленной цели. Причем, главный критерий определения эффективности финансового контроля – это конечный результат. Невозможно судить об итогах контроля без наличия практических результатов, влияния которое он оказал на содержание деятельности проверяемого субъекта или должностного лица [16].

За отсутствием информации о принятых объектом проверки по результатам контрольного мероприятия мер зачастую стоят вполне конкретные вещи: не понесшие дисциплинарную, административную или уголовную ответственность виновные должностные лица, не возмещенные в бюджет неправомерно использованные бюджетные средства, незаконное использование муниципального имущества, не приведенные в соответствие с действующим законодательством местные нормативные акты и другие нарушения, нанесшие ущерб местному бюджету и требующие возмещения. Однако этого не происходит, соответственно и информировать общественность не о чем.

Может отсутствие информации быть связано и с нежеланием КСО показывать общественности безрезультатные, «пустые» проверки. В связи с этим, для дальнейших исследований остается вопрос – информация о достижении конечного результата контрольного мероприятия (сведения о принятых по результатам проверок решениях и мерах) не публикуется специально либо из-за отсутствия самих результатов?

Предлагаются следующие меры, способные повлиять на сложившуюся ситуацию в сфере публичности результатов деятельности КСО:

- председатель КСО должен назначаться по результатам выборов из нескольких кандидатур с открытым их обсуждением населением муниципального образования или назначаться законодательным органом государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации;
- представительным органам муниципальных образований при рассмотрении годового отчета КСО:
- предусмотреть оценку результативности их деятельности, в том числе, принятых по результатам проверок решениях и мерах;
- оценить регулярное размещение актуальной информации о проведенных контрольных мероприятиях и принятым по ним мерам не только в сети Интернет, но и в местных средствах массовой информации, например, в специальных рубриках.

Информация должна быть качественной, т.е. достоверной, изложенной в полном, ясном и понятном виде, только в этом случае будет обеспечена ее реальная открытость и доступность для общественности.

Чем более открыта деятельность управленческих органов и их должностных лиц обществу, тем меньше возможностей для них злоупотреблять своими полномочиями;

- представителям общественного контроля (например, Народного фронта), жителям муниципальных образований добиваться полного и понятного информирования КСО о результатах своей деятельности;
- органам прокуратуры обеспечить выполнение КСО федерального законодательства в части статей 4, 19~3акона N $\!$ 6- Φ 3.

Шарин В. И., Кулькова И. А.

Заключение

Принцип гласности, реализующийся через открытость результатов и доступности информации о работе КСО, является одним из важнейших принципов деятельности муниципальных органов внешнего финансового контроля, отражая подотчетность органов власти гражданскому обществу.

Исследователями уровень гласности деятельности муниципальных КСО в Российской Федерации оценивается как невысокий, что связано с действующим законодательством, определившим место КСО в системе органов муниципальной власти, а также со сложившейся практикой подбора и расстановки кадров руководителей КСО при доминировании принципов протекционизма, ориентации на личную преданность, что снижает эффективность деятельности контрольного органа и, в конечном счете, никак не отвечает интересам жителей муниципальных образований.

Так, принцип гласности КСО в Свердловской области в части информирования общества о принятых по результатам проверок решениях и мерах, не реализуется. Информация о проведенных контрольных и экспертно-аналитических мероприятиях, их результатах не публикуется в официальных изданиях КСО или других средствах массовой информации, а только на официальных сайтах КСО в сети Интернет, что также фактически не обеспечивает открытость их работы, доступность информации для всех категорий граждан. Большинство информаций о проверках вызывают вопросы, так как неполны, не понятны, формальны, поэтому не могут быть использованы общественностью для оценки работы органа муниципального контроля, объектов контрольных мероприятий.

Авторами предлагается комплекс мер, направленных на улучшение сложившейся ситуации в сфере публичности результатов деятельности КСО.

Литература:

- 1. *Измоденов А. К.* Бюджетный контроль: учебник. Екатеринбург: УРГЭУ, 2014.
- 2. *Алексеева М. Г.* Конституционно-правовые аспекты внешнего муниципального финансового контроля в России // Вестник АКСОР. 2013. № 4 (28).
- Контрольно-счетные органы в Российской Федерации (в вопросах и ответах) / Под общ. ред. С. В. Степашина. М.: Финансовый контроль, 2001.
- Ильичев И. Е. О муниципальном финансовом контроле // Управление городом: теория и практика. 2013. № 1 (8).
- Антошин В. А., Ершов Ю. Г. Общественный (гражданский) контроль и публичное управление // Вопросы управления. 2016. № 4 (41).
- 6. *Лазарева И. В., Трухачев В. И.* О современном состоянии мотивации государственных служащих Ставропольского края // Креативная экономика. 2008. № 10 (22).
- Горшкова Е. В. Совершенствование системы мотивации труда государственных гражданских служащих: теоретикометодические аспекты: диссертация на соискание ученой степени кандидата экономических наук. Москва, 2010.
- Чернова Е. Повышение мотивации труда государственных служащих // Кадровик. Трудовое право для кадровика. 2009. № 3.
- 9. *Захаров Н. Л.* Социальные регуляторы деятельности российского государственного служащего. М., 2002.
- 10. *Рогожкин А*. Государственные служащие: особо ответственный труд особая мотивация // Кадровик. Кадровый менеджмент (управление персоналом). 2012. № 11.
- Васильева Е. И. Мотивация профессиональной деятельности государственных гражданских служащих: Диссертация на соискание ученой степени кандидата социологических наук. Екатеринбург, 2010.

References:

- Izmodenov A. K. Budget control: a textbook. Ekaterinburg: USEU, 2014.
- Alekseeva M. G. Constitution-legal aspects of external municipal financial control in Russia // Vestnik AKSOR. 2013. № 4 (28).
- 3. Control and accounting bodies in the Russian Federation (in questions and answers) / Under ed. S. V. Stepashin. M .: Financial control, 2001.
- 4. *Ilyichev I. E.* On municipal financial control // City management: theory and practice. 2013. № 1 (8).
- 5. Antoshin V.A., Yershov Yu. G. Public (civil) control and public administration // Management issues. 2016. № 4 (41).
- Lazareva I. V., Trukhachev V. I. On the current state of motivation of civil servants of the Stavropol Territory // Journal of Creative Economy. 2008. № 10 (22).
- 7. Gorshkova E. V. Perfection of the system of motivation of labor of state civil servants: theoretical and methodical aspects: a thesis for the degree of candidate of economic sciences. M., 2010.
- 8. *Chernova E.* Raising the motivation of the work of civil servants // Kadrovik. Labor law for the personnel officer. 2009. № 3.
- Zakharov N. L. Social regulators of the Russian civil servant. M 2002
- 10. Rogozhkin A. Civil servants: especially responsible work a special motivation // Kadrovik. Personnel management (personnel management). 2012. № 11.
- Vasilieva E. I. Motivation of professional activities of state civil servants: Thesis for the degree of Candidate of Sociological Sciences. Ekaterinburg, 2010.

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНОЙ ЭКОНОМИКИ И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Шарин В. И., Кулькова И. А.

Литература:

- Воронин Ю. М. Государственный финансовый контроль. Вопросы теории и практики. М.: Финансовый контроль. 2005
- Рябухин С. Н. Аудит эффективности использования государственных ресурсов. М.: Наука, 2004.
- 14. Измоденов А. К. Развитие внешнего аудита как направление оптимизации бюджетного процесса в субъекте Российской Федерации: Диссертация на соискание ученой степени кандидата экономических наук. Екатеринбург, 2007.
- Шарин В. И. К вопросу об оценке эффективности деятельности контрольно-счетных органов // Вестник АКСОР. 2012. № 2.
- 16. Теоретические и методические основы оценки эффективности государственного финансового контроля // Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации. 2001. № 1.

References:

- 12. Voronin Yu. M. State financial control. Questions of theory and practice. M.: Financial control. 2005.
- 13. Ryabukhin S. N. Audit of the efficiency of the use of public resources. M.: Nauka, 2004.
- 14. Izmodenov A. K. Development of external audit as a direction of optimization of the budgetary process in the subject of the Russian Federation: Thesis for a scientific degree of candidate of economic sciences. Ekaterinburg, 2007.
- 15. Sharin V. I. On the issue of assessing the effectiveness of control and accounting bodies // Vestnik AKSOR. 2012. № 2.
- 16. Theoretical and methodological basis for assessing the effectiveness of state financial control // Bulletin of the Accounts Chamber of the Russian Federation. 2001. № 1.

МУНИЦИПАЛИТЕТ: ЭКОНОМИКА И УПРАВЛЕНИЕ

СОЦИАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

УПРАВЛЕНИЕ ДОСТУПНОСТЬЮ И КАЧЕСТВОМ МЕДИЦИНСКОЙ ПОМОЩИ НАСЕЛЕНИЮ

Восколович Н. А.

доктор экономических наук, профессор, профессор кафедры экономики труда и персонала, Московский государственный университет имени М. В. Ломоносова (Россия), 119991, Россия, г.Москва, Ленинские горы, дом 1, стр. 46, voskolovitch@mail.ru

УДК 614.2(470) ББК 51.1(2Рос)к

Цель. Изучение, анализ и обобщение основных проблем управления предоставлением медицинской помощи населению России в современных условиях.

Методы и научная новизна. Использованы методы сравнительного и страноведческого анализа материалов комплексного наблюдения условий жизни населения. Выявлены основные проблемы доступности и качества медицинской помощи населению, проживающему в городской и сельской местности. Обоснованы рекомендации по улучшению управления предоставлением медицинской помощи для использования при уточнении государственных и территориальных программ развития здравоохранения. Показано, что в определенной степени повысить доступность медицинской помощи можно посредством формирующегося сегмента телемедицины.

Результаты и практическое значение. По результатам исследования обоснованы рекомендации по уточнению системы показателей Независимой оценки качества медицинской помощи, обоснованию программ территориального развития системы здравоохранения с учетом итогов выборочных наблюдений и обследований, более широкому внедрению телемедицины.

Ключевые слова: управление, медицинская помощь, доступность, качество услуг, телемедицина.

MANAGEMENT OF ACCESSIBILITY AND QUALITY OF HEALTH CARE TO POPULATION

Voskolovich N.A.

Doctor of Economics, Professor, Professor of the Department of Labor Economics and Personnel, Moscow State University named after M. V. Lomonosov (Russia), 119991, Russia, Moscow, Leninskie Gory, house 1, build 46, voskolovitch@mail.ru

Purpose: Studying, the analysis and generalization of the main problems of management of providing medical care to the population of Russia in modern conditions.

Methods and scientific novelty. Methods of the comparative and regional geographic analysis of materials of complex observation of living conditions of the population are used. The main problems of availability and quality of medical care to the population living in city and rural areas are revealed. Recommendations about improvement of

Восколович Н. А.

management of providing medical care for use at specification of the state and territorial programs of development of health care are proved. It is shown that to some extent it is possible to increase availability of medical care by means of the formed telemedicine segment.

Results and practical value. By results of a research recommendations about specification of system of indicators of Independent assessment of quality of medical care, justification of programs of territorial development of a health care system taking into account results of selective observations and inspections, to more widespread introduction of telemedicine are proved.

Key words: management, medical care, availability, quality of services, telemedicine.

Состояние здоровья, доступность и качество медицинской помощи в современных условиях становятся факторами, определяющими качество жизни населения. Всемирной организацией здравоохранения принята «Политика здоровья 2020», в которой поддерживается и направляется деятельность государств в сфере общественного здравоохранения по обеспечению высококачественной медицинской помощи и всеобщему охвату ею населения [1; 2]. Приоритетными названы инвестирование в здоровье на протяжении всей жизни человека при одновременном расширении его прав и возможностей, сокращение инфекционных и неинфекционных заболеваний, развитие потенциала общественного здравоохранения и создание поддерживающей среды.

Федеральным законом РФ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» (от 21.11.2011 г. № 323-ФЗ в ред. от 29.07.2017 г.) в качестве одного из основных принципов охраны здоровья предусмотрены доступность и качество медицинской помощи. Качество медицинской помощи подразумевает совокупность характеристик, отражающих своевременность ее оказания, правильность выбора методов профилактики, диагностики, лечения и реабилитации, степень достижения запланированного результата. В качестве критериев доступности и качества медицинской помощи обозначены наличие и квалификационный состав медицинских работников, возможность выбора медицинской организации и врача, соблюдение стандартов и программы государственных гарантий в бесплатном оказании медицинской помощи, развитие инфраструктуры системы здравоохранения на государственном и муниципальном уровнях, транспортная доступность медицинских объектов, в т.ч. для людей с ограниченными физическими возможностями.

Органы местного самоуправления городских округов и муниципальных районов обязаны создать условия для оказания медицинской помощи населению в соответствии с территориальной программой государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи.

Независимая оценка качества медицинской помощи осуществляется на официальном сайте посредством балльной системы с последующим построением рейтинга субъектов Федерации (муниципальных образований) (bus.gov.ru). Оценивается оказание медицинской помощи раздельно в амбулаторных и в стационарных условиях.

Независимая оценка качества оказания услуг медицинскими организациями связана с оценкой условий обслуживания и осуществляется по критериям: доступность и открытость информации о медицинской организации, комфортность, предоставление медицинских услуг и доступность их получения, время ожидания обслуживания, доброжелательность, вежливость, компетентность работников, удовлетворенность получеными услугами. Следует согласиться с мнением о том, что система показателей (критериев) независимой оценки условий медицинского обслуживания не позволяет единообразно измерить их величину [3, с. 96–104] и требует корректировки и уточнения (например, время ожидания обслуживания – с момента записи на прием, дни) и т.п.

Безусловно, в проблемных субъектах Федерации, анализ может быть расширен по муниципальным образованиям, что позволяет выявить наиболее сложные ситуации и предложить соответствующие управленческие решения. Этому способствует регистрация посещаемости разделов по Независимой оценке качества оказания услуг на официальном сайте (при этом посетители дифференцируются по местонахождению, в т.ч. по странам, субъектам РФ, городам и т.п., по числу видов, просмотров, времени года).

Доступность и качество медицинских услуг изучается посредством специально организованных наблюдений, опросов населения, что позволяет получить информацию, раскрывающую различные аспекты медицинской помощи.

Следует отметить, что трактовка категории «доступность медицинской помощи» прошла некоторую эволюцию от ее восприятия как первичного доступа с учетом финансовых и территориальных препятствий, к пониманию доступности современного

Восколович Н. А.

Таблица 1. Оценка респондентами состояния своего здоровья по городским и сельским населенных пунктам, %

	Население, проживающее в населенных пунктах				
Показатели	городск	ого типа	сельского типа		
	2014 год	2016 год	2014 год	2016 год	
Лица в возрасте 15 лет и более по оценке состояния своего здоровья					
очень хорошее	3,8	4,7	2,7	3,6	
хорошее	37,2	39,4	30,7	36,1	
удовлетворительное	47,7	45,9	52,9	50,2	
плохое	10,1	8,8	12,2	9,1	
очень плохое	1,1	1,0	1,4	0,9	
не определено	_	0,1	-	0,1	
Оценка состояния здоровья как плохое и очень плохое по категориям респондентов					
мужчины в возрасте 15 лет и более	9,0	7,6	10,5	8,0	
женщины в возрасте 15 лет и более	13,0	11,7	16,1	11,9	
лица в трудоспособном возрасте	3,5	3,1	5,1	3,9	
лица в возрасте 15-29 лет	1,1	1,3	2,0	1,4	
лица старше трудоспособного возраста	27,5	26,2	29,0	23,8	
инвалиды в возрасте 15 лет и более	57,2	56,1	50,5	47,3	

Составлено по данным [7]

комплекса высокотехнологичных и качественных медицинских услуг, создающих условия для реального улучшения здоровья населения, а также для анализа функционирования системы здравоохранения [4, с. 150–152].

Иной подход, в основу которого заложена поведенческая модель Рональда М. Андерсена [5], трактует доступность медицинских услуг как взаимодействие социально-демографических характеристик и самих потребителей, используемых ресурсов (обеспеченность медицинской инфраструктурой, ее транспортная доступность, время, затрачиваемое на ожидание обслуживания), осознанная потребителем необходимость медицинской помощи и ее врачебная оценка, а также готовность предоставления требующихся услуг.

Представляется целесообразным выделить шесть групп факторов доступности потребительских услуг, в т.ч. медицинских [6]: половозрастные, физиологические (доля лиц с ограниченными физическими возможностями), инфраструктурные, информационные, транспортные, стоимостные. Соответственно этим факторам оценка доступности благ должна осуществляться по трем критериям:

- социальному (поведенческому), характеризующему ценность для населения конкретных благ;
- физическому (оценивающему доступность материальных и инфраструктурных объектов);

• экономическому, отражающему платежеспособность потребителей, а также поддержку государственных, местных органов власти, негосударственных организаций.

Комплексное наблюдение условий жизни населения, проводимое Федеральной службой государственной статистики РФ, позволяет выявить оценку состояния здоровья основных групп населения. Результаты наблюдений в 2014 г. и 2016 г. свидетельствуют о том, что как «плохое» и «очень плохое» оценивают свое здоровье около 10% опрошенных лиц, проживающих как в городской, так и сельской местности (таблица 1). Доля женщин в возрасте 15 лет и старше, оценивающих свое здоровье как «плохое» и «очень плохое» близка к 12%, тогда как доля мужчин такого же возраста давших аналогичную оценку своему здоровью составляет около 8%. Хуже характеризуют свое здоровье люди старше трудоспособного возраста и инвалиды в возрасте 15 лет и старше.

Проблемы со здоровьем обусловливают потребность в медицинской помощи. По данным Комплексного наблюдения условий жизни в какой-либо медицинской помощи нуждается примерно каждый четвертый житель России (таблица 2). В диагностическом исследовании нуждаются около 16% опрошенных лиц, в лечении, хирургическом вмешательстве — около 5%, в восстановительном лечении,

Восколович Н. А.

реабилитации — около 6%. Однако прошли курс лечения или полностью обследовались в 2016 году лишь 68,7% горожан и 71,9% сельчан, что несколько лучше, чем в 2014 году. Не полное обследование или лечение в 2016 году получили 21,8% городских и 19,5% сельских жителей. Около 10% опрошенных не прошли курс лечения или обследования, поскольку каждый третий ожидает очереди, не определено место лечения более чем у 8%, отсутствуют необходимые для платного лечения средства у 26,6% горожан и 33,0% сельчан (по данным 2016 года).

Важнейший фактор доступности медицинской помощи – уровень развития инфраструктуры системы здравоохранения и соответствующие возможности получения услуг в своем населенном пункте. Материалы Комплексного наблюдения свидетельствуют о том, что в 2016 году были недоступны государственные и муниципальные медицинские услуги в своем населенном пункте для 23,2% горожан и 37,2% сельчан (рис. 1). Сложность с аптечным обслуживанием

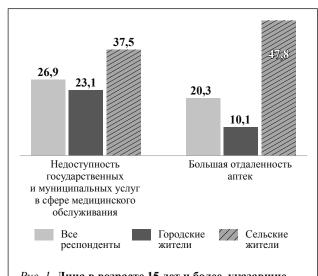


Рис. 1. Лица в возрасте 15 лет и более, указавшие на проблемы, связанные с проживанием в своем населенном пункте, % (составлено по данным [7])

Таблица 2. Потребности населения (ица в возрасте 15 лет и более) в медицинской помощи, %

	Население, проживающее в населенных и				
Показатели	городского типа		сельского типа		
	2014 год	2016 год	2014 год	2016 год	
1. Указали на потребность в какой-либо медицинской помощи					
всего	25,4	23,8	30,0	25,7	
из них нуждаются:					
в диагностическом исследовании	16,6	15,7	19,3	16,6	
в лечении, хирургической операции	5,5	4,8	6,6	5,0	
в восстановительном лечении, реабилитации	6,2	5,5	6,7	5,6	
2. Указали медицинские организации, в которых возможно или уже определено нужное лечение или обследование					
территориальная поликлиника (стационар)	52,3	54,9	42,6	45,4	
специализированное учреждение (диспансер)	26,1	23,9	26,6	26,4	
специализированный центр с применением высокотехнологичных методов	25,5	22,3	31,9	26,6	
не определено		1,9		1,2	
3. Получили направление на ле	ечение или об	следование			
прошли курс лечения или обследования полностью	72,5	68,7	74,0	71,9	
прошли курс лечения или обследования не полностью	16,7	21,8	17,0	19,5	
не или обследования прошли курс лечения или обследования	10,8	9,5	8,9	8,6	
4. Не прошли или прошли не полностью назначенный курс лечения по причине					
ожидают очереди	32,8	37,3	26,0	30,8	
не определено место лечения	7,7	8,3	7,0	8,7	
предлагается платное лечение, на которое нет средств	29,2	26,6	30,3	33,0	
другие причины	30,2	25,7	36,7	27,5	

Составлено по данным [7]

Восколович Н. А.

испытывали в среднем 20,3% опрошенных респондентов, при этом наибольшие проблемы испытывали жители сельских населенных пунктов -47,8%.

Сложности в получении медицинской помощи негативно сказываются на состоянии здоровья людей, утрате трудоспособности, сокращении продолжительности жизни, что требует особого внимания к изучению причин возникновения подобных ситуаций.

Среди причин необращения за медицинской помощью особое место занимают такие: люди «не могут добраться до медицинской организации без посторонней помощи» — 7% в городской, 13,4% в сельской местности от числа опрошенных в 2016 году лиц в возрасте 15 лет и старше, «было тяжело добраться до медицинской организации» — 3,3% в городской, 7,2% в сельской местности, «не располагали информацией о том, где можно получить необходимую медицинскую помощь» — 1,0% в городской и сельской местности (таблица 3).

По данным наблюдений 2014 г. и 2016 г. около 20% городских и сельских жителей не располагали временем на получение медицинской помощи в медицинской организации, примерно каждому десятому орошенному предлагалась медицинская помощь только на платной основе. Вследствие этого, около половины опрошенных лиц вынуждены заниматься самолечением, около 2% опрошенных прибегали к услугам народных целителей, знахарей и т.п.

В определенной мере способствовать решению проблем получения медицинской помощи людьми, которым сложно добраться до медицинских учреждений или отсутствует необходимая информация о возможностях обследования и лечения, может телемедицина. Закон о телемедицине вступает в силу с 1 января 2018 г., что позволит проводить дистанционные наблюдения за хронически больными, осуществлять вторичную постановку диагнозов,

Таблица 3. Причины необращения за медицинской помощью в медицинские организации и получение медицинской помощи из других источников лицами в возрасте 15 лет и более, %

	Население, проживающее в населенных пунктах			
Показатели	городского типа		сельского типа	
	2014 год	2016 год	2014 год	2016 год
1. Имели случаи необращения в медицинские организации	при наличии	потребности	в медицинс	кой помощи
всего	33,7	33,6	33,0	31,0
из них с периодичностью				
регулярно (один или несколько раз в месяц)	4,3	3,7	4,9	3,3
эпизодически (один или несколько раз в этом году)	29,4	29,4	28,1	27,3
не определено		0,5		0,4
2. Имели случаи необращения в медорганизации при наличи	и потребности	в медицинск	ой помощи п	о причинам
не рассчитывают на эффективное лечение	22,5	21,1	20,4	18,3
не удовлетворяет работа медицинской организации	34,4	32,1	17,8	19,6
не могут добраться до медицинской организации без посторонней помощи	4,1	2,7	7,2	5,2
было тяжело добраться до медорганизации	3,9	3,3	8,8	7,2
не располагали информацией о том, где можно получить необходимую медпомощь	1,2	1,0	1,3	1,0
не было времени	22,1	25,8	19,1	21,9
предлагалось только платное лечение	11,0	12,1	11,0	12,4
лечились самостоятельно	49,9	52,0	51,8	55,9
другие причины	6,4	6,6	7,9	5,7
3. Имели факты обращения без пос	сещения медо	рганизаций		
за консультацией медработников	8,7	9,4	12,9	15,2
за помощью народных целителей, гомеопатов, знахарей, экстрасенсов и т. д.	2,7	2,1	2,8	1,5

Составлено по данным [7]

Восколович Н. А.

начиная с 2019 г. будут выписываться электронные рецепты [8].

Следует отметить, что единства мнения о телемедицине на сегодня нет ни у врачей, ни у пациентов. Телемедицина подразумевает два варианта контактов: врач — врач, врач — пациент. В первом варианте врачи могут использовать дистанционные консилиумы со специалистами удаленных отечественных и зарубежных клиник, что повышает надежность диагностики и медицинских манипуляций. Во втором варианте пациенты, проживающие в отдаленных местностях, получают доступ к консультациям и диагностике высокопрофессионального врача, экономят время и средства на транспорт и сопровождение, хронические больные оказываются под постоянным наблюдением и своевременной корректировкой медицинских назначений.

Так, «Мегафон» с ноября 2017 г. запускает для своих абонентов сервис медицинских онлайн-консультаций посредством приложения «Мегафон. Здоровье» [9]. Видеозвонок через приложения на смартфон даст возможность пользователю получить онлайн-консультацию от врачей 39 специальностей из 14 московских медицинских сетей, записаться к ним на обычный прием и отправить медицинские документы (кардиограмму, результаты анализов и т.п.). Различные тарифы позволят общаться с врачами разного уровня квалификации (по медицинскому стажу, наличию ученой степени и т.п.).

Телемедицинский сервис появится и у других операторов. МТС планирует запуск сервиса онлайн-консультаций на базе клиник «Медси» как основы развития цифровой медицины этой компании. «Вымпелком», «Т₂РТКхолдинг» также намерены реализовать проекты в сфере телемедицины. Формирующийся отечественный рынок онлайн-консультаций пополняется за счет мобильного приложения «Доктор рядом онлайн» для iOS и Android сети клиник «Доктор рядом», сервиса «Яндекс Здоровье» медицинских онлайн-консультаций совместного проекта компаний «Яндекс» и «Новая медицина» и др.

В России имеется некоторый опыт как использовании телемедицины для профессиональных контактов внутри системы здравоохранения, так и в обслуживании пациентов. Так, в Пермском крае для жителей небольших поселков создана телемедицинская служба, с помощью которой они могут получить консультации врачей городской больницы, находящейся в г. Пермь [10]. На базе вновь созданных медицинских пунктов оборудованы физиотерапевтические, манипуляционные кабинеты, где можно взять пробы и провести их анализ, уточнить диагноз, осуществить телемедицинский мониторинг состояния пациента.

Например, в Краснодарском крае с 2013 г. дистанционное консультирование пациентов осуществляют

врачи центральных районных поликлиник, а также проводятся консилиумы, видеоконференции, имеется система электронного документооборота, в т.ч. передача данных обследований больных и т.п.

Дальнейшее развитие телемедицины в России обусловлено существенными различиями в плотности расселения населения по территории страны, сложной транспортной доступностью малых населенных пунктов и значительной удаленностью от крупных городов, где расположены специализированные медицинские учреждения и имеются высококвалифицированные врачи.

Заключение. Выводы и рекомендации. В настоящее время осуществляется переход от предоставления медицинской услуги по случаю обращения пациента к предоставлению медицинской помощи как комплекса мероприятий по поддержанию и/или восстановлению здоровья, включающего в себя широкий спектр медицинских услуг по профилактике, диагностике, лечению, реабилитации.

Важнейшим критерием управления системой здравоохранения является средняя продолжительность жизни при рождении, по которому Россия отстает от показателей развитых стран. Так например, в Германии этот показатель для мужчин составляет 78,7 лет, для женщин – 83,4, в Норвегии – 79,7 и 83,6, Финляндии – 77,5 и 84,0, Эстонии – 71,3 и 81,4, тогда как в России – 63,1 и 75,0 лет (соответственно) [11].

Условия функционирования российской системы здравоохранения складываются под влиянием многих факторов, в т.ч. недостаточностью бюджетного финансирования, региональными различиями в обеспеченности медицинскими кадрами, специализированной инфраструктурой, обусловливающие возникновение проблем с доступностью и качеством медицинской помощи.

Как свидетельствуют результаты анализа материалов Независимой оценки качества медицинской помощи, Комплексного наблюдения условий жизни населения, среди наиболее значимых факторов, определяющих доступность и качество медицинской помощи, выделяются сложности в доступности государственных и муниципальных услуг в сфере медицинского обслуживания, значительные потери времени на ожидание получения медицинских услуг, недостаточность информации о возможностях получения медицинской помощи.

Проведенное исследование обусловливает необходимость дальнейшего совершенствования управления доступностью и качеством медицинской помощи на государственном и муниципальном уровнях:

• целесообразно уточнение системы критериев и показателей Независимой оценки качества медицинской помощи с целью их количественного измерения и сопоставимости;

Восколович Н. А.

- данные выборочных наблюдений и обследований необходимо использовать для уточнения программ территориального развития здравоохранения на региональном и муниципальном уровнях;
- представляется целесообразным более широкое внедрение телемедицины в предоставление медицинской помощи населению.

Риски получить некомпетентную консультацию предполагается минимизировать тщательным отбором врачей, лицензированием клиник и частнопрактикующих врачей, подтверждением электронной подписи врача, использованием сервисов, обеспечивающих конфиденциальность пациента, электронных рецептов и медицинских карт, первичной консультацией в «живом» контакте с врачом и т.п.

Представляется, что значительную часть рисков можно исключить применением добровольного медицинского страхования на основе ко-брендинговых программ клиник, операторов связи и страховых компаний, использованием электронных карт пациентов.

Литература:

- 1. Доклад о состоянии здравоохранения в Европе 2015. Всемирная организация здравоохранения. Европейское региональное бюро. [электронный ресурс]. URL: www.euro.who.int/ru/data-and-evidence/european-health-report/europlan-health-report-2015. (дата обращения 14.11.2017)
- Доклад о состоянии здравоохранения в мире. 2015 г. Всемирная организация здравоохранения apps.who.int.
- 3. Шерешева М., Костанян Н. А. Клиентоориентированноть персонала в государственных организациях здравоохранения России // Вестник Санкт-Петербургского университета. Серия «Менеджмент». 2015. № 4, С. 74–114.
- Русакова Н. А., Панова Л. В. Доступ к услугам здравоохранения: методологические подходы и методы измерения [электронный ресурс]. URL: ecsocman.hse.ru/ Дата/343/877/1219/011. (дата обращения 14.11.2017)
- Восколович Н. А. Доступность медицинской помощи как основа формирования современного качества жизни населения. В кн.: Междисциплинарные исследования экономики и общества. М.: Макс Пресс, 2014. С. 226–234.
- Восколович Н. А. Специфика формирования доступности платных потребительских услуг // Вестник Московского университета. Серия 6. Экономика. 2012. № 3. С. 3–11.
- Комплексное наблюдение условий жизни населения [электронный ресурс]. URL: www.gks.ru/free_doc/ntw_ site/kouz16/index.html (дата обращения 14.11.2017)
- О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам применения информационных технологий в сфере охраны здоровья: Федеральный закон РФ от 29 июля 2017 г. № 242-ФЗ. Доступ из справ.-прав. системы «Консультант-Плюс».
- Седов К., Иванова А. «Мегафон» запустит сервис видеоконсультаций с врачами // Ведомости. 13.11.2017. [электронный ресурс]. URL: https://www.vedomosti.ru/technology/articles/2017/11/13/741395-megafon-servis-videokonsultatsie. (дата обращения 14.11.2017)
- 10. Развитие телемедицины в Пермском крае [электронный pecypc]. URL: https://www.telemedicina.ru/news/russian/razvitie-telemeditsinyi-v-permskom-krae (дата обращения 14.11.2017)
- 11. Европейская база данных «Здоровье для всех» (офлайновая версия). Копенгаген: Европейское региональное бюро ВОЗ, 2014.

References:

- Report on the state of health in Europe 2015. World Health Organization. European Regional Office [e-resource]. URL: www.euro.who.int/en/data-and-evidence/european-health-report/europlan-health-report-2015. (date of reference 14.11.2017)
- World health report. 2015 World Health Organization. apps. who int
- 3. Sheresheva M., Kostanyan N. A. Client-oriented personnel in the state health organizations of Russia // Bulletin of the St. Petersburg University. Series "Management". 2015. №. 4. P. 74–114.
- 4. Rusakova N. A., Panova L. V. Access to health services: methodological approaches and measurement methods [e-resource]. URL: ecsocman.hse.ru/Data/343/877/1219/011. (date of reference 14.11.2017)
- Voskolovich N. A. Accessibility of medical care as the basis for the formation of a modern quality of life for the population. In: Interdisciplinary Studies of Economics and Society. M.: Max Press, 2014. P. 226–234.
- 6. Voskolovich N. A. Specificity of the formation of accessibility of paid consumer services // Bulletin of Moscow University. Series 6. Economy. 2012. № 3. P. 3–11.
- Comprehensive observation of the living conditions of the population [e-resource]. URL: www.gks.ru/free_doc/ntw_ site/kouz16/index.html (date of reference 14.11.2017)
- 8. On Amending Certain Legislative Acts of the Russian Federation on the Application of Information Technologies in the Sphere of Health Protection: Federal Law № 242-FL of 29 July 2017. Access from ref.-legal system "Consultant-Plus".
- Sedov K., Ivanova A. "Megaphone" will launch a video consultation service with doctors // Vedomosti. 11/13/2017.
 [e-resource]. URL: https://www.vedomosti.ru/technology/articles/2017/11/13/741395-megafon-servis-videokonsultatsie. (date of reference 14.11.2017)
- Development of telemedicine in the Perm region [e-resource].
 URL: https://www.telemedicina.ru/news/russian/razvitie-telemeditsinyi-v-permskom-krae (date of reference 14.11.2017)
- 11. European Health for All database (off-line version). Copenhagen: WHO Regional Office for Europe, 2014.

МУНИЦИПАЛИТЕТ: ЭКОНОМИКА И УПРАВЛЕНИЕ

ВОЗМОЖНОСТИ ОРГАНИЗАЦИИ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ СУБЪЕКТОВ ГОСТЕПРИИМСТВА В ПОВЫШЕНИИ ТУРИСТСКОЙ ПРИВЛЕКАТЕЛЬНОСТИ РЕГИОНА (НА МАТЕРИАЛАХ СОЦИОЛОГИЧЕСКОГО ИССЛЕДОВАНИЯ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ СОЦИАЛЬНЫХ ОБЩНОСТЕЙ ГОСТЕЙ И СОТРУДНИКОВ РЕГИОНАЛЬНЫХ ПРЕДПРИЯТИЙ РАЗМЕЩЕНИЯ Г. ЕКАТЕРИНБУРГА)

Рамзина С. А.

кандидат социологических наук, заведующий кафедрой социально-культурного сервиса и туризма, Гуманитарный университет (Россия), 620041, Россия, г. Екатеринбург, ул. Железнодорожников, 3, media-plan@mail.ru

Заякин С.В.

руководитель проектов АН «Эксперт», аспирант кафедры социально-культурного сервиса и туризма, Гуманитарный университет (Россия), 620041, Россия, г. Екатеринбург, ул. Железнодорожников, 3, zayakin_sergey@mail.ru

УДК 316.334:379.8(470.54) ББК 60.564.04(2Poc-4Све)

Аннотация. Социологическая интерпретация взаимодействия субъектов гостеприимства дает возможность выявить характеристики туристской привлекательности региона. Поскольку туристская практика предполагает гостевание, сосредоточимся на особенностях социального взаимодействиях сервисных акторов: социальных общностей сотрудников региональных предприятий размещения и гостей. Анализ взаимодействия субъектов гостеприимства позволяет установить причинно-следственные связи в содержании и форме социальных процессов и отношений, возникающих внутри социально-культурного туристского пространства Свердловской области. Социологический подход к анализу сервисных практик дает возможность выявить социальные ресурсы повышения привлекательности предприятий гостеприимства.

Личный гостевой опыт проживания в отеле в процессе его интерпретации, репродуцирования становится межличностным, групповым, общностным; в обобществленном виде он тиражируется в межобщностном взаимодействии. Позитивный смысл межобщностного взаимодействия поддерживает рыночную привлекательность туристской дестинации.

Материалом для анализа стали результаты анкетного опроса 407 постояльцев гостиничных предприятий города Екатеринбурга. В статье анализируются факторы, влияющие на потребительский выбор отелей, на формирование гостевого впечатления от пребывания в отеле, которое предопределяет условия формирование лояльности гостей. Знание данных факторов позволит гостиничным предприятиям правильно выстраивать свои отношения с клиентами, тем самым обеспечивать успешность своей деятельности и увеличивать вклад отрасли в благосостояние региона и жизни местных сообществ.

Ключевые слова: социальные общности, субъекты гостеприимства, социально-культурные практики взаимодействия социальных общностей гостей и сотрудников; гостевой выбор, потребительские предпочтения, приверженность объектам индустрии гостеприимства, туристская привлекательность региона.

Рамзина С. А., Заякин С. В.

POTENTIALITIES FOR ORGANIZING INTERACTION BETWEEN HOSPITALITY PARTIES TO INCREASE TOURIST ATTRACTIVENESS OF THE REGION (AS EXEMPLIFIED IN THE SOCIOLOGICAL STUDY ON INTERACTION BETWEEN SOCIAL COMMUNION OF GUESTS AND HOTEL EMPLOYEES OF YEKATERINBURG)

Ramzina S.A.

Candidate of Sociological Sciences, Head of the Department of Social and Cultural Service and Tourism, Humanitarian University (Russia), 620041, Russia, Ekaterinburg, Railway workers str., 3, media-plan@mail.ru

Zayakin S. V.

project manager of the Academy of Sciences "Expert", post-graduate student of the Department of Social and Cultural Service and Tourism, Humanitarian University (Russia), 620041, Russia, Ekaterinburg, Railway workers str., 3, zayakin_sergey@mail.ru

Abstract. The sociological interpretation of interaction between hospitality subjects gives an opportunity to identify features that make the region attractive for tourists. Since tourist activities imply guesthood let us focus on peculiarities of social interaction between service actors: social communion of regional lodging properties' employees and their guests. The analysis of interaction between hospitality subjects allows for establishing cause-and-effect relationships with regard to the content and form of social processes and relations emerging within socio-cultural tourist domain of the Sverdlovsk region. A sociological approach to the analysis of service practices provides an opportunity to recognize social resources necessary for scaling up attractiveness of hospitality enterprises.

Personal experience of staying at a hotel in the process of its treatment and reproduction becomes interpersonal, group and mutual experience; in its socialized form it is replicated in inter-communion interaction. The positive meaning of inter-communion interaction maintains market attractiveness of a tourist destination.

The analysis was based on the results of the survey administered to 407 guests of Yekaterinburg hotels. The article explores factors effecting a consumer's choice of a lodging property, the formation of guests' impression of their staying which predetermines the conditions of shaping guests' loyalty. Hospitality properties' command of the given factors allows them to build relationships with their clients in the right way, and thereby to provide the property's success and to make a greater contribution to the region's welfare and life of local communities.

Key words: social communions, hospitality subjects, socio-cultural practices of interaction between social communion of guests and hotel employees, guest's choice, consumer preferences, loyalty to lodging industry properties, tourist attractiveness of a region.

Социологическая интерпретация взаимодействия субъектов гостеприимства дает возможность выявить характеристики туристской привлекательности региона. Поскольку туристская практика предполагает гостевание, сосредоточимся на особенностях социального взаимодействиях сервисных акторов: социальных общностей сотрудников региональных предприятий размещения и гостей. Анализ одновременно происходящих процессов обслуживания и потребления регионального туристского продукта позволяет установить причинно-следственные связи в содержании и форме социальных процессов и отношений, возникающих внутри социально-культурного туристского пространства Свердловской области. Социологический подход к анализу сервисных практик дает возможность выявить социальные ресурсы повышения привлекательности предприятий гостеприимства.

Описание социально-культурных практик гостеприимства мы встречаем в работах, посвящённых жизни первобытных и традиционных обществ, таких как «Социология по данным этнографии» Ш. Летурно [1], в записках русских путешественников Н. Миклухо-Маклая [2] и И. Лёпехина [3], классическом труде

Ф. Тённиса «Общность и общество» [4, с. 44]. Этнографы и культурантропологи прошлого века рассматривали гостеприимства как одну из форм взаимодействия между социальными общностями: М. Мосс затрагивает его в работах, посвящённых феномену дара и ритуалу преподнесения дара [5], Б. Малиновский

Рамзина С. А., Заякин С. В.

видел в нём одну из основ установления отношений между сообществами в рамках кольца Кула [6].

М. Грановеттер, его последователи концентрируют внимание на изучении транзакций и формировании связей внутри социальных общностей [7, с. 71–95]. Работы этого ученого и его коллег, написанные на стыке социологии и экономики, заложили теоретические основы изучения влияния гостеприимства на организацию жизни местных сообществ.

В основе нашей интерпретации социально-культурных практик взаимодействия общностей гостей и сотрудников региональных предприятий размещения лежат общностный, деятельностный подходы, дополненные маркетинговыми характеристиками гостевого выбора предприятий размещения.

Социокультурный феномен гостеприимства проявляется через разные способы организации, функционирования и развития взаимоотношений субъектов социальной среды гостеприимства. Одномоментность обслуживания и потребления — сущность взаимодействия субъектов, в котором устанавливается сеть взаимоотношений и связей при сходстве целей, задач, интересов, потребностей, ценностей и норм поведения.

Общностям гостей и хозяев характерен ряд особенностей:

- общие условия жизнедеятельности, общая идея (в трактовке Ф. Тенниса, П. Сорокина);
- общие интересы и формы взаимодействия (у Г. Зиммеля);
- принадлежность к исторически сложившимся территориальным объединениям (у Т. Парсонса, Б. Мерсера, Л. Шноре);
 - способ взаимодействия;
- общие представления «индивидуальные перспективы», «рационально-эмоциональные»

побуждения: сходное осознание социальных ценностей. Люди, соединяющиеся в общности, реагируют не на угрозы и не на блага, а на смыслы, значения, трактовки символов (в теории акта Γ . Мида);

• степень ограничения функционирования системой социальных ролей, норм и ценностей.

С позиции П. Сорокина, самые сильные социальные связи – связи по местности. Общее место жительства – основание общности стремлений, интересов, образа жизни. Это свойство проявляется в особенностях организации взаимодействия внутри групповой общности производителей услуг, занятых на предприятиях индустрии гостеприимства региона.

Индустрия гостеприимства является значимым видом экономической деятельности и создает достаточно большое число рабочих мест. По данным Свердловскстата, в 2016 году в Свердловской области функционировало 323 гостиницы и аналогичных средств размещения [8], что в 2,5 раза больше чем в 2000 году. В январе-августе текущего года на них пришлось 1,5 % объёма платных услуг, реализованных в области [8]. Гостиницы и предприятия общественного питания создают 1,9 % рабочих мест региона, это без малого 30,7 тыс. человек (по данным на август 2017 года) [9], что сопоставимо с числом занятых в сфере информационных услуг и связи (2 %) или добывающей промышленности (1,5 % среднесписочной занятости).

По сравнению с августом 2016 года число занятых в сфере гостеприимства увеличилось на 18,9% [9]. В тоже время, в традиционных для региона отраслях — добыче полезных ископаемых и обрабатывающих производствах, зафиксировано снижение показателя (на 5,4% и 0,6% соответственно).

Устойчивый рост рынка труда в сфере индустрии гостеприимства региона обеспечивается поддержкой



Рамзина С. А., Заякин С. В.

со стороны властных структур (ведомства Министерства инвестиций и развития Свердловской области, Центра развития туризма Свердловской области, комитетов Администраций муниципальных образований), формирующих условия для развития или поддержания туристской привлекательности территории (рис. 1).

Социальные процессы и отношения, связанные с объектами, событиями деловой и культурной жизни города отражают внешнее социальное окружение за пределами среды гостеприимства. Члены общности хозяев своей профессиональной деятельностью выражают колорит места, поддерживающий туристскую привлекательность региона.

В структуре потребительской общности гостей по географическому критерию выделим две группы:

- 1) группа туристов иностранцы, россияне, в т.ч. жители региона;
- 2) группа гостей местных жителей г. Екатеринбурга, пользующихся услугами предприятий гостеприимства.

Представители групп иностранных гостей, гостейроссиян и жителей региона по-разному воспринимают социально-культурное пространство гостеприимства. Разность задается сущностной характеристикой туризма — временным пребыванием за пределами обычной среды в определенный промежуток времени (от 24 часов до 12 месяцев) при определенных условиях (без права занятия коммерческой деятельностью в месте временного пребывания). Это характеристика утверждена в определении туризма, выработанном Международной конференцией по статистике путешествий и туризма (Оттава, 1991 г), одобренном ВТО и Статистической комиссией ООН.

Гости, в том числе туристы в составе общности, воспринимают коммерциализированное гостеприимство города, области как необходимый атрибут комфорта в месте временного пребывания, в пространстве своего путешествия.

Существование массовидной общности потребителей со слабыми социальными связями между членами обусловлено формированием и развитием потребностей в комфорте, удовлетворяемых в сервисном взаимодействии с продавцами услуг. Стохастическая природа этой общности, открытые и размытые границами проявляются в ситуативном способе существования в рамках потребления. Общие мотивы, вкусы, предпочтения, стиль жизни, особенности возраста, образования, воспитания, потребительские привычки и традиции позволяют объединять потребителей в группы. Однако социальные, демографические, этнические, экономические, региональные, др. различия прослеживаются между номинальными группами в составе общности – целевыми сегментами рынка.

Личный гостевой опыт проживания в отеле в процессе его интерпретации, репродуцирования становится межличностным, групповым, общностным; в обобществленном виде он тиражируется в межобщностном взаимодействии. В маркетинговых практиках позиционирования и продвижения и предприятия гостеприимства, и региона, города закрепляется только позитивный смысл межобщностного взаимодействия, поддерживающий рыночную привлекательность пространства гостеприимства.

Для успешного функционирования предприятий и увеличения вклада в благосостояние региона и жизни сообществ, важно понимать, какие факторы определяют гостевой выбор отеля, формируют поведенческую и эмоциональную лояльность гостей.

Основываясь на результатах нашего исследования 2016 г., представим социологический анализ факторов потребительских предпочтений и пристрастий, формируемых в процессе социального взаимодействия субъектов гостеприимства. В качестве метода исследования нами был выбран анкетный опрос. В опросе приняло участие 407 человек – постояльцы гостиничных предприятий города Екатеринбурга, в возрасте 18 до 70 лет. Размер выборочной совокупности с точностью 5% составляет 400 человек. Для 45,1% опрошенных визит в отель являлся повторным.

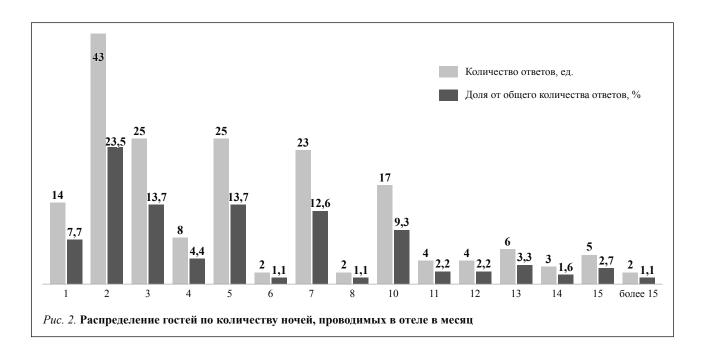
Представим результаты исследования факторов рыночной привлекательности предприятий, отражая сначала степень их влияния на гостевой выбор отеля, а затем – обеспечивающих гостевую лояльность.

Подавляющие большинство опрошенных гостей проводят в отелях менее 5 ночей в месяц (одной рабочей недели), при этом четверть респондентов — две ночи в месяц (рис. 2). Медиана числа ночей составила 5 ночей. Как мы увидим далее, количество ночей, проводимых респондентами в отеле в течение одного месяца, связана с их социальным статусом и выбором в пользу крупных или, наоборот, малых (домашних) отелей.

Среди факторов, влияющих на выбор в пользу отеля, респонденты (37,7% ответов) в первую очередь, отмечают рекомендации знакомых, останавливавшихся в отеле ранее. Существенная часть опрошенных доверяет отзывам в сети Интернет (32,4% ответов). Рекламе и бренду гостиничного предприятия доверяют заметно меньше (20,5% и 18,7% соответственно). Мы можем констатировать значимость фактора информационной открытости предприятия в поле Интернет, доступном потенциальным гостям, а также образа предприятия, сформировавшемся как целенаправленно, так и стихийно.

45,7% респондентов свой потребительский выбор между крупным отелем или небольшой (домашней) гостиницей останавливают на первом варианте. В пользу второго свой выбор готовы сделать 36%

Рамзина С. А., Заякин С. В.



опрошенных. Остальные респонденты (18,3%) затруднились ответить. Выбирая крупный отель (чаще всего отель, входящий в международные сети), гости обращают внимание на обширный ассортимент услуг (41,4%) и качество обслуживания (35,5%). С причастностью к определенной социально группе и статусным потреблением связывают свой выбор всего 8,4% и 6,2% респондентов соответственно. Отметим, что среди тех, кто проводит в отелях более 5 ночей в месяц, доля респондентов, отдающих предпочтение крупным предприятиям размещения, больше, а значение вышеназванных факторов выше, чем для гостей с меньшим потребительским опытом проживания в гостиницах.

Для часто путешествующих деловых гостей с высоким уровнем дохода более значима известность бренда предприятия (7% ответивших). Для них сила бренда выступает гарантом качества и уровня обслуживания. Медиана ежемесячного дохода на члена семьи у данной группы респондентов составила 35 тыс. рублей, в то время как у гостей, выбирающих домашние отели — 22 тыс. рублей.

Гости, предпочитающие небольшие отели, отмечают значимость факторов уютной, домашней атмосферы (38% респондентов), спокойствия и тишины (24%), более высокую степень отзывчивости сотрудников (14,5%). Немаловажное значение для этой группы респондентов имеет доступность цены на размещение по сравнению с крупными сетевыми отелями – это отметил каждый пятый опрошенный гость.

Охарактеризуем факторы, оказывающие влияние на формирование гостевого впечатления от пребывания в отеле. Мы разделили их на группы по видам

качества взаимодействия субъектов сервиса с учетом степени их значимости для гостей.

Первую группу формируют факторы социальноэтического качества сервиса. Среди наиболее значимых характеристик половина опрошенных — 47,7% респондентов называют внимательность, отзывчивость и предупредительность сотрудников, вежливость и учтивость, открытость к общению, ответственное отношение к выполняемой работе.

Вторая группа факторов характеризует функциональную компоненту качества социального взаимодействия социальных общностей — акторов сервиса. Для трети опрошенных (34,5%) ассортимент оказываемых услуг, а также соотношение цены и качества обслуживания представляются наиболее значимыми.

Третья группа сервисных характеристик (с наименьшей значимостью из всех трех) выражает гостевые оценки состояния физического пространства предприятий гостеприимства — технического качества обслуживания. Треть опрошенных в качестве весомых факторов гостевой удовлетворенности выделили чистоту номеров, общих пространств и прилегающей территории, состояние мебели и оборудования.

Чуть больше четверти респондентов отметили достаточную значимость при выборе отеля особенности его местоположения, близости к центру города, к транспорту. Еще меньше — 15% гостей — указали, что на их впечатления большое влияние оказывают поведенческие характеристики других гостей. Однако значимость гостевых оценок местоположения и социального окружения, по словам опрошенных, имеют незначительное влияние на их лояльность к предприятию.

Рамзина С. А., Заякин С. В.

По словам одного из опрошенных: «повторное использование услуг выгодно как гостям — минимизация рисков и неопределённости при выборе и использовании услуг, возможность получения выгод — участие в программах лояльности, так и предприятию — снижение затрат на привлечение новых постояльцев, формирование общности гостей-евангелистов, готовых рекомендовать предприятия». Мы не можем не согласиться с ним.

Более половины респондентов (57,6%) из числа гостей, имеющих опыт проживания в выбранных объектах размещения, планируют повторно воспользоваться услугами гостиничного предприятия. Как отмечалось выше, 45,1% гостей уже ранее останавливались в отелях.

Согласно оценкам гостей, планирующих повторный визит в отель, наибольшее влияние на формирование их готовности в дальнейшем пользоваться услугами конкретного предприятия размещения оказали факторы социально-этического качества работы сотрудников. В ответах этой группы респондентов отмечаем наибольшие показатели готовности рекомендовать отель членам своего социального окружения. В целом, каждый второй гость выражал готовность рассказать родным, друзьям и знакомым о полученном опыте, впечатлениях от пребывания в отеле. Вместе с тем готовность оставить отзыв в сети Интернет выразила только треть гостей (34,6%). В качестве причины отказа публикации отзыва мы выдвигаем гипотезу о недостаточно высоком уровне актуальной потребительской культуры россиян.

Социологическая интерпретация гостевого выбора предприятий размещения и приверженности конкретным объектам индустрии гостеприимства позволяет, в конечном счете, судить о возможностях повышения туристской привлекательности региона.

По результатам исследования были сделаны следующие выводы:

Во-первых, гостевой опыт проживания в отелях Екатеринбурга (до 5 ночей в месяц) позволяет судить о высокой степени деловой активности и привлекательности города. Во-вторых, респонденты, ежемесячно останавливающиеся в отелях на более длительный срок, склонны отдавать предпочтение крупным отелям с известным именем (брендом), высоким уровнем качества обслуживания и широким ассортиментом услуг. Небольшие (домашние) отели чаще выбираются гостями с меньшим банком накопленного опыта, путешествующими не столь часто. Это гости с более низким уровнем среднемесячного дохода, и цели их поездок не связаны с работой.

В-третьих, вне зависимости от уровня дохода и целей поездки, гостевой выбор места ночлега, определен, в первую очередь, рекомендациями знакомых и оценочными отзывами, выложенными в сети Интернет.

В ходе исследования мы обнаружили ряд факторов, влияющих на формирование впечатления от пребывания в отеле, которое предопределяет формирование лояльности гостей. Проранжировав гостевые оценки факторов воздействия с учетом степени значимости, мы установили наибольшую значимость параметров социально-этической компетенции сотрудников. Речь идет о потребительских оценках качества организации социального взаимодействия субъектов практик гостеприимства, которые выступают значимым социальным ресурсом повышения рыночной привлекательности объекта размещения в конкретной туристской дестинации. Менее значимыми оказались показатели гостевой удовлетворенности, связанные с оказываемыми услугами, их качеством, разнообразием и стоимостью. Значимость параметров технического качества физического пространства гостиничного предприятия отмечена респондентами в последнюю очередь.

Поскольку воспринимаемым качеством туристского продукта дестинации выступает качество гостеприимства, полученные результаты могут получить практическое применение в маркетинговой, сервисной деятельности гостиничных предприятий региона. Вектор клиентурного характера отношений между субъектами практик гостеприимства в социально-культурном пространстве Свердловской области способен обеспечить повышение привлекательности и предприятия, и региона.

Литература:

- Летурно Ш. Социология по данным этнографии: пер. с фр. / под ред. А.С. Трачевского. М.: КомпКнига, 2010. 376 с.
- 2. Миклухо-Маклай Н. Н. Первое пребывание на Берегу Маклая в Новой Гвинее (от сент. 1871 г. по дек. 1872 г.) // Путешествия 1870—1874 гг. Дневники, путевые заметки, отчеты [электронный ресурс]. URL: http://az.lib.ru/m/mikluhomaklaj_n_n/text_0020.shtml (дата обращения 14.11.2017)

References:

- 1. *Leturno Sh.* Sociology according to ethnography: Per. with fr. / Ed. A. S. Trachevsky. M.: CompKniga, 2010. 376 p.
- Miklouho-Maklay N. N. The first stay on the Maclay Coast in New Guinea (from Sept. 1871 to Dec. 1872) // Travels 1870–1874. Diaries, travel notes, reports [e-resource]. URL: http://az.lib.ru/m/mikluhomaklaj_n_n/text_0020.shtml (date of reference 14.11.2017)

Рамзина С. А., Заякин С. В.

Литература:

- 3. *Лепёхин И. И*. Полное собрание учёных путешествий по России, издаваемое Императорской академией наук. Т. 4.: Продолжение записок путешествия академика Лепёхина. СПб.: Императорская академия наук, 1822. 436 с.
- Тённис Ф. Общность и общество. СПб.: Владимир Даль, 2002. 451 с.
- Мосс М. Общества. Обмен. Личность. Труды по социальной антропологии / под ред. А. Б. Гофмана. М.: КДУ, 2011. 416 с.
- Малиновский Б. Избранное: Аргонавты западной части Тихого океана. М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЕН), 2004, 552 с.
- Грановеттер М. Сила слабых связей / под ред. В. В. Радаева, Г. Б. Юдина. М.: ВШЭ, 2014. 381 с.
- Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по Свердловской области и Курганской области. Торговля и услуги [электронный ресурс]. URL: http://sverdl.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_ts/sverdl/ ru/statistics/sverdlStat/enterprises/trade/ (дата обращения 14.11.2017)
- 9. Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по Свердловской области и Курганской области. Рынок труда и занятость населения [электронный ресурс]. URL: http://sverdl.gks.ru/wps/wcm/ connect/rosstat_ts/sverdl/ru/statistics/sverdlStat/employment/ (дата обращения 14.11.2017)

References:

- 3. *Lepyokhin I. I.* Full collection of scholars of travel in Russia, published by the Imperial Academy of Sciences. V. 4: Continuation of the travel notes of Academician Lepyokhin. St. Petersburg .: Imperial Academy of Sciences, 1822, 436 p.
- Thönnis F. Community and Society. St. Petersburg: Vladimir Dal, 2002. 451 p.
- Moss M. Society. Exchange. Personality. Works on social anthropology / ed. A. B. Hoffmann. M.: KDU, 2011. 416 p.
- 6. *Malinovsky B*. Selected: Argonauts of the western part of the Pacific Ocean. M.: The Russian Political Encyclopedia (ROSSPEN), 2004. 552 p.
- Granovetter M. The strength of weak links / ed. V. V. Radaeva, G. B. Yudin. M.: Higher School of Economics, 2014. 381 p.
- Territorial body of the Federal State Statistics Service for the Sverdlovsk Region and the Kurgan Region. Trade and services [e-resource]. URL: http://sverdl.gks.ru/wps/wcm/ connect/rosstat_ts/sverdl/en/statistics/sverdlStat/enterprises/ trade/ (date of reference 14.11.2017)
- Territorial body of the Federal State Statistics Service for the Sverdlovsk Region and the Kurgan Region. Labor market and employment of the population [e-resource]. URL: http://sverdl.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_ts/sverdl/ en/statistics/sverdlStat/employment/ (date of reference 14.11.2017)

МУНИЦИПАЛИТЕТ: ЭКОНОМИКА И УПРАВЛЕНИЕ

СПЕЦИФИКА ИНФОРМАЦИОННО-КОНСАЛТИНГОВОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ БИБЛИОТЕК

Прокаева О. Н.

кандидат философских наук, доцент, Мордовский государственный университет им Н.П. Огарева (Россия), 430005, Россия, г. Саранск, ул. Полежаева, 44/3, naukaink@rambler.ru

Резонова В. М.

кандидат культурологии, доцент, Мордовский государственный университет им Н. П. Огарева (Россия), 430005, Россия, г. Саранск, ул. Полежаева, 44/3, venera9395@yandex.ru

УДК 025(1-2) ББК 78.347.23

Цель. Рассмотреть информационную консалтинговую деятельность библиотек, как инновационную форму обслуживания пользователей.

Методы. Методы исследования – анализ профильных публикаций, структурный анализ, метод анализа и синтеза, метод интерпретации.

Результаты и практическая значимость. Есть основания считать, что в процессе предоставления информационно-консалтинговых услуг, прослеживается тенденция к совершенствованию уже существующих (традиционных) информационных продуктов и услуг за счет: использования новых технологических подходов; расширения ресурсной базы; интеллектуализации информационно-библиотечной деятельности; восприятия специалистами библиотек усложняющихся потребительских требований. Таким образом, на основе маркетинговых исследований и сегментации рынка специалисты библиотек могут определить приоритетные виды услуг, исходя из запросов читателей, и на их основе проводить прогнозирование и развитие информационно-консалтинговой деятельности. Определение конкретных преимуществ данных услуг, то есть их оценка и мониторинг позволяют библиотеке управлять своей деятельностью, определять ее стратегию в зависимости от сложившейся ситуации.

Научная новизна. На основе маркетинговых исследований и сегментации рынка специалисты муниципальных библиотек могут определить приоритетные виды услуг, исходя из запросов читателей, и на их основе проводить прогнозирование и развитие информационно-консалтинговой деятельности. Определение конкретных преимуществ данных услуг, то есть их оценка и мониторинг позволяют библиотеке управлять своей деятельностью, определять ее стратегию в зависимости от сложившейся ситуации.

Ключевые слова: информационно-консалтинговая деятельность, информационно-консалтинговые услуги, мар-кетинговый подход, потребности потенциальных пользователей, рынок информационных услуг.

SPECIFICITY OF INFORMATION-CONSULTING ACTIVITY OF MUNICIPAL LIBRARIES

Prokaeva O. N.

Candidate of Philosophy, Associate Professor, Mordovian State University named after N. Ogarev (Russia), 430005, Russia, Saransk, Polezhaeva str., 44/3, naukaink@rambler.ru

Rezonova V. M.

Candidate of Cultural Science, Associate Professor, Mordovian State University named after N. Ogarev (Russia), 430005, Russia, Saransk, Polezhaeva str., 44/3, venera9395@yandex.ru

Прокаева О. Н., Резонова В. М.

Purpose. Consider consulting the libraries, as an innovative form of service user.

Methods. Methods of research – analysis of relevant publications, structural analysis, method of analysis and synthesis, method of interpretation.

Results and practical significance. There is reason to believe that in the process of providing information and consulting services, the trend is towards an improvement of existing (traditional) information products and services due to: use of new technological approaches; expanding resource base; intellectualization of information and library activities; perception of specialists of libraries of increasingly complex consumer demands. Thus, on the basis of marketing research and market segmentation librarians can identify priority services based on the needs of readers, and on their basis to carry out forecasting and the development of information and consulting activities. Determination of the specific benefits of these services, i.e. their assessment and monitoring allow the library to manage its activities to determine its strategy depending on the situation.

Scientific novelty. On the basis of marketing research and market segmentation specialists of municipal libraries can define priority types of services based on the needs of readers, and on their basis to carry out forecasting and the development of information and consulting activities. Determination of the specific benefits of these services, i.e. their assessment and monitoring allow the library to manage its activities to determine its strategy depending on the situation.

Key words: information-consulting activities, information and consulting services, marketing approach, the needs of potential users, market information services.

Конец XX – начало XXI веков характеризуются кардинальными изменениями в политической, экономической и социальной жизни России. Смена парадигмы социально-общественного развития привела к глубоким трансформациям во всех сферах российского общества, в том числе и в библиотечной сфере. От информационно-библиотечных учреждений, наряду с традиционными, исторически сложившимися способами обслуживания пользователей, потребовались новые, более качественные услуги, которые бы адекватно отвечали современным образовательным и информационным потребностям общества. В связи с этим возникли новые формы деятельности библиотек, в том числе информационно-консалтинговой.

Информационно-консалтинговая деятельность — это производство, конечным товаром которого выступают информационно-консалтинговые услуги в форме интеллектуального продукта.

Опыт применения информационного консалтинга в библиотечно-информационных учреждениях имеет свою специфику и определен как управленческим консультированием, так и информационным менеджментом

Консультирование получило развитие в связи с внедрением научного управления производством в ходе промышленной революции и концентрировалось на вопросах эффективности и производительности труда. Поскольку оно относилось к области организации производства, то консультантов именовали не иначе как «экспертами по эффективности».

Среди качеств, которыми должны были обладать консультанты, назывались: умения анализировать с целью обоснования решений, руководить проектами, то есть воплощать их в жизнь и выстраивать отношения с пользователями для достижения предполагаемых результатов.

Данные качества необходимы специалистам во всех основных видах консультирования: экспертном, процессном и обучающем.

Экспертное консультирование есть разовое раскрытие конкретной задачи. Процессное — это основательное углубление в проблемы организации и бизнеса, а также совместная работа с клиентом над решением определенных вопросов. При этом важно организовывать процесс, успешно реализовать его, учитывая сложившиеся обстоятельства и применяя определенные методы. Обучающее консультирование предполагает передачу клиенту набора теоретических знаний в конкретной сфере. Практика информационного обслуживания в библиотеках, показывает, что интеллектуальной основой для информационно-консалтинговой деятельности в них является в основном экспертное и процессное консультирование.

В библиотечно-информационных учреждениях, являющихся во многом аналитическими центрами, важно эффективное взаимодействие «внешних» экспертов и «внутренних» – специалистов библиотек.

Сегодня этот процесс предусматривает в основном информационную поддержку правовых вопросов, которые требуют консультирования профессионалами, а также решение определенных социальных задач при поддержке специалистами из властных структур. На базе общедоступных библиотек многих регионов страны созданы муниципальные публичные центры.

Прокаева О. Н., Резонова В. М.

Многие из них являются учреждениями экономического профиля и выступают посредниками между органами власти и населением, центрами оповещения обо всех решениях, принимаемых на уровне Президента и Правительства РФ, местных органов власти и др.

Библиотечно-информационные учреждения призваны удовлетворять информационные потребности пользователей, но реализация их не всегда возможна без помощи экспертов. По сути, они оказываются не только пользователями информационно-консалтинговых услуг, которые оказывают библиотечные специалисты, но и сами являются участниками процесса оказания этих услуг, но для другой категории граждан.

Информационно-консалтинговую деятельность в библиотечно-информационных учреждениях можно показать в виде диалога «библиотекарь (консультант) — пользователь (клиент)». В результате первый с помощью профессиональных знаний и навыков, а при необходимости помощи «внешнего» эксперта, предлагает информационно-консалтинговые услуги для определения конечного решения (в том числе и управленческого) пользователям.

Развитие информационно-консалтинговой деятельности в библиотеках позволяет расширить традиционные представления о них и отвечать ориентированными на конкретные запросы услугами.

Сегодня наиболее востребованными информационно-консалтинговыми услугами в библиотечноинформационных учреждениях являются:

- оперативное предоставление фактографической информации для дифференцированных групп пользователей;
- информационное сопровождение коммерческих проектов в рамках проблем, решаемых индивидуальными предпринимателями и малым бизнесом;
- информационное обеспечение социальных проектов, направленных на решение проблем местного сообщества и др.

По сути, информационно-консалтинговая деятельность сочетает в себе комплексное использование средств фактографического и концептографического обслуживания.

Количество запросов фактографического характера на рынке информационных услуг преобладает в общем объеме требований пользователей и требует расширения их содержания. Библиотечно-информационные учреждения решают эту задачу путем пополнения продукции данного характера адресно-справочными базами данных предприятий и организаций, учебных заведений, служб социальной и бытовой помощи, туристических агентств, досуговых организаций и т.д.

Среди других видов услуг, оказываемых библиотеками в рамках информационно-консалтинговой деятельности, можно выделить:

• предоставление информации о предприятиях, товарах и ценах;

- адресный поиск деловых партнеров;
- размещение данных о предприятии на портале деловой информации;
 - поиск работы в банке вакансий;
- размещение рекламы и предложений предприятий;
- формирование пакетов документов по запросу пользователей;
 - адресные справки по телефону;
- тематические выставки, семинары по экономическим вопросам, ярмарки-презентации, «круглые столы», дни специалиста и информации и др.

Важно отметить, что библиотечно-информационные учреждения сегодня должны работать по правилам хозяйствования субъектов. При этом важно учитывать их недостаточное финансирование, ресурсные возможности и мн. др.

Во многом применение маркетингового инструментария позволяет библиотекам спрогнозировать ситуацию на рынке информационно-консалтинговых услуг, предвидеть потенциальные запросы потребителей, обоснованно дифференцировать группы пользователей, разработать гибкую номенклатуру услуг.

Основой развития маркетинга в информационнобиблиотечной деятельности служит постоянное взаимодействие спроса и предложения как непрерывного процесса удовлетворения и воспроизводства потребностей реальных и потенциальных пользователей. Прогноз потребительского рынка обеспечивается с одной стороны изучением спроса, потребностей, ассортимента оказываемых услуг, их востребованности; с другой — активным влиянием на спрос и формированием перспективных запросов.

Принято считать, что наибольший результат достигается применением стратегического и тактического маркетинга.

Стратегический маркетинг предполагает потенциального потребителя, заранее определенного сегмента рынка. По сути это есть механизм согласования интересов производителей и потребителей в результате их взаимодействия. Потребитель рассматривается со стороны производителя как активный и полноправный участник рынка с программой собственной деятельности. Тактический маркетинг описывает все этапы работ, необходимых для эффективной реализации деятельности, заданной стратегическим маркетингом. Это позволяет выполнить отдельные виды работ в заданный период деятельности, реально оценить ситуацию и скорректировать задачи.

Применение данных видов маркетинга позволяет ориентироваться на изучение потребностей, ассортимент оказываемых услуг, уровень их востребованности,

Прокаева О. Н., Резонова В. М.

активно воздействовать на спрос и формирование запросов, что позволяет обеспечить прогноз потребительского рынка услуг.

Применительно к информационно-консалтинговой деятельности, направленной на информационное обслуживание социальной сферы, представляется целесообразным использовать социально-ответственный маркетинг. На него влияют такие факторы как потребности потенциальных пользователей, учет общественных интересов, экономическая целесообразность производства услуг.

Применение коммерческого маркетинга, предполагающего комплексные методы изучения и стимулирования спроса с расчетом получения прибыли, является логичным для информационно-консалтинговой деятельности, направленной на удовлетворение информационных потребностей разных целевых групп в сфере предпринимательства.

В библиотечно-информационной деятельности используются два подхода в зависимости от вида предложенного пользователю итогового продукта. В одном случае библиотека предлагает всем категориям потребителей одинаковый ассортимент услуг. В другом, в соответствии со стратегией дифференциации реальных и потенциальных групп, она разрабатывает специальные предложения, соответствующие их потребностям. Поэтому работа библиотек оценивается не по количеству и ассортименту произведенных услуг и продуктов, а в первую очередь по количеству услуг, востребованных пользователями.

Процесс проведения маркетингового исследования данных услуг предполагает решение следующих задач:

- исследование основных элементов рынка рассматриваемого вида услуг: спроса и предложения;
 - исследование продукта;
 - поиск новых идей;
 - изучение требований потребителей к услугам;
 - изучение продукции конкурентов;
- увеличения возможностей использования имеющегося и привлечение дополнительного ресурсного потенциала;
- усиление экономической заинтересованности сотрудников;
- укрепления материально-технической базы, социального развития библиотеки.

На основе результатов последовательно применяемых маркетинговых методов, библиотеки могут определить приоритетные виды информационноконсалтинговых услуг, проводить их прогнозирование и развитие.

На деятельность некоммерческого субъекта рынка, каким является библиотека, существенное влияние оказывает маркетинговая среда, складывающаяся из совокупности факторов на макро- и микроуровнях. К внешней

среде относятся: реальные и потенциальные пользователи библиотеки; конкурирующие организации на рынке информационных услуг; партнеры из общественного сектора, органов власти и бизнеса. Макросреду рынка информационно-консалтинговых услуг характеризуют социальные, экономические, демографические, географические, культурные факторы, влияющие на потребительский спрос потенциальных пользователей.

Сегментация рынка информационно-консалтинговых услуг позволяет найти свои ниши рынка, определить те сферы деятельности, в информационном обеспечении которых библиотека имеет преимущества по сравнению с другими учреждениями, предлагающими информационную продукцию. Предполагает разделение реальных и потенциальных пользователей на сегменты – целевые группы с общими запросами и потребностями с целью осуществления дифференцированного подхода к ним и достижение более эффективного информационного обслуживания. Позволяет выявить приоритетные группы услуг и продуктов, мотивацию их использования и ответить на вопросы: кто является потребителями данных услуг; какие группы потребителей наиболее активны; в чем сходство и различие запросов и потребностей; каково целевое назначение услуг, их качественные признаки (новизна, уникальность и т. д.); в чем состоят конкретные преимущества услуг и продуктов, оказываемых в результате информационно-консалтинговой деятельности, по сравнению с другими видами библиотечной продукции.

В сфере информационно-библиотечного обслуживания в качестве потребителей выступают не только индивидуальные пользователи, но и государственные и коммерческие учреждения, предприятия, общественные организации, органы местного самоуправления и т. д., находящиеся в зоне территориального расположения библиотеки.

Спектр запросов очень разнообразен. В них находят отражение любые события, произошедшие в стране, мире. В основном их тематика тесно связана с жизненными проблемами пользователей. В условиях рынка информационных продуктов и услуг работники библиотек должны выявлять в этих потребностях все более тонкие нюансы как основу для дифференциации предлагаемых продуктов и услуг, придания им рыночных стандартов.

В целом, информационно-консалтинговая деятельность позволяет определить библиотечно-информационных учреждениям приоритетные виды услуг, исходя из запросов читателей, на их основе проводить прогнозирование и развитие данной сферы. Определение конкретных плюсов данных услуг, их оценка и мониторинг позволяют библиотеке управлять своей деятельностью, определять направления развития в зависимости от конкретных обстоятельств.

Прокаева О. Н., Резонова В. М.

Литература:

- Бодякова С. А. Информация и молодёжь: грани взаимодействия // Библиотечное дело. 2011. № 23. С. 25–26.
- Бражникова С. А. Традиции и инновации [электронный pecype]. URL: http://www.bgunb.ru/bgunb/professional/bgb/2002/2/article1.html (дата обращения 01.06.17).
- Бунина Е. Г. Информационно-консалтинговая деятельность библиотек реалии нашего времени // Румянцевские чтения. 2006. С. 29–33.
- Бунина Е. Г. Информационно-консалтинговая деятельность библиотек как новая форма обслуживания пользователей // Библиотечное дело XXI век. 2007. № 2(14). С. 120–146.
- 5. *Бунина Е. Г.* Использование маркетингового подхода к информационно-консалтинговой деятельности библиотек [электронный ресурс]. URL: http://vernadsky.tstu.ru/pdf/2008/04g/05g 14.pdf (дата обращения 01.06.17).
- Бунина Е. Г. Социальное консультирование как одно из актуальных направлений современного библиотечноинформационного обслуживания [электронный ресурс]. URL: http://www.jeducation.ru/1_2009/111.html (дата обращения 01.06.17).
- Волкова Л. И. Библиотечно-информационные услуги on-line для поддержки научной и образовательной деятельности университета [электронный ресурс]. URL: http://www.rba.ru/content/resources/bulletin/ib59/rba59.pdf (дата обращения 01.06.17).
- Забелина Н. А. Деловая библиотека как модель информационно-консалтингового центра [электронный ресурс].
 URL: http://www.gpntb.ru/win/inter-events/crimea98/doc1/doc101.html (дата обращения 01.06.17).
- Редькина Н. С. Технологический консалтинг. Новосибирск, 2006. С. 58–66.
- 10. *Суворова В*. Дистанционное консультирование оперативная помощь специалистам // Библиотека. 2000. № 2. С. 16–18.

- Bodyakova S. A. Information and Youth: Boundaries of Interaction // Librarianship. 2011. № 23. P. 25–26.
- Brazhnikova S. A. Traditions and innovations [e-resource]. URL: http://www.bgunb.ru/bgunb/professional/bgb/2002/2/article1.html (date of reference 01.06.17).
- 3. Bunina E. G. Information-consulting activity of libraries realities of our time // Rumyantsev's readings. 2006. P. 29–33.
- 4. *Bunina E. G.* Information and consulting activity of libraries as a new form of user service // Librarianship XXI century. 2007. № 2 (14). P. 120–146.
- Bunina E. G. The use of the marketing approach to information and consulting activities of libraries [e-resource]. URL: http://vernadsky.tstu.ru/pdf/2008/04g/05g_14.pdf (date of reference 01.06.17).
- Bunina Ye. G. Social counseling as one of the current trends in modern library and information services [e-resource]. URL: http://www.jeducation.ru/1_2009/111.html (date of reference 01.06.17).
- 7. *Volkova L. I.* Library-information services on-line to support the scientific and educational activities of the University [e-resource]. URL: http://www.rba.ru/content/resources/bulletin/ib59/rba59.pdf (date of reference 01.06.17).
- 8. Zabelina N. A. Business Library as a model of the information and consulting center [e-resource]. URL: http://www.gpntb.ru/win/inter-events/crimea98/doc1/doc101.html (date of reference 01.06.17).
- Redkina N. S. Technology consulting. Novosibirsk, 2006. P 58–66
- 10. Suvorova V. Remote counseling prompt assistance to specialists // Library. 2000. № 2. P. 16–18.

МУНИЦИПАЛИТЕТ: ЭКОНОМИКА И УПРАВЛЕНИЕ

ОПЫТ ОРГАНИЗАЦИИ ФЕСТИВАЛЯ КОРЕЙСКОЙ ПОПУЛЯРНОЙ КУЛЬТУРЫ В ОРГАНИЗАЦИИ СФЕРЫ КУЛЬТУРЫ НА ОСНОВЕ ПРОЕКТНОГО УПРАВЛЕНИЯ: ОПЫТ МУНИЦИПАЛЬНОГО УЧРЕЖДЕНИЯ

Азаренков Л. С.

кандидат экономических наук, доцент кафедры социокультурного развития территории, Екатеринбургская академия современного искусства (Россия), 620078, Россия, г. Екатеринбург, ул. Мира, 40 А, доцент кафедры экономики ЖКХиЭ, Уральский государственный экономический университет (Россия), 620144, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 Марта/ Народной Воли, 62/45, azarenkov81@mail.ru

Штыркова О.А.

аспирант, Уральский федеральный университет имени первого Президента России Б. Н. Ельцина (Россия), 620002, Россия, г. Екатеринбург, ул. Мира, 19, Gogitokonan@mail.ru

УДК 338.467.6 ББК 65.497-211м

Аннотация. Актуальность разработки данной работы (проекта) обусловлена с одной стороны необходимостью расширения ассортимента предлагаемых услуг муниципальной организации, увеличения внебюджетных средств, с другой — выстраивания межкультурного и межличностного взаимодействия в рамках совместной творческой деятельности, что непременным образом сказывается на росте социального согласия, развитию социальной сферы, развитию креативной экономики города, инвестиционной привлекательности территории в целом. В ходе разработки проекта были использованы следующие методы: теоретические — анализ, моделирование, сравнение, обобщение, планирование, проектирование; эмпирические — наблюдение, анализ документов, экспертное интервью, математическая и графическая обработка результатов. Практическая значимость данного проекта заключается в разработке и проведении фестиваля корейской популярной культуры на базе МАУК ЦК «Урал», что позволит расширить ассортимент культурно-массовых мероприятий, проводимых в данном учреждении, привлечёт дополнительных посетителей и послужит рекламой для муниципального учреждения культуры. Проектное обоснование данного фестиваля может быть полезно другим учреждениям культуры для проведения подобных событий на их базе с целью привлечения новых посетителей и расширения ассортимента проводимых мероприятий.

В рамках реализации работы удалось организовать, обосновать и провести на базе МАУК ЦК «Урал» проект фестиваля корейской популярной культуры «K-STAR» с использованием технологии управления проектами (социокультурного проектирования). Достигнутые в ходе реализации проекта результаты совпадают с намеченными: удалось привлечь внимание к разнообразию культурно-массовых мероприятий, организуемых ЦК «Урал», увеличить количество посетителей данного учреждения; познакомить горожан с «k-рор» направлением, поспособствовать развитию творческого мышления участников в процессе подготовки конкурсных номеров и создать оптимальные условия для обмена творческим опытом между людьми, увлекающимися современной популярной культурой Южной Кореи.

Ключевые слова: предпроектный анализ, управление проектами, управление временем, управление рисками, управление стоимостью, устав проекта, план управления проектами, маркетинг, маркетинг бюджетной организации, культура, фестиваль, бюджетное учреждение культуры, креативная экономика.

Азаренков Л. С., Штыркова О. А.

THE EXPERIENCE OF ORGANIZING A FESTIVAL OF KOREAN POPULAR CULTURE IN THE ORGANIZATION OF THE SPHERE OF CULTURE ON THE BASIS OF PROJECT MANAGEMENT

Azarenkov L.S.

Candidate of Economic Sciences, associate professor of the department of socio-cultural development of the territory, Ekaterinburg Academy of Contemporary Art (Russia), 620078, Russia, Ekaterinburg, Mira str., 40 A, Associate Professor of the Department of Economics of Housing and Communal Services, Ural State University of Economics (Russia), 620144, Russia, Ekaterinburg,

Shtyrkova O.A.

Post-graduate student, Ural Federal University named after the first President of Russia B. N. Yeltsin (Russia), 620002, Russia, Ekaterinburg, Mira str., 19, Gogitokonan@mail.ru

Annotation. The relevance of the development of this work (the project) is due, on the one hand, to the need to expand the range of services offered by the municipal organization, to increase extra-budgetary funds, on the other, to build intercultural and interpersonal interaction within the framework of joint creative activity, which inevitably affects the growth of social harmony, development of social sphere, the investment attractiveness of the territory as a whole. The problem of research: how to organize a multicultural, vocal and dance festival that meets the needs of the target audience and draws attention to the activities of the municipal cultural institution, on the basis of which it is conducted. During the development of the project, the following methods were used: theoretical – analysis, modeling, comparison, generalization, planning, design; empirical – observation, document analysis, expert interview, mathematical and graphical processing of results. The practical importance of this project is to develop and hold a festival of Korean popular culture on the basis of Central Committee "Ural", which will expand the range of cultural events held in this institution, attract additional visitors and serve as an advertisement for the municipal cultural institution. The project rationale for this festival can be useful to other cultural institutions for conducting similar events on their basis in order to attract new visitors and expand the range of activities.

As part of the implementation of the work, it was possible to organize, justify and conduct a project of the Korean popular culture festival "K-STAR" on the basis of the MAYK of the Central Committee "Ural" using socio-cultural design technologies. The results achieved in the course of the project implementation coincide with those outlined: it was possible to draw attention to the variety of cultural events organized by the Central Committee of the Urals, to increase the number of visitors to this institution; to acquaint the townspeople with the "k-pop" direction, to contribute to the development of the creative thinking of the participants in the process of preparing the contest numbers and to create the optimal conditions for the exchange of creative experience among people who are keen on the modern popular culture of South Korea.

Key words: creative economy, pre-project analysis, project management, time management, risk management, cost management, project charter, project management plan, marketing, budget organization, culture, festival, budget cultural institution.

Актуальность разработки данной работы (проекта) обусловлена с одной стороны необходимостью расширения ассортимента предлагаемых услуг муниципальной организации, увеличения внебюджетных средств, с другой – выстраивания межкультурного и межличностного взаимодействия в рамках совместной творческой деятельности, что непременным образом сказывается на росте социального согласия, развитию социальной сферы, развитию креативной экономики города, инвестиционной привлекательности территории в целом.

Фундаментальной основой заявленной темы явились тесты Р. Флориды, Ч. Лэндри. Вопросы, касающиеся стратегического управления в развитии территории и маркетинга территории, авторитетно отражены в работах И. К. Панкрухина Заметный вклад в развитие и применение технологии проектного управления в социокультурной сфере внесли доценты Уральского Федерального университета

Л. Н. Боронина и З. В. Сенук. Такие авторы, как О. Я. Гойхман, Е. И. Резникова, Т. Л. Тульчинский в своих трудах рассматривают различные виды фестивалей и затрагивают важные аспекты их подготовки и проведения. Б. Б. Бабков, Р. Деретт, Г. Я. Лаптева акцентируют внимание на том, что наполнение фестивалей должно соответствовать современности, а для их организации и проведения необходимо

Азаренков Л. С., Штыркова О. А.

использовать современные технологии, в том числе и на основе проектного управления.

Популярность фестивалей, связанных с демонстрацией особенностей как народной, так и популярной культуры той или иной страны отчасти обусловлена глобализацией - процессом, направленным на создание целостного культурного, информационного, экономического пространства [1]. Безусловно, процесс глобализации, как и иные процессы, связанные с преобразованием общества в целом, имеет свои плюсы и минусы. Так, наиболее очевидным плюсом в процессе глобализации является открытость, вседоступность и взаимопроникновение информации. Помимо этого, процесс глобализации общества сопровождается активным взаимодействием людей с разных континентов, разных национальностей. Именно этим и обусловлено смешение национальных особенностей. Наиболее ярким минусом глобализации является то, что в результате взаимовлияния теряется уникальность и самобытность культур разных народов. В результате творческий продукт принимает определенный стандарт. Современная популярная культура Южной Кореи и «k-pop» направление в частности являются наглядными примерами таких процессов.

Кей-поп (k-pop) – это музыкальный жанр, возникший в Южной Корее и вобравший в себя элементы западного электропопа, хип-хопа, танцевальной музыки и современного ритм-н-блюза. Появившись изначально как музыкальный жанр, k-рор превратился в масштабную музыкальную субкультуру с миллионами поклонников среди молодёжи во всём мире. Имея понимание влияния глобализации на культуру, рассмотрим исторический аспект возникновения данного музыкального направления, который проходил в несколько этапов. Первым этапом был период после окончания Второй Мировой войны, когда Южная Корея испытывала сильное культурное влияние Запада, в особенности – США. Второй этап становления Корейской культуры связан с адаптацией Западной современной культуры в 1970-х к корейскому рынку. Большим успехом тогда был прорыв группы «Korean kittens», которая гастролировала по миру и даже заезжала на ВВС, где они успешно перепели знаменитейших «The Beatles». Феномен «Korean kittens», заключался в том, что они исполняли каверы на английском языке и были одеты по Западному образцу, но выделялись благодаря экзотической, для тех времен, «азиатской» красоте. Третьим этапом для корейской волны оказался период после финансового кризиса 1997 года, когда о себе заявила киноиндустрия. Именно в это время корейцы решили вложиться в производство культурных продуктов, и вышли на новый качественный уровень производства дорам (так называют корейские сериалы) и полнометражного кино. Кинопродукцию начали

покупать и показывать за пределами Южной Кореи, что положительно сказалось на росте популярности продуктов корейской развлекательной индустрии. [2,3].

Ранее в Екатеринбурге k-pop cover-номера были представлены исключительно в виде блоков на фестивалях смежной направленности — косплей-фестивалях, где основная часть номеров базируется на национальной и современной культуре Японии. С течением времени в Екатеринбурге, Свердловской и соседних областях сформировалось огромное количество танцевальных команд, исполняющих каверы на k-pop постановки. В связи с этим, появилась потребность в создании отдельного фестиваля, посвящённого исключительно k-pop направлению, который соответствовал бы интересам участников и зрителей и положительным образом влиял на развитие сферы культуры Екатеринбурга.

По своей сути, разработка фестиваля корейской популярной культуры вписывается в формат проектной деятельности. Проект – это деятельность по достижению нового результата в рамках установленного времени с учетом определенных ресурсов. Включающая описание конкретной ситуации, которая должна быть улучшена, и конкретных методов по ее улучшению [4,5]. Управление проектом – планирование, организация и контроль трудовых, финансовых и материально-технических ресурсов проекта, направленных на эффективное достижение целей проекта [5]. Актуальность проектной деятельности определяется её универсальной формой. наличием четко выстроенной структуры. Использование принципов проектного управления позволяет эффективно решать поставленные задачи и повышает надёжность успешного достижения обозначенных целей.

Говоря про актуальность реализации данного проекта для города, стоит отметить, что он встраивается стратегическую программу «Екатеринбург – территория творчества» [7]. Проект фестиваля направлен на удовлетворение текущих потребностей, обозначенных в программе, а именно:

- потребности в выстраивании механизмов сотрудничества для творческих союзов и творческих общественных организаций, учреждений культуры;
- потребности в создании доступного художественного продукта для горожан и гостей города;
- потребности в создании условий для обмена позитивным творческим опытом;
- потребности в проведении совместных с муниципальными учреждениями культуры творческих проектов;
- потребности в инициативе со стороны творческих союзов к созданию творческих проектов городского масштаба.

Таким образом, на основании проведённого предпроектного анализа и изучения теоретических источников мы видим, что фестивали являются одной из

Азаренков Л. С., Штыркова О. А.

наиболее актуальных на сегодняшний день форм проведения культурно-массовых мероприятий. Они проводятся во множестве стран и пользуются огромной популярностью среди аудитории всех возрастов. Разрабатываемый фестиваль корейской популярной культуры актуален для Екатеринбурга, поскольку встраивается в стратегическую программу «Екатеринбург – территория творчества». Для целевой аудитории данный проект актуален, поскольку является площадкой для самореализации, обмена творческим опытом и служит площадкой для новых знакомств.

Главная проблема, на решение которой направлен разрабатываемый проект — как организовать вокальнотанцевальный фестиваль, отвечающий потребностям целевой аудитории и привлекающий внимание к деятельности муниципального учреждения культуры, на базе которого он проводится? Её решение — разработка и реализация проекта фестиваля корейской популярной культуры.

Проект включает в себя три части – проведения анонса фестиваля в формате фотоконкурса, непосредственно проведение фестиваля, а также – организацию afterparty фестиваля.

Основной идеей фестиваля является создание оптимальных условий для обмена творческим опытом между его участниками – поклонниками популярного направления под названием «k-pop».

На этапе подготовки данного проекта рассматриваются различные площадки для его реализации. В качестве наиболее подходящих площадок в Екатеринбурге выделяются различные дома и центры культуры, например «Верх-Исетский», «Эльмаш», «Елизаветинский» и другие. Возможно проведения фестиваля на сцене театра, например — театра балета «Щелкунчик» и на базе коммерческих организации, например — концерт-холла «Свобода».

В конечном итоге базой реализации проекта выступило Муниципальное автономное учреждение культуры «Центр культуры «Урал» – уникальный современный культурно-досуговый комплекс, созданный под патронажем Управления культуры Администрации Екатеринбурга. Учреждение представляет собой многофункциональное пространство «пять в одном» современный конгресс центр, профессиональный концертный зал, разножанровый досуговый центр, универсальная (трансформируемая) площадка для проведения ивентов и ресурсный центр по организации общегородских проектов. Организация пространства ЦК «Урал» является предпосылкой для успешных культурных и бизнес-коммуникаций, что позволяет успешно реализовывать его основную миссию - формирование уникального общегородского пространства.

В рамках проведения экспертного интервью с руководством ЦК «Урал» были выделены проблемы, для

решения которых предлагается проведение фестиваля корейской популярной культуры на базе обозначенного учреждения.

К участию в качестве партнёров и спонсоров планируется привлечение следующих организаций: почетного консульства Республики Корея в г. Екатеринбург, национально-культурной автономии российских корейцев (г. Екатеринбург), международной молодежной организации «AIESEC». Анонс «K-STAR» и фотоконкурс запланирован в рамках партнёрского фестиваля «ЧибиФест», который состоится в Екатеринбурге 28 января 2017 года в ДК «Лаврова».

В качестве информационных партнёров могут выступить различные Интернет-порталы, например такие, как «Uralstudent.ru», «RusAnimeFest», «Афиша. Яндекс», «Anime Conventions», «Anime-Nippon-Jin», «Global city», «Inburg. Интересный Екатеринбург», «Выбирай», «МОМЕНТЫ», «Афиша Е1.ru», «Ekbfree. Бесплатный Екатеринбург», «66.ru», «Вебург».

На площадке фестиваля запланирована организация фудкорда, к участию в которой приглашаются различные кофейни – «Gudman», «Red cup», «CoffeeUP», а так же рестораны азиатской кухни – «Сеул», «Ping pong», «Panda KukSu». Помимо фудкорда планируется зона фестивальной ярмарки, к участию в ней приглашаются фирма печатной сувенирной продукции «PosterMan», магазин аниме и k-рор товаров «Акихабара», магазин корейских товаров «K-Light» и магазин контактных линз «Contact-ekb».

В качестве спонсоров, предоставивших призы участникам фестиваля, приглашены компании, уже спонсировавшие подобные фестивали — лингвистический центр «Культурный Диалог», молодежный центр «Культ-Урал», школа танцев «Promodance», батутный парк «Razgon», а также фестиваль «Summer Cover Fest» (г. Уфа).

В качестве площадки для проведения afterparty рассматривается пространство концерт-холла «Свобода» и бар-клуб «ProPock».

Описанная выше концепция проекта представлена в виде двух итоговых документов — Устава (табл. 1) и Плана управления проектом (табл. 2). Устав проекта — итоговый документ стратегического замысла проекта. Он включает в себя название проекта, его инициаторов, стратегические цели, результаты, продукты, окружение, ограничения, временные рамки и суммарный бюджет.

Плана управления проектом — сводный документ, кратко описывающего основные подсистемы проекта: план управления временем, план управления стоимостью, план управления персоналом, план управления рисками.

После формулировки концепции проекта фестиваля и планирования действий для его реализации необходимо произвести анализ имеющихся ресурсов. В приведённой ниже таблице 3 представлены характеристики имеющихся ресурсов.

Азаренков Л. С., Штыркова О. А.

Таблица 1. Устав проекта

Концептуальные параметры проекта	Характеристика проекта		
Название проекта	Организация фестиваля корейской современной популярной культуры в муниципальном учреждении»		
Инициаторы	Муниципальное автономное учреждение культуры «Центр культуры «Урал»		
Обоснование бизнес- потребностей	Проект носит коммерческий характер		
Стратегические цели проекта	 Привлечь внимание к разнообразию культурно-массовых мероприятий, организуемых ЦК «Урал»; Знакомство горожан с «k-рор» направлением; Способствование развитию творческого мышления участников в процессе подготовки творческих номеров; Создание оптимальных условия для обмена творческим опытом между людьми, увлекающимися современной популярной культурой Южной Кореи 		
Результаты проекта	Организация и проведение фестиваля корейской современной популярной культуры «K-STAR»		
Продукты проекта	 Проведение конкурса фотографий в рамках анонсирования фестиваля на «ЧибиФесте»; Проведение фестиваля; Проведение afterparty 		
Ограничения	Регламент предусматривает возрастное ограничение «14+»		
Временные рамки проекта	12.11.2016 - 30.04.2017		
Целевые показатели и критерии успеха проекта	Целевым показателем фестиваля является количество проданных билетов на фестиваль и afterparty, сумма организационных взносов от участников. Критерием успешности проекта является количество участников и зрителей, посетивших фестиваль, количество и окраска отзывов после проведения фестиваля, резонанс в социальных сетях		
Окружение проекта	Муниципальное автономное учреждение культуры «Урал», Екатеринбургская академия современного искусства, почетное консульство Республики Корея в г. Екатеринбург, национально-культурная автономия российских корейцев (г. Екатеринбург), международная молодежная организация «AIESEC», информационные порталы «Uralstudent.ru», «RusAnimeFest», «Афиша.Яндекс», «Anime Conventions», «Anime-Nippon-Jin», «Global city», «Inburg. Интересный Екатеринбург», «Выбирай», «МОМЕНТЫ», «Афиша Е1.ru», «Екbfree. Бесплатный Екатеринбург», «66.ru», «Вебург», сеть кофеен «Red сup», лингвистический центр «Культурный Диалог», молодежный центр «Культ-Урал», школа танцев «Рготовапсе», батутный парк «Razgon», кафе-бар «Panda KukSu», бар «ProPock», фирма печатной сувенирной продукции «PosterMan», магазин аниме и k-рор товаров «Акихабара», магазин корейских товаров «K-Light», магазин контактных линз «Contact-ekb», фестиваль «Summer Cover Fest» (г. Уфа), фестиваль «ЧибиФест» (г. Екатеринбург)		
Суммарный бюджет	159248 рублей		

Таблица 2. План управления проектом

Подсистемы проекта	Характеристика	
План управления временем	Общее время подготовки и реализации проекта составляет 5 месяцев	
План управления стоимостью	Общая сумма затрат составляет 159 248 руб.	
План управления персоналом	Проектная команда состоит из 7 человек	
План управления рисками	Продуманы действия по минимизации возникновения непредвиденных ситуаций и их устранению	

Азаренков Л. С., Штыркова О. А.

Таблица 3. Анализ ресурсов с точки зрения их наличия в организации

Тип ресурсов	Актуальные (A)	Потенциальные (П)	Способ перевода из П в А	
Интеллектуальные	100%	0%	-	
Материальные	70%	30%	Данный тип ресурсов был обеспечен наличием богатой материально-технической базы ЦК «Урал», а так же специально созданной полиграфической продукцией для участников и победителей фестиваля на партнёрские средства и части суммы от продажи зрительских билетов	
Организационные	100%	0%	-	
Финансовые	10%	90%	Основная часть финансовых ресурсов была обеспечена за счет партнёрских средств и дополнена частью суммы от продаж зрительских билетов	
Управленческие	40%	60%	Часть специалистов, занятых на проекте сотрудники ЦК «Ура остальную часть проектной команды составляли студен и выпускники ЕАСИ	

Интеллектуальный ресурс подразумевает под собой уровень знаний, интеллектуальных способностей и умения людей организовывать мероприятия.

Материальный ресурс – все материалы, инвентарь и недвижимые ресурсы, необходимые для проведения мероприятия.

Финансовый ресурс – денежные средства, которые позволяют реализовывать проект и могут быть конвертированы в любые другие типы ресурсов.

Организационный ресурс есть организационная база, на которой может быть реализован проект. Она должна иметь необходимое оборудование и техническое обеспечение.

Управленческий ресурс представляет собой команду проекта, ее навыки управления процессами, коммуникациями и людьми.

В рамках проведения фестиваля «K-STAR» были выделены следующие подсистемы – управление временем, командой, стоимостью и рисками.

Управление временем – одна из важнейших подсистем проекта, определяющая его ограничения по времени. Оно осуществляется на всех этапах жизненного цикла проекта. Управление временем на этапе разработки проекта было представлено в виде календарного плана. Календарный план, в свою очередь, является отражением задач, закреплённых за каждым членом команды проекта с указанием сроков их выполнения.

Наглядным представлением календарного плана является диаграмма Ганта, на которой в виде сетевого графика отражена последовательность выполнения работ [8].

Еще одной важной подсистемой является управление командой проекта — отдельными лицами, отвечающими за часть работ в рамках его подготовки и реализации. Команда проекта фестиваля состояла из одиннадцати человек и девяти привлечённых волонтёров. Каждый из членов проектной команды обладал знаниями и навыками, необходимыми для выполнения закрепленной за ними работы в рамках реализации проекта.

Организационная структура команды фестиваля – проектная. Использование данного типа структуры обусловлено тем, что внутри основной команды

Таблица 6. Доходы от продажи билетов

Место продажи	Кол-во проданных билетов	Стоимость билета	Доход
Касса ЦК «Урал» (предпродажа)	63	350	22 050
Касса ЦК «Урал» (в день фестиваля)	90	400	36 000
Личная продажа (предпродажа)	19	350	6650
Онлайн-продажа через сервис «Timepad»	16	400	5744
Билеты на afterparty	82	350	28 700
Итого	188 + 82		90 144 (70 444 + 28 700)

Азаренков Л. С., Штыркова О. А.

образовывались временные подразделения, возглавляемые компетентными в той или иной области членами проекта. В проектной структуре члены команды ориентированы на достижение целей проекта и подчиняются только его руководителю. Созданные подразделения выполняли различные функции — отвечали за решение технических вопросов (свет, звук на площадке и т.п.), занимались разработкой визуального содержимого проекта, полиграфией, выполняли роль волонтёров и так далее.

Функциональные отделы играли роль пула ресурсов, динамически перераспределяемых между задачами проекта. При такой организации сотрудники действовали в рамках проекта, а их деятельность была полностью определена руководством проекта. Схематично организационная структура аналогична внутренней коммуникационной структуре (рис. 2).

Далее перейдём к рассмотрению матрицы ответственности, представленной в виде таблицы. Она иллюстрирует зону ответственности для каждого участника проектной команды. С задачами, поставленными менеджером проекта, с зонами ответственности для каждого участника проектной команды можно ознакомиться в таблице 2 в приложении 1.

Перейдём к рассмотрению столь же важной, как и управление временем, подсистеме проекта — управлению стоимостью проекта. Управление стоимостью осуществлялось на всех этапах жизненного цикла проекта и включало в себя оценку стоимости проекта, разработку его сметы, а также — контроль стоимости. Исходя из выше сказанного очевидно, что главной целью управления стоимостью является планирование и контроль затрат.

Управление стоимостью осуществлялось посредством контроля бюджета проекта. Суммарный бюджет составил 159248 рублей. Основные затраты фестиваля приходились на оплату аренды ЦК «Урал» и бараклуба «ProRock», аренду сценического оборудования, сумму призового денежного фонда, расходов на призы участникам фестиваля, затрат на полиграфию и расходов на иные материалы. С подробной сметой фестиваля можно ознакомиться в таблице 3 в Приложении 1.

Основная часть доходов была получена от продаж зрительских билетов (личные продажи, кассы ЦК «Урал» электронная продажа с помощью сервиса Тітераd / Призовой фонд фестиваля формировался на основе суммы организационных взносов, оплаченных конкурсантами за участие. Доходы от оплаты входных билетов на afterparty покрывали стоимость аренды площадки кофе-бара «ProRock» (табл. 6).

Стоимость организационного взноса определялась в зависимости от количества номеров, в которых конкурсант принимал участие (табл. 7). Стоимость участие в одном или двух номерах оценивалась в 300 рублей, за каждый дополнительный номер была установлена

Таблица 8. Доходы от аренды мест на ярмарке

Название организации	Сумма аренды
Кофейня «Red Cup»	4000
Магазин корейских товаров «K-Light»	1000
Магазин контактных линз «Contact-ekb»	1000
Фирма «PosterMan»	2000
Кафе «Panda Kuksu»	2500
Магазин аниме и к-поп атрибутики «Акихабара»	4000
Итого	14 500

доплата в 100 рублей. Общая сумма от взносов была разделена на определённое количество победителей фестиваля и вручена в качестве денежного приза.

Одна из частей дохода фестиваля сформировалась за счёт аренды партнёрскими компаниями, фирмами и магазинами мест на ярмарке и фудкорде (табл. 8).

Исходя из расходов (табл. 3 в приложении 1) и доходов (табл. 6–8) на организацию и проведение фестиваля мы видим, что общий доход данного проекта составил 176044 рублей, расход — 159249 рублей. Все расходы были покрыты. Прибыль фестиваля составила 16796 рублей.

В рамках подготовки проекта фестиваля особое внимание было уделено просчёту возможных рисков, их минимизации и, по возможности, избегания. Под проектными рисками понимаются неблагоприятные ситуации и последствия, связанные с нанесением ущерба в рамках процесса организации и проведения фестиваля.

Первый риск, с которым столкнулась команда организаторов — вероятность, что руководство ЦК «Урал» не будет заинтересовано в проведении фестиваля корейской популярной культуры и, следовательно, откажет в его проведении на базе своего учреждения. Конкретно сформулировав цели, задачи, концепцию фестиваля, предоставив информацию о целевой аудитории и оформив перечисленные данные в виде презентации этого риска удалось избежать. Руководством ЦК «Урал» на взаимовыгодных условиях был предоставлен многофункциональный зал для проведения фестиваля. Помимо этого, были привлечены штатные сотрудники данного учреждения, которые, впоследствии, отвечали за технические моменты во время реализации проекта.

Один из наиболее опасных рисков был связан с экономической стороной проекта — имелись опасения, что вложенные в реализацию средства не окупятся, а бюджет фестиваля окажется отрицательным. Этого удалось избежать с помощью привлечения партнёров, установления оптимальной цены зрительских билетов, а так

Азаренков Л. С., Штыркова О. А.

же указанием цены за участие в конкурсной программе фестиваля. К сожалению, не все компании, привлекавшийся в качестве партнёров и спонсоров на «K-STAR», откликнулись на предложение, но это не сказалось отрицательным образом на его реализации.

В проектах, к реализации которых привлекаются волонтёры, существует вероятность, что кто-то из них не справиться со своими обязанностями. Для минимизации данного риска проводился инструктаж в рамках организационных собраний с командой волонтёров. На них же сообщалась необходимая для эффективной работы информация. После завершения фестиваля состоялось итоговое собрания, на котором были оглашены все плюсы и минусы работы волонтёров для успешного взаимодействия в рамках проведения фестиваля в следующем году.

Поскольку большая часть посетителей фестиваля является его участниками, одним из вероятных рисков являлось малое количество проданных билетов и малое количество зрителей. Для его минимизации была проведена обширная пиар-компания через информационные Интернет-порталы. Привлечению дополнительной аудитории способствовало создание официального сайта, регулярное пополнение официальных аккаунтов фестиваля в социальных сетях.

В рамках проведения фестиваля особое внимание уделялось привлечению коммерческих партнёров. Экономический риск при работе с ними заключался в вероятности того, что та или иная компания не оплатит стоимость аренды места на ярмарке. Для минимизации данного риска была введена система 50% предоплаты, служившая, с одной стороны, гарантией закрепления места на ярмарке для партнёров, а с другой – «страховкой» для организаторов.

Помимо указанных выше рисков, стоит отметить и возможный технических риск, связанный с использованием светодиодного экрана. Большая часть конкурсных номеров предполагала использование в качестве визуального сопровождения специальных видеофонов и во избежание технических проблем и заминок во время проведения фестивальной программы был приглашён профессиональный видеоинженер, знающий технологию работы со светодиодными экранами. Однако, несмотря на попытку минимизации данного риска, полностью его не удалось избежать. В результате, в связи с технической проблемой, возникла заминка на репетиции в день фестиваля, но этот момент не отразился на регламенте проведения фестиваля.

Программа «K-STAR» содержала большое количество конкурсных номеров, что создавало вероятность возникновения проблем с таймингом. Для его чёткого соблюдения был разработан детальный план мероприятия с указанием точного времени выступлений конкурсантов. Предварительно с конкурсантами был

согласован порядок выступлений, чтоб номера, в которых участвует один и тот же человек, не шли друг за другом и конкурсант мог спокойно переодеться и подготовиться перед выходом на сцену.

Несмотря на попытку минимизации вероятных рисков были моменты, которые не удалось просчитать. Перед проведением открытия фестиваля была обнаружена проблема со звуковым оборудованием и в результате номера, запланированные к показу в самом начале фестиваля, сдвинулись по времени. Оставшееся время в начале фестиваля ведущие заполнили общением с залом.

Таким образом, описано управление институциональными подсистемами проекта фестиваля корейской популярной культуры «K-STAR». Оно включает в себя управление командой, временем, стоимостью и рисками, которые сопровождаются организационным моделированием проекта. Составлен календарный план работ и матрица ответственности, в которой представлены обязанности, закреплённые за каждым членом команды проекта. В рамках управления стоимостью составлена смета проекта, подсчитаны доходы и расходы. Предпринималась попытка просчитать риски для их минимизации. Возникшие в результате реализации проекта проблемы были проанализированы во избежание их повторения в будущем. Благодаря проведённой работе, все участники конкурсной программы смогли выступить, регламент проведения фестиваля был соблюдён.

Итоговая оценка проекта проводилась в установленный срок с 01.05.17 до 16.06.17 и предполагала общий контроль изменений, их отслеживание и координация путём своевременного и оперативного внутреннего взаимодействия проектной команды с внешней средой — партнёрами, спонсорами.

Общее время подготовки фестиваля заняло 5 месяцев. На протяжении этого времени менеджер проекта занимался координацией и точным соблюдением сроков выполнения работ, контроль за которыми осуществлялся согласно заранее составленному календарному плану проекта. В соответствии с календарным планом проекта все запланированные этапы были соблюдены.

Общая сумма затрат на подготовку и проведение фестиваля составила 159248 рублей. Доход от организационных взносов участников, продажи зрительских билетов и партнёрских средств составил 176044 рублей. Произведя расчёт, можно увидеть, что чистая прибыль фестиваля составляет 16796 рублей. Исходя из этих данных, мы можем говорить об экономической эффективности проекта.

Как отмечалось ранее, одной из основных целей проведения фестиваля «K-STAR» являлось привлечение внимания к разнообразию мероприятий, проводимых на базе Центра культуры «Урал». Для мониторинга достижения данной цели был произведен подсчёт количества участников, зрителей фестиваля и проведён анализ, из каких

Азаренков Л. С., Штыркова О. А.

городов они прибыли. В соответствии с имеющимися данными, в конкурсной программе фестиваля приняли участие 194 человека не только из Екатеринбурга, но и из таких городов, как Челябинск, Нижний Тагил, Златоуст, Пермь, Уфа и Новосибирск. Важным достижением является участие иностранных конкурсантов (рис. 26, приложение 2) в фестивале — гостей из Вьетнама и Южной Кореи, посетивших Екатеринбург в рамках образовательной программы по обмену.

Определить количество зрителей предоставляется возможных по количеству проданных билетов. Общая сумма билетов, реализованных по предпродаже через кассы ЦК «Урал», онлайн сервис «Тітерад» и личную продажу составляет 98 шт. В день проведения фестиваля в кассе ЦК «Урал» по увеличенной стоимости было приобретено 90 билетов. Отталкиваясь от этих данных можно сделать вывод, что в фестивале в качестве зрителей приняли участие 188 человек.

Исходя из представленных выше данных мы видим, что в «K-STAR», за исключением команды проекта, технического персонала и волонтёров приняли участие 382 человека, что является достойным показателем для проекта с его столь узконаправленной тематикой. К участию в фестивале удалось привлечь на безвозмездной основе фотографов и видеооператоров. Организованную онлайн-трансляцию фестиваля на «Youtube» и во «ВКонтакте» в день проведения фестиваля просмотрело более 100 пользователей из разных городов нашей страны.

Далее произведем оценку эффективности рекламной кампании проекта — непосредственно, самого фестиваля, площадки проведения и привлечённых партнёров. Основное продвижение проекта было осуществлено посредством размещения новостей о фестивале на порталах информационных партнёров. Все приглашенные порталы согласились принять участие в фестивале в качестве информационных партнёров. Ими были: «Uralstudent.ru»], «RusAnimeFest», «Афиша. Яндекс» «Anime Conventions», «Anime-Nippon-Jin», «Global city», «Inburg, Интересный Екатеринбург», «Выбирай», «МОМЕНТЫ», «Афиша Е1.ru», «Ekbfree. Бесплатный Екатеринбург», «66.ru», «Вебург»

Эффективными каналами продвижения являлись официальные аккаунты фестиваля в социальных сетях. Для удобного размещения и поиска новостей был утверждён официальный хэштег фестиваля – #k_ star2017, активно используемый зрителями и участниками во время размещения новостей, фото и видео с фестиваля в своих аккаунтах.

Подробнее рассмотрим количество размещенных на 20.07.17 новостей о проекте на различных платформах. Начнём с изучения статистики официальной группы фестиваля в самой популярной в России социальной сети — «ВКонтакте». Наибольшее количество участников официальной группы фестиваля на

05.05.17 составило 1818 пользователей. В день проведения фестиваля было зафиксировано наибольшее количество просмотров группы за сутки – 4337. Запись прямой трансляции фестиваля, размещенную в группе, в общей сложности просмотрели 2513 раз.

Перейдём к мониторингу информации о фестивале в социальной сети Instagram. В открытом доступе с указанием официального хэштега фестиваля было размещено 330 фотографий и видеозаписей. Дополнительно стоит отметить, что, несмотря на отсутствие рекламы официального аккаунта «K-STAR» на указанной платформе, на данный момент на него уже подписано 93 пользователя.

266 пользователей подписаны на официальный Youtube-канал фестиваля, а общее количество просмотров размещенных на нем роликов составляет 82 381.

Аккаунт фестиваля в Twitter читает 86 пользователей. В этой же сети под официальным хэштегом размещено более 100 «твитов» о подготовке к фестивалю, отзывах и впечатлениях от его проведения.

На официальном сайте фестиваля зарегистрировано 66 пользователей. Пик посещений — 437 просмотров, был зафиксирован в день оглашения результатов конкурсного отбора номеров — 17.04.17.

Общее количество просмотров пост-релизов фестиваля на момент проведения мониторинга составило 293— на информационном портале «Uralstudent. ru» и 124 просмотра на сайте Екатеринбургской академии современного искусства. С каждым днём эти показатели увеличиваются.

Важным критерием оценки эффективности проекта являются отзывы, полученные в результате проведения итогового экспертного интервью по проделанной работе с куратором проекта от учреждения, а так же от директора площадки проведения фестиваля -ЦК «Урал». Положительные отзывы и благодарственное письмо были получены и от партнёров фестиваля директора магазина «Акихабара» (рис. 29, приложение 2), а так же от менеджера кафе-бара «Kuksu Panda» (рис. 31, приложение 2). Более 15 развёрнутых отзывов было получено от команд-участников фестиваля со словами благодарности и пожеланиями по улучшению фестиваля. Приглашённые фотографы и видео-операторы поделились своими впечатлениями от его проведения и высказали заинтересованность в продолжение взаимодействия в рамках дальнейшей реализации проекта (рис. 32, приложение 2). Такое количество положительных отзывов является дополнительным свидетельством об успешной реализации проекта, поскольку положительно влияет на его имидж и располагает к дальнейшему сотрудничеству с партнёрами, спонсорами и приглашёнными специалистами.

Мониторинг реализации проекта показал, что данный фестиваль интересен не только любителям

Азаренков Л. С., Штыркова О. А.

современной популярной культуры Южной Кореи и поклонникам «k-pop» направления, но и организациям, выступившим в качестве партнёров и спонсоров, горожанам и любителям современного вокального и танцевального искусства. Полученные в ходе проведения мониторинга проекта результаты свидетельствуют о значительном количестве заинтересованных лиц — участников и зрителей фестиваля в целом, Примечательно, что в фестивали приняли участие множество команд не только из Екатеринбурга, но и из других городов. Качественные и количественные показатели говорят сами за себя и это обусловлено колоссальным вниманием к подготовке и проведению фестиваля, тщательно организованной и грамотно спланированной рекламной кампании фестиваля.

Говоря о перспективах реализации проекта стоит отметить, что на 2018 год уже запланировано проведение фестиваля «K-STAR 2018». В следующем году данный проект станет еще более актуальным для Екатеринбурга в связи с участием Южной Кореи в выставке «ИННОПРОМ 2018» в качестве страны-партнёра. Вопрос о повторной реализации данного проекта на площадке этого года — ЦК «Урал» уже обсуждался с руководством данного учреждения.

Для улучшения условий проведения фестиваля в официальной группе во «ВКонтакте» была создана тема, в которую любой желающий может разместить свои предложения относительно идеи о формате, месте, программе проведения фестиваля в следующем году. Однако уже сейчас определена одна из ключевых задач данного проекта на будущий год — проведение активной рекламной компании фестиваля для привлечение участников и зрителей из других городов России, что поспособствует не только распространению информации о самом фестивале и рекламе площадки его проведения, но и позволит в определённой степени увеличить туристический поток в наш город.

Таким образом, анализ подсистем проекта и полученных результатов по итогу проведения его мониторинга показал, что фестиваль корейской популярной культуры «K-STAR» является уникальным явлением для сферы культуры города Екатеринбурга и Центра культуры «Урал» в частности. Привлекательной стороной данного проекта для зрителей и участников является специфичное наполнение фестивальной программы — она на 90% состоит из вокальных и танцевальных соver-номеров на постановки корейских исполнителей. На данный момент фестиваль «K-STAR» является единственным фестивалем в Свердловской области с таким содержанием.

Помимо указанной выше особенности реализованного проекта стоит отметить, что подавляющее большинство участников конкурсной программы — любители, выступающие на качественно высоком уровне

и достигающие успеха в своем хобби. Именно для таких участников фестивали, схожие по формату с «K-STAR», предоставляют возможность для творческой реализации, позволяют провести досуг в кругу единомышленников, получить новый опыт и приобрести новые знакомства.

Проведение подобного плана культурно-массовых мероприятий оказывает благоприятное влияние на имидж города. Подобные события в определенной степени способствуют увеличению туристической привлекательности Екатеринбурга для жителей других городов. Данный вывод был сделан на основании того, что многие участники фестиваля являются иногородними, но они готовы преодолевать расстояние между городами для участия в рассматриваемом культурном событии.

Разработке проекта предшествовало проведение предпроектного анализа текущей ситуации, для которого использовались теоретические и практические методы. На основе данного анализа была определена целевая аудитория проекта, обозначены цели и задачи, сформирована концепция, разработан календарный план работ и подготовлена программа проведения фестиваля.

Концепция проекта включала в себя разработку Устава и Плана управления проектом. Помимо этого, в рамках формулировки концепции разработана целевая структура проекта, представленная в виде графической модели — «Дерево целей».

Для достижения цели и поставленных задач проекта была проведена мобилизация ресурсов, включающая в себя анализ их наличия в организации, на базе которой проект был реализован. Произведено пополнение недостающих ресурсов путём привлечения и освоения партнёрских средств.

В процессе реализации проекта были определены основные подсистемы проекта, представленные в виде плана управления временем, командой, стоимостью и рисками.

План управления временем представлен в виде календарного плана реализации проекта фестиваля «K-STAR» и диаграммой Ганта.

В рамках разработки плана управления командой были определены внешняя и внутренняя коммуникационные структуры проекта. Внутренняя коммуникационная структура, представленная командой проекта, включала в себя 11 специалистов: проектного менеджера, куратора проекта, идеолога проекта, координатора волонтёров и контент-менеджер, сценариста проекта, дизайнера, Web-мастера, журналиста, свето-оператора, звукооператора и видео-инженера.

Составленная смета проекта являлась иллюстрацией плана управления его стоимостью. Общий бюджет фестиваля составил 159248 рублей. Благодаря введению организационных взносов для участников конкурсной программы, продаже зрительских билетов

Азаренков Л. С., Штыркова О. А.

и привлечению партнёрских средств доход фестиваля составил 176044 рубля, что превышает расходы и свидетельствует об экономической эффективности проекта.

Большинство возможных в результате подготовки и реализации проекта рисков были спрогнозированы и минимизированы. Большую часть возможных рисков удалось избежать.

В мониторинге проекта отражены результаты, полученные на каждом этапе его реализации. На основании полученных результатов стало возможным оценить общую эффективность проекта. В фестивале приняли участие 194 конкурсанта из разных городов. В качестве зрителей мероприятие посетили 188 человек. Общее количество размещённых новостей под официальным хэштегом #k_star2017 в социальных сетях – более 400. Количество просмотров пост-релизов фестиваля на Интернет-платформах — более 430. Общее количество подписчиков на официальные аккаунты фестиваля в социальных сетях — более 2000 человек.

Мониторинг результатов показал, что благодаря проведению фестиваля в ЦК «Урал» увеличилось количество посетителей. Информация о площадке проведения фестиваля была распространена в рамках рекламной кампании не только на информационных

Интернет-порталах Екатеринбурга, но и на порталах других городов. На основании этих данных можно сделать вывод, что проект фестиваля корейской популярной культуры «K-STAR» для ЦК «Урал» является не только уникальным культурно-массовым событием, проведение которого расширило ассортимент предлагаемых услуг, но он так же выступал в качестве эффективного маркетингового средства.

Таким образом, в рамках выпускной квалификационной работы удалось организовать, обосновать и провести на базе МАУК ЦК «Урал» проект фестиваля корейской популярной культуры «K-STAR» с использованием технологий социокультурного проектирования. Достигнутые в ходе реализации проекта результаты совпадают с намеченными: удалось привлечь внимание к разнообразию культурно-массовых мероприятий, организуемых ЦК «Урал», увеличить количество посетителей данного учреждения; познакомить горожан с «k-рор» направлением, поспособствовать развитию творческого мышления участников в процессе подготовки конкурсных номеров и создать оптимальные условия для обмена творческим опытом между людьми, увлекающимися современной популярной культурой Южной Кореи.

Литература:

- 1. *Панкрухин А. П.* Маркетинг территории. СПб: ПИТЕР, 2006. 416 с.
- Лаптева Г. Я. Фестивальная практика: беглый взгляд на эволюцию // Экология культуры. Архангельск. 2012. № 3 (28). С. 5–23.
- 3. Основы законодательства Российской Федерации о культуре: Постановление Верховного Совета РФ от 9 октября 1992 года № 3612-1 [электронный ресурс]. URL: http://kremlin.ru/acts/bank/39208/page/1 (дата обращения 10.06.2017)
- Боронина Л. Н., Сенук З. В Основы управления проектами: учебное пособие. Екатеринбург: Изд-во Екатеринбургской академии современного искусств, 2011. 138 с.
- ГОСТ 54869. Управление проектами. Требования к управлению проектами. М.: Стандартинформ, 2012. 14 с.
- «K-STAR» K-pop Cover Festival [электронный ресурс]. URL: http://www.uralstudent.ru/afisha/raznoe/2293078/ (дата обращения: 05.07.2017).
- Федулова К. А. К вопросу организации проектной деятельности студентов муниципального вуза с использованием информационных технологий // Университет в глобальном мире: новый статус и миссия сборник материалов XI Международной научной конференции. Московский государственный университет имени М. В. Ломоносова, Социологический факультет. 2017. С. 271–272.
- Анимица Е. Г., Власова Н. Ю. Градоведение: учеб. пособие. Екатеринбург: УрГЭУ, 2010.

- Pankrukhin A. P. Territory marketing. St. Petersburg: Peter, 2006, 416 p.
- 2. *Lapteva G. Ya.* Festival practice: a brief look at evolution // Ecology of culture. Arkhangelsk. 2012. № 3 (28). P. 5–23.
- 3. Fundamentals of the legislation of the Russian Federation on culture: Resolution of the Supreme Council of the Russian Federation of October 9, 1992 № 3612-1 [e-resource]. URL: http://kremlin.ru/acts/bank/39208/page/1 (date of reference 10.07.2017)
- 4. *Boronina L. N., Senuk Z. V.* Basics of Project Management: A Training Manual. Ekaterinburg: Publishing house of the Yekaterinburg Academy of Modern Art, 2011. 138 p.
- GOST 54869. Project management. Requirements for project management. M: Standartinform, 2012. 14 p.
- "K-STAR" K-pop Cover Festival [e-resource]. URL: http:// www.uralstudent.ru/afisha/raznoe/2293078/ (date of reference 05.07.2017).
- 7. Fedulova K. A. On the organization of project activities of students of a municipal university using information technology // University in the global world: a new status and mission collection of materials of the XI International Scientific Conference. Moscow State University named after M. V. Lomonosov, Sociological Faculty. 2017. P. 271–272.
- 8. *Animitsa E. G., Vlasova N. Yu.* Graduate Studies: Textbook. allowance. Ekaterinburg: USUE, 2010.

Азаренков Л. С., Штыркова О. А.

Литература:

- 9. Анимица Е. Г., Бочко В. С., Пешина Э. В., Анимица П. Е. Концептуальные подходы к разработке стратегии развития монопрофильного города /Под ред. Татаркина А. И., Федорова М. В. Екатеринбург: УрГЭУ, 2010.
- Бабков В. А. Фестивальный менеджмент. М.: АКТменеджер, 2017. 426 с.
- 11. *Боронина Л. Н., Сенук З. В.* Конспект учебного курса по управлению проектами: учебное пособие. Екатеринбург: Изд-во Уральского ун-та, 2015. 112 с.
- 12. Государственная программа Свердловской области «Развитие культуры в Свердловской области до 2020 года»: Постановление Правительства Свердловской области от 21 октября 2013 года № 1268-ПП // Собр. законодательства Свердловской области. 2013. № 10-5 (2013). Ст. 1978.
- 13. Екатеринбург территория творчества: стратегический проект [электронный ресурс]. URL: https://www.cultmanager.ru/article/5534-strategicheskiy-proekt-ekaterinburg-territoriyatvorchestva (дата обращения: 05.07.2017).
- 14. *Киселёва Т. Г., Красильников Ю. Д.* Социально-культурная деятельность: история, теоретические основы, сферы реализации, субъекты, ресурсы, технологии. М.:МГУКИ, 2011. 35 с.
- 15. Коленько С. Г. Менеджмент в сфере культуры и искусства: учебник и практикум. М.: ЮРАЙТ, 2016. 370 с.
- 16. K-STAR 2017 [электронный ресурс]. URL: http://anime-conventions.ru/convention/k-star-2017/ (дата обращения 05.07.2017).
- 17. «K-STAR» K-pop Cover Festival [электронный ресурс]. URL: http://www.uralstudent.ru/afisha/raznoe/2293078/ (дата обращения 05.07.2017).
- 18. *Пронин А. А.* Управление научными проектами: общие подходы // Известия высших учебных заведений. Уральский регион. 2017. № 3. С. 48–56.
- 19. Стратегический план развития муниципального образования «город Екатеринбург» до 2020 года [электронный ресурс].URL: http://in.ekburg.ru/официально/стратегический_план/стратегия_2020/ (дата обращения 10.07.2017).
- 20. *Трофимова О. М., Маковкина С.А.* Внедрение стандартов управления проектами в государственном и муниципальном управлении // Вопросы управления. 2016. № 4 (22). С. 52–58.
- Тульчинский Т. Л. Технологии менеджмента в сфере культуры. СПб.: Культура, 2000. 265 с.
- 22. Об утверждении Основ государственной культурной политики: Указ Президента Российской Федерации от 24 декабря 2014 года № 808. Доступ из справ.-прав. системы «КонсультантПлюс».
- Устав Муниципального автономного учреждения культуры «Центр культуры «Урал [электронный ресурс].
 URL: цкурал.екатеринбург.рф/files/ustav.PDF (дата обращения 20.06.2017).
- Флорида Р. Креативный класс: люди, которые меняют будущее. М.: Классика XXI, 2005.
- 25. Hartong Jan Laurens. Musical terms worldwide: a companion for the musical explorer. Semar Publishers, 2006. P. 15.
- 26. Holden Todd Joseph Miles. Mediasia: global mediation in and out of context. Taylor & Francis, 2006. 144 p.

- Animitsa E. G., Bochko V. S., Peshina E. V., Animitsa P. E.
 Conceptual approaches to the development of a strategy for
 the development of a mono-profile city / Ed. Tatarkina A. I.,
 Fedorova M. V. Ekaterinburg: USUE, 2010.
- 10. Babkov V.A. Festival management. M.: ART-manager, 2017. 426 p.
- 11. *Boronina L. N., Senuk Z. V.*. Summary of the training course on project management: a textbook. Ekaterinburg: Publishing House of the Ural University, 2015. 112 p.
- 12. State program of the Sverdlovsk region "Development of culture in the Sverdlovsk region until 2020": Resolution of the Government of the Sverdlovsk region of 21 October 2013 № 1268-PP // Coll. legislation of the Sverdlovsk region. 2013. № 10-5 (2013). Art. 1978.
- Ekaterinburg the territory of creativity: a strategic project [e-resource]. URL: https://www.cultmanager.ru/article/5534strategicheskiy-proekt-ekaterinburg-territoriya-tvorchestva (date of reference 05.07.2017).
- Kiseleva T. G., Krasilnikov Yu. D. Socio-cultural activity: history, theoretical foundations, spheres of realization, subjects, resources, technologies. M.: MGUKI, 2011. 35 p.
- 15. Kolenko S. G. Management in the field of culture and art: a textbook and a practical work. M.: YURAYT, 2016. 370 p.
- 16. K-STAR 2017 [e-resource]. URL: http://anime-conventions.ru/convention/k-star-2017/ (date of reference 05.07.2017).
- "K-STAR" K-pop Cover Festival [e-resource]. URL: http:// www.uralstudent.ru/afisha/raznoe/2293078/ (date of reference 05.07.2017).
- 18. *Pronin A. A.* Management of scientific projects: general approaches // Izvestiya Vysshikh Uchebnykh Zavedenii. The Ural region. 2017. № 3. P. 48–56.
- Strategic plan for the development of the municipality "city of Yekaterinburg" until 2020 [e-resource] .URL: http:// in.ekburg.ru/official / strategic_plan /strategic_2020/ (date of reference 10.07.2017).
- 20. Trofimova O. M., Makovkina S. A. Implementation of project management standards in the state and municipal management // Management issues. 2016. №4 (22). P. 52–58.
- 21. *Tulchinsky T. L.* Technologies of management in the sphere of culture. SPb.: Culture, 2000. 265 p.
- 22. On the approval of the Fundamentals of State Cultural Policy: Decree of the President of the Russian Federation of 24 December 2014 № 808. Access from ref.-legal system "ConsultantPlus"
- 23. Charter of the Municipal Autonomous Cultural Institution "Culture Center" Ural [e-resource]. URL: ckural.ekaterinburg. pφ/files/ustav.PDF (date of reference 20.06.2017).
- 24. *Florida R*. Creative class: people who change the future. M.: Classics XXI, 2005.
- 25. Hartong Jan Laurens. Musical terms worldwide: a companion for the musical explorer. Semar Publishers, 2006. P. 15.
- 26. Holden Todd Joseph Miles. Mediasia: global mediation in and out of context. Taylor & Francis, 2006. 144 p.

МУНИЦИПАЛИТЕТ: ЭКОНОМИКА И УПРАВЛЕНИЕ

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

КООРДИНАЦИОННЫЕ НОРМЫ В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ СТРАН ЕВРОПЫ О МЕСТНОМ САМОУПРАВЛЕНИИ

Максуров А. А.

кандидат юридических наук, доцент, Школа права, Университет Парижа (Франция), 75005, Франция, г. Париж, Arrondissement, Rue Saint-Guillaume, 27, polzovatel.mos@bk.ru

УДК 352(4-011/-012.1) ББК 67.400.7(4)

Аннотация. В статье рассматриваются проблемы закрепления координационных норм в законодательстве стран Европы. Материал представляет интерес в качестве позитивного зарубежного опыта и возможности его использования в России.

Ключевые слова: координация, конституционные нормы, международное сотрудничество, информация, согласование, полномочия.

COORDINATION NORMS IN THE LEGISLATION OF EUROPEAN COUNTRIES O LOCAL GOVERNMENT

Maksurov A. A.

Candidate of Law, Associate Professor, School of Law, University of Paris (France), 75005, France, Paris, Arrondissement, Rue Saint-Guillaume, 27, polzovatel.mos@bk.ru

Annotation. The article deals with the problems of fixing coordination norms in the constitution of one of the countries of Europe. The material is of interest as a positive foreign experience and the possibility of its use in Russia.

Key words: coordination, constitutional norms, international cooperation, information, authorization.

Проблематика обеспечения межведомственного взаимодействия (координации) органов государственной власти между собой и с любыми иными субъектами права при противодействии внутренним и внешним угрозам безопасности сегодня особо актуальна и значима.

Максуров А. А.

Координация выступает здесь как наиболее значимая и совершенная форма межведомственного и межсубъектного взаимодействия. Мы полагаем, что это скрытый резерв системы, за счет которого деятельность органов государства на данном направлении может стать более эффективной.

«Координация» сегодня – «модное» юридико-государственное понятие. Если обратиться к интернет-поисковику Google мы увидим, что слово «координация» встречается в сети в не менее 6300000 случаях, а «coordination» – 172 миллиона раз.

Такое внимание не случайно. Именно феномен координации позволяет решить казалось бы неразрешимые проблемы, снять существенные противоречия, объективно возникающие между людьми в процессе их повседневной деятельности.

Мы полагаем, что в указанной части вполне возможно использовать зарубежный опыт, например, опыт применения координационной юридической технологии в указанной сфере в странах Европы.

Интересно, например, что, хотя в законодательстве Дании о координации мало, собственно говоря, самой координационной терминологии, но в тех актах о местном самоуправлении, где механизмы координации все же рассматриваются, достаточно подробно указаны способы действий координирующего органа, формы координации и процедуры согласования.

Например, в Section 4 of The Greenland Home Rule Act (Act No. 577 of 29 November 1978) показан порядок осуществления координации местной власти: «органы местного самоуправления могут определять, что юрисдикции в любой области, из перечисленных в приложении к этому закону, или в рамках таких областей, должны быть переданы в ведение местных органов власти. Органы местного самоуправления осуществляют законодательную и исполнительную власть в областях, переданных в соответствии с подразделом (1), и несут ответственность за расходы, связанные с то. То же самое правило применяется в случаях, когда центральными властями Королевства, после согласования с органами местного самоуправления, определяется подведомственность в таких областях, или части таких областей, которые должны быть переданы в ведение местных органов власти. Законопроекты, касающиеся таких областей юрисдикции, какие передаются Ландстингом и подписываются председателем Ландсстюре оформляются только актами Ландстинга». [1]

О необходимости и форме координации внешней политики с участием местного самоуправления отмечено в Section 11 of The Greenland Home Rule Act, где сказано, что «Предложения о принятии тех или иных мер, находящиеся на рассмотрении органов местного самоуправления, которые будут иметь существенное значение для внешних связей области, в том

числе посредством участия области в международном сотрудничестве, должны быть обсуждены с центральными органами исполнительной власти до принятия любого решения». [1]

B Section 2 of Home Rule Act of the Faroe Islands (No. 137 of March 23, 1948) предусмотрено, что «Вопросы и области управления, указанные в прилагаемом списке, в принципе, можно рассматривать как особую сферу заинтересованности Фарерских островов. Правительство Фарерских островов (в лице органов, указанных во втором предложении п. 1) может решить, что все или некоторые из этих вопросов и сфер администрирования должны немедленно быть переданы к полномочиям местного Правительства Фарерских островов с условием, что последнее возьмет на себя расходы по их реализации. С таким же условием, местное Правительство Фарерских островов может позже решить, какие еще вопросы и сферы управления, указанные в списке, но не переданные ему сразу, будут переданы в ведение местного Правительства Фарерских островов. Подобным образом местное Правительство Фарерских островов обязано принять к своему ведению вопросы и области управления, указанные в списке, когда национальные власти сочтут это необходимым». [2]

В Section 7 данного акта установлено, что «Для того, чтобы обеспечить «Løgting» максимально возможное влияние на разработку специальных условий для Фарерских островов в соответствии с Законом, принятым национальными органами власти, правительственные законопроекты, содержащие положения, касающиеся исключительно Фарерских островов должны быть представлены в Правительство Фарерских островов для рассмотрения прежде, чем они будут представлены национальным Правительством в национальном парламенте. Другие национальные законодательные акты, затрагивающие вопросы местного значения Фарерских островов должны быть представлены в Правительство Фарерских островов для рассмотрения прежде, чем они будут введены в действие на Фарерских островах. В каждом случае может быть установлен фиксированной срок, в течение которого по мнению Правительства, должна быть предоставлена такая отсрочка исполнения. Если по каким-либо уважительным причинам это не представляется возможным, документы, указанные в настоящем разделе акта направляется в Правительство Фарерских островов для обсуждения как можно скорее». [2]

Любопытно, что датское правительство осуществляет координацию порою в самых неожиданных местах: «в течение следующих четырех лет правительство выделит в общей сложности 820 млн. датских крон для улучшения психиатрии. Мы специализируемся на этом лечении, так что пациенты обращаются

Максуров А. А.

к сотрудникам с опытом работы именно в психических заболеваниях. Мы обеспечим доступ к системам психиатрического лечения. Мы предоставим более эффективную диагностику и будем добиваться всеобъемлющего, высокого качества усилий правительства, скоординированных на региональном и местном уровне». [3]

Например, много внимания уделяется возможностям координации при международном сотрудничестве.

Так, «Швеция участвует в ряде международных инициатив. Одной из таких инициатив является сети для повышения осведомленности об экстремизме и радикализации, учрежденные Европейской комиссией в сентябре 2011 года (сети осведомленности о Радикализации). На поддержку местной борьбы с экстремизмом мы должны применить координационные правила, а не нормы о сотрудничестве» (план действий для защиты демократии против насилия и поощрения экстремизма; ID-номер: СКР. 2011/12:44). [4] Здесь мы видим, что шведский законодатель четко понимает, как разницу между координацией и кооперацией (сотрудничеством), так и возможности каждого из указанных методов регулирования.

В Швеции большое значение придается координации в системе местного самоуправления: «согласованный аудит местного самоуправления и его компаний. Один или несколько избранных аудиторов или альтернативных аудиторов, избранных для проверки деятельности комитетов, должны быть назначены в качестве залоговых аудиторов в полностью принадлежащих органам местного самоуправления предприятиях и в фондах, созданных исключительно муниципалитетом или окружным советом. Скоординированный аудит местного самоуправления и его компаний является одним из инструментов контроля и контроля со стороны Ассамблеи и, следовательно, является важной частью активного управления собственными компаниями. Ответственность за это руководство лежит на собрании, которое, однако, может в определенной степени назначить задачу исполнительному комитету. Проверка этого руководства и того, как исполнительный комитет выполняет свою надзорную функцию, являются центральными вопросами для скоординированного аудита» (Изучение и определение ответственности в органах местного самоуправления, ID-номер: SOU 2004: 107). [5]

Также: «важно согласовать планирование аудита. В запросе также указывается, насколько важно для Ассамблеи обеспечить, чтобы на практике был составлен график координации, который позволяет обеспечить реальное определение подотчетности для всех мероприятий местного самоуправления, то есть планирование, которое охватывает ежегодные отчеты, аудит-отчеты и отчеты об инспекциях, а также решения

общего собрания и решения о собраниях» (рассмотрение и определение ответственности в органах местного самоуправления, идентификационный номер: SOU 2004: 107). [5]

Еще цитата: «Одним из основных предложений в докладе является формирование социальных целевых групп, состоящих из социальных служб, полицейских и школьных кадров на местном уровне для совместной работы с молодыми преступниками. Эти социальные целевые группы должны составлять локальную форму сотрудничества, в рамках которой инициативы по оказанию помощи молодым людям в ситуациях риска могут координироваться на индивидуальном уровне между соответствующими органами и другими субъектами, такими как добровольные организации» (План действий по защите демократии от насилия – продвижение экстремизма, ID-номер: Skr. 2011/12: 44). [4]

Только в общем смысле определены формы и условия сотрудничества, а не координации в Act on Supporting the Functional Capacity of the Older Population and on Social and Health Care Services for Older Persons (980/2012): «различные сферы ответственности муниципалитета (речь идет о структурных подразделениях местной власти – А.М.) должны сотрудничать в поддержку благосостояния, здоровья, функционального потенциала и самостоятельной жизни пожилого населения. Более того, местные власти должны сотрудничать с государственными органами, компаниями, неправительственными организациями, представляющими пожилых людей и другими некоммерческими общинами (в смысле организаций – А.М.), действующими в муниципалитете, для поддержки благосостояния, здоровья, функциональных возможностей и самостоятельной жизни пожилого населения (Chapter 2 – «Local authorities' general responsibilities» Section 4 «Cooperation»).

Местные власти должны разработать план мер по поддержанию благосостояния, здоровья, функционального потенциала и самостоятельной жизни пожилого населения, а также организовать и развивать услуги и неформальный уход, необходимый пожилым людям. План должен поддерживать жизнь пожилого человека в собственном доме и меры по содействию реабилитации. План должен быть составлен в рамках стратегического планирования местных органов власти. План утверждается местным советом и его необходимо обновлять каждый срок полномочий совета (раздел 5 «План поддержки пожилого населения»).

План, упомянутый в подразделе 1, должен определять, как местные органы власти должны сотрудничать с органами, упомянутыми в разделе 4 (2). [6]

В Соединенном Королевстве достаточно часто используются координационные нормы и технологии. К числу позитивных моментов, которые можно заимствовать другим странам, отнесем четкое определение

Максуров А. А.

сфер координационной деятельности, координационных полномочий и обязанностей по координации, компетенции координационных органов власти, подробную регламентацию осуществлении координационных процедур.

Между тем, имеются и недостатки в реализации координационных инструментов на уровне местного самоуправления.

Так, для координационных норм Соединенного Королевства, к сожалению, характерна слабая доктрина юридической координации. Указанное проявляется, например, в смешении в практике законодателя, категорий «координация» и «взаимодействие». Координационные нормы применяются не так широко, как этого хотелось бы. В ряде случаев имеет место необоснованное уменьшение объема координационного регулирования в последние годы.

Исходя из английской законодательной практики, на наш взгляд, в данном случае необходим комплексный законодательный подход к проблеме. В связи с изложенным, предлагается разработка и принятие соответствующего Федерального закона «О координации деятельности федеральных органов государственной власти Российской Федерации и основах координации деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления», в котором была бы зафиксирована своего рода идеальная модель координационной юридической технологии.

В то же время, в Шотландии, например, The Community Empowerment (Scotland) Act 2015 предусматривает механизмы координации органов государственной власти и местных общих исходя именно из потребностей местного населения, что выражается в обмене мнениями, совместном планировании с учетом местных нужд и т.п. [7]

Другой пример: FINANCE AND CONSTITUTION COMMITTEE AGENDA 17th Meeting, 2017 (Session 5) Wednesday 14 June 2017 [8]: «Глава 4. Развитие координации местных общин в Шотландии. Местная группа Координационный области — это временная рабочая группа, которая была создана в 2002 году. Группа определила, что местными властями по всей Шотландии были приняты самые различные подходы к координации, в результате чего отсутствует единство в понимании ситуации.

Группа подготовила рекомендации в 2002 году. Ключевыми моментами которых были: местные координационные органы имеет сильную материальную и иную базу в общинах, они доступны для детей и взрослых, они базируется на определенных принципах и определяется целями, которые будут достигнуть, что позволит расширить сообщество для своевременной частичной переориентации инвестиций, локальные координаторы на местах имеют сильные стратегические связи с представителями здравоохранения, образования, социальной работы и добровольного сектора, локальные координаторы на местах работают напрямую с частными лицами и семьями, но не интегрированы в системы государственных услуг и бюджеты.

Произошел целый ряд событий, начиная с первых дней реализации программы: были установлены связи, запущена национальная программа по подготовке кадров для местных координационных органов и т.п. Используя эту чрезвычайно успешную модель обучения можно осуществлять методическую поддержку сетевого координатора.

Для популяризации вопроса проводили конференции по координации в х в 2004 и 2006 годах, сделан методический фильм о координации общин в Шотландии, была сделана публикация об истории локальной координации в Шотландии, сделан свой сайт по вопросам координации, а также создан консорциум по вопросам координации и т.п.

В докладе отмечается, что не все местные координаторы общин приняли участие в данных акциях и прошли обучение из-за отсутствия на это средств в местных бюджетах, однако для всех локальных координаторов были организованы бесплатные семинары четыре раза в год в Глазго, приняты меры к информационной поддержке координаторов общин через сеть интернет. Кроме того, в целях обмена опытом местные координаторы общин созвали местный форум и сейчас на постоянной основе регулярно проводят совещания.

Шотландское правительство финансирует оценку координации не самостоятельно, а с помощью научного центра социальной работы университета Стирлинга. Оценка направлена в основном на изучение следующих вопросов: какие уроки можно извлечь из опыта реализации местных координационных установок в Шотландии? каковы результаты локальной координации работы? каково будущее возможности для местных координационных органов?

Результаты оценки были опубликованы в 2007 году и показали, что в роли локального координатора региона наиболее высоко ценятся отдельные лица, об эффективной работе которых свидетельствуют и объективные положительные результаты. Авторы рекомендовали увеличение числа местных районных координаторов для того, чтобы добиться полного географического охвата Шотландии. В отчете об оценке также подчеркнуто, что ценности, навыки и качества местных координаторов являются более важными, чем их формальные квалификации. Местным координаторам общин нужны сложные и разнообразные навыки, способность самостоятельно руководить и наличие высокой мотивации и уверенности в своих силах, для чего важен и уровень их вознаграждения. На начало

Максуров А. А.

2008 года было 58 местных координаторов, работающих в 24 из 32 районов местного самоуправления в Шотландии. В докладе приедены три примера демонстрируют развитие местных координационных области по трем разным местные органы власти в Шотландии.

Другим позитивным моментом следует признать то, что вопросы координации на уровне местного самоуправления включены в общую стратегию государственного развития Шотландии.

Согласно Scottish Government's Draft Energy Strategy and Consultation on Local Heat and Energy Efficiency Strategies (LHEES) and District Heating (DH) Regulation «Лидеры продемонстрировали полную поддержку выдвинутых предложений и готовы к более сфокусированной дискуссии о том, какой именно прогресс может быть достигнут в течение следующих нескольких десятилетий. Руководителям ясно, что местные общины, органы власти местного уровня и местные партнерства находятся в состоянии эффективной координации на местном уровне и основа прогресса именно здесь...Местное самоуправление имеет большой опыт в реализации этой программы, при этом местные органы власти имеют все возможности чтобы обеспечить основное требование LHEES в виде координации своих действий на местном уровне. Мы рассматриваем развитие LHEES как широкие возможности для местного самоуправления работать в согласованных рамках, посредством чего внести существенный вклад в развитие энергетики Шотландии».

Неудивительно, что в пункте 30 Creative Industries Framework Agreement Implementation Group Scotland's Creative Industries Partnership Report ykaзано на необходимость создания Координационной группы, которая будет курировать вопросы идентификации и коммуникации ключевых возможностей для стратегического вмешательства в творческих отраслях. Чтобы убедиться, что творческие индустрии смогут реализовать потенциал, определенный в государственной экономической стратегии, государственный сектор должен быть в состоянии вмешаться, чтобы поддержать нынешние высокие темпы роста компании, но присмотреть для будущей поддержки компании, которые могут оказать положительное и стимулирующее воздействие на рост этого сектора, хотя они сегодня, возможно, сами по себе не имеют высокого темпа роста. Например, таким объектом может быть развитие потенциально прибыльного продукта или технологии, укрепление важного элемента цепочки поставок, или облегчение дальнейших значительных возможностей для роста в своей отрасли или местного сообщества.

Законодатель Ирландии широко использует координационные механизмы в процессе правового регулирования местного самоуправления. Необходимо

отметить, что области использования инструментов координации очень разнообразны.

Удачным представляется решение с помощью координации структурных и функциональных проблем деятельности органов государственной власти и местного самоуправления.

Так, в соответствии с Section 36 Local Government Reform Act 2014 координация осуществляется с целью избежать дублирования реализации властных полномочий между местными органами власти и органами, реализующими программу развития общин. При этом определены сферы взаимодействия и, в каждом конкретном случае, ответственные за взаимодействие органы власти. Сделан важный посыл к определению критерия смежности функций, реализацию которых необходимо координировать. Предусмотрены координационные полномочия специального временного комитета и, поверхностно, формы координации, выражающиеся, чаще всего, в совместном планировании. Характерно, что здесь прямо указано, что целью координации является оптимизация ресурсов на благо местных сообществ и повышения эффективности деятельности. [10]

В Section 44 Local Government Reform Act 2014 указано на координацию как элемент, влияющий на общегосударственную «производительность», определена необходимость согласованности деятельности местных сообществ с политикой и целями не только правительства в целом, но и «любого министра правительства или другого государственного органа» в той степени, в которой они могут влиять на ситуацию. Координация здесь прямо увязана с интеграцией экономических и общественных элементов. Формой координации здесь уже выступают консультации. [10]

В Section 48 Local Government Reform Act 2014 согласованность выступает как требование эффективности, причем сами принципы и направления координационного взаимодействия для органов местного самоуправления определяет государственная власть в лице министерства, однако в части процесса координации (процедуры координации, формат координационного взаимодействия, требования к документам координационного характера) министр вправе лишь давать рекомендации. [10]

В том же Fisheries (Amendment) Act, 1999, р. 5 предусмотрены такие формы координации как консультации и совместное планирование центральных и региональных органов власти, причем частично эти региональные органы власти формируются на общественной основе. [10] Таким образом, здесь мы наблюдаем удивительный пример координации органов власти с органами общественной самодеятельности, причем на разных уровнях власти!

Другой пример. В S. I. No. 214/2014 – Law on the reform of local government 2014 (the beginning of certain

Максуров А. А.

provisions) (No. 3) order 2014 предусмотрена координация программ местного и общинного развития. В числе прочего сделан ряд изменений в местных механизмов управления полномочия и в отношении координирующей роли исполнительной власти в работе органов местного самоуправления. [10]

По результатам исследования мы приходим к следующим основным выводам и положениям.

Общепризнанно, что сегодня координация является одним из источников внутренних резервов для системы государственной власти. Благодаря координации не только повышается эффективность деятельности отдельных органов власти, но и достигается важнейший синергетический эффект государственноправового воздействия.

При этом координационная деятельность не является практикой, требующей значительного привлечения ресурсов и может быть осуществлена органами власти в рамках имеющихся полномочий.

Между тем, формы координации, методы координационного воздействия, принципы реализации координационных полномочий и другие компоненты координационной юридической технологии нуждаются в нормативном закреплении, в том числе, в законодательных актах

Принятое сегодня понимание координационного регулирования в европейских странах может быть

полезно и для отечественного законодательства в части совершенствования законодательного закрепления отдельных компонентов координационной юридической технологии, с учетом как достоинств, так и недостатков рассмотренного механизма координационного регулирования.

В частности, явно целесообразно расширить сферы согласования и координации, что представляется объективно необходимым.

Необходимо уточнение состава органов государственной власти, участвующих в координационном процессе, например, за счет подробной законодательной регламентации их деятельности.

Следует конкретизировать имеющиеся в указанной сфере координационные полномочия органов власти и их должностных лиц (Правительства Российской Федерации, Президента Российской Федерации и проч.). Возможно установление, хотя бы в самом общем виде, форм координации и принципов осуществления координационного процесса.

Для данной отрасли права целесообразным было бы даже некоторое «координационное программирование», но сначала требуется создание и законодательной утверждение некоей «координационной концепции» в указанной сфере, чтобы четко определить цели государственного регулирования и предотвратить излишнее государственное вмешательство.

Литература:

- The Greenland Home Rule Act [электронный ресурс]. URL: http://www.stm.dk/_p_12712.html (дата обращения 17.01.2018)
- Home Rule Act of the Faroe Islands [электронный ресурс]. URL: http://www.stm.dk/_p_12710.html (дата обращения 17.01.2018)
- Denmark 2020 [электронный ресурс]. URL: http://www. stm.dk/publikationer/arbprog_10_uk/index.htm (дата обращения 17.01.2018)
- Action plan to safeguard democracy against violence promoting extremism [электронный ресурс]. URL: http:// www.government.se/contentassets/b94f163a3c5941aebaeb7 8174ea27a29/action-plan-to-safeguard-democracy-againstviolence-promoting-extremism-skr.-20111244 (дата обращения 17.01.2018)
- Examining and determining accountability in local governments [электронный ресурс]. URL: http://www. government.se/contentassets/d3583077b3c24f108002fc418e db5eb2/examining-and-determining-accountability-in-localgovernments-summary (дата обращения 17.01.2018)
- 6. Act on Supporting the Functional Capacity of the Older Population and on Social and Health Care Services for Older Persons [электронный ресурс]. URL: http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/2012/en20120980.pdf (дата обращения 17.01.2018)

- The Greenland Home Rule Act [e-resource]. URL: http:// www.stm.dk/ p 12712.html (date of reference 17.01.2018)
- Home Rule Act of the Faroe Islands [e-resource]. URL: http:// www.stm.dk/_p_12710.html (date of reference 17.01.2018)
- Denmark 2020 [e-resource]. URL: http://www.stm.dk/ publikationer/arbprog_10_uk/index.htm (date of reference 17.01.2018)
- Action plan to safeguard democracy against violence promoting extremism [e-resource]. URL: http://www. government.se/contentassets/b94f163a3c5941aebaeb78174ea 27a29/action-plan-to-safeguard-democracy-against-violencepromoting-extremism-skr.-20111244 (date of reference 17.01.2018)
- Examining and determining accountability in local governments [e-resource]. URL: http://www.government. se/contentassets/d3583077b3c24f108002fc418edb5eb2/ examining-and-determining-accountability-in-localgovernments-summary (date of reference 17.01.2018)
- Act on Supporting the Functional Capacity of the Older Population and on Social and Health Care Services for Older Persons [e-resource]. URL: http://www.finlex.fi/en/ laki/kaannokset/2012/en20120980.pdf (date of reference 17.01.2018)

Максуров А. А.

Литература:

- The Community Empowerment (Scotland) Act 2015 [электронный ресурс]. URL: http://www.gov.scot/ Topics/Government/PublicServiceReform/CP (дата обращения 17.01.2018)
- Finance and constitution committee [электронный ресурс]. URL: http://www.parliament.scot/S5_Finance/Meeting%20 Papers/FCC PAPERS.pdf (дата обращения 17.01.2018)
- Chapter 4. The Development of Local Area Coordination in Scotland [электронный ресурс]. URL: http://www.gov. scot/Publications/2008/03/27092411/4 (дата обращения 17.01.2018)
- 10. Irish State Book [электронный ресурс]. URL: http://www.irishstatutebook.ie/eli/ResultsAll. html?q=coordination&search_type (дата обращения 17.01.2018)

References:

7. The Community Empowerment (Scotland) Act 2015 [e-resource]. URL: http://www.gov.scot/Topics/Government/PublicServiceReform/CP (date of reference 17.01.2018)

- Finance and constitution committee [e-resource]. URL: http:// www.parliament.scot/S5_Finance/Meeting%20Papers/FCC_ PAPERS.pdf (date of reference 17.01.2018)
- Chapter 4. The Development of Local Area Coordination in Scotland [e-resource]. URL: http://www.gov.scot/ Publications/2008/03/27092411/4 (date of reference 17.01.2018)
- 10. Irish State Book [e-resource]. URL: http://www.irishstatute-book.ie/eli/ResultsAll.html?q=coordination&search_type (date of reference 17.01.2018)

МУНИЦИПАЛИТЕТ: ЭКОНОМИКА И УПРАВЛЕНИЕ

ПРАВО МУНИЦИПАЛЬНЫХ ДЕПУТАТОВ НА ОБРАЩЕНИЕ

Карасев А. Т.

доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры конституционного права, Уральский государственный юридический университет (Россия), 620137, Россия, Екатеринбург, улица Комсомольская, 21, a.t.karasev@mail.ru

Савоськин А.В.

кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры публичного права, Уральский государственный экономический университет (Россия), 620144, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 марта/Народной Воли, 62/45, savoskinav@yandex.ru

УДК 352.075 ББК 67.400.7-32

Цель. Исследовать правовое регулирование обращений депутатов всех уровней власти и сформулировать предложения по совершенствованию правового статуса муниципальных депутатов в части закрепления и регламентации их права на подачу обращений различных видов.

Методология. Диалектика, абстрагирование, анализ, синтез, индукция, дедукция, формально-юридический метод, метод межотраслевых юридических исследований. Основным методом исследования является сравнительно-правовой метод.

Результаты и область применения. Во-первых, в публикации представлен комплексный анализ нормативного закрепления права депутатов различных уровней власти (федерального, регионального и местного) направлять обращения, а также сформулировано определение термина «обращение депутата». Во-вторых, предложен оптимальный для муниципального уровня власти перечень депутатских обращений: обычное депутатское обращение (направляемое, как правило, в целях получения информации); депутатский запрос (особый и более значимый вид депутатского обращения); депутатский вопрос (реализуемый чаще всего при заслушивании должностных лиц на заседании местного представительного органа); депутатское предложение. В-третьих, предлагаются три варианта нормативного регулирования перечисленных выше депутатских обращений: внесение изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», внесение изменений в существующие законы субъектов Российской Федерации о гарантиях осуществления полномочий муниципальных депутатов, внесение изменений в муниципальные акты.

Вводимое правовое регулирование должно предусматривать не только установление права депутата направлять обращения, но и дополнительную регламентацию порядка их рассмотрения. Это позволит существенно усилить статус муниципальных депутатов, наделив их эффективным механизмом отстаивания прав и законных интересов своих избирателей.

Ключевые слова: обращение, депутат, депутатское обращение, депутатский запрос, депутатский вопрос.

THE RIGHT OF MUNICIPAL DEPUTIES TO APPEAL

Karasev A. T.

Doctor of Law, Professor, Professor of the Department of Constitutional Law, Ural State Law University (Russia), 620137, Russia, Ekaterinburg, Komsomolskaya str., 21, a.t.karasev@mail.ru

Savoskin A. V.

Candidate of Legal Sciences, Associate Professor, Associate Professor of the Public Law Chair, Ural State Economic University (Russia), 620144, Russia, Ekaterinburg, 8th March str. / People's Will str., 62/45, savoskinav@yandex.ru

Карасев А. Т., Савоськин А. В.

Purpose. Investigate the legal regulation of appeals of deputies of all levels of power and formulate proposals for improving the legal status of municipal deputies in terms of fixing and regulating their right to file various types of appeals. **Methodology.** Dialectics, abstraction, analysis, synthesis, induction, deduction, formal-legal method, method of inter-

Results and scope. Firstly, the publication presents a comprehensive analysis of the normative consolidation of the right of deputies of various levels of government (federal, regional and local) to send appeals, and also defines the term "appeal of a deputy". Secondly, a list of deputy appeals that is optimal for the municipal government level is proposed: a usual deputy address (sent, as a rule, in order to obtain information); deputy request (a special and more significant form of deputy referral); deputy question (implemented most often with the hearing of officials at a meeting of a local representative body); deputy proposal. Thirdly, there are three options for regulating the abovementioned parliamentary appeals: amending the Federal Law on General Principles of Organization of Local Self-Government in the Russian Federation, amending the existing laws of the constituent entities of the Russian Federation on guarantees for the exercise of the powers of municipal deputies, acts.

Introduced legal regulation should provide for not only the establishment of the right of a deputy to address appeals, but also additional regulation of the procedure for their consideration. This will significantly strengthen the status of municipal deputies, giving them an effective mechanism for upholding the rights and legitimate interests of their constituents.

Key words: appeal, deputy, deputy address, deputy inquiry, deputy question.

sectoral legal research. The main method of investigation is a comparative legal method.

В Российской Федерации тысячи муниципальных образований и десятки тысяч депутатов местных представительных органов, которые являясь народными избранниками низового уровня публичной власти в России, неизбежно становятся как адресатами, так и авторами сотен тысяч обращений. Вместе с тем федеральное правовое регулирование вопросов подачи обращений граждан депутатам и направления обращений от имени муниципальных депутатов отсутствует, а имеющееся региональное и муниципальное правотворчество в лучшем случае фрагментарно восполняет этот пробел. На практике это приводит к тому, что обращения депутатов оказываются неэффективными и безрезультативными, что в свою очередь снижает авторитет народных избранников и всей публичной власти в целом.

Дополнительная сложность обозначенной проблемы заключается в том, что вопросы, связанные с правом депутатов на обращения не только не регулируются законодательством, но и крайне слабо освещены в научной литературе. Несмотря на то, что правовому статусу депутатов посвящены, в том числе и фундаментальные исследования [1-3], применительно к депутатам муниципального уровня право депутатов на обращение лишь упоминается, но дополнительно не исследуется. В связи с чем представляется актуальным исследовать имеющееся нормативное регулирование и общие положения о статусе депутата в целях установления конкретного содержания права местных депутатов на обращение. По результатам такого анализа видится перспективным сформулировать законодательные предложения по надлежащему оформлению полномочий депутатов подавать обращения в защиту прав избирателей.

Начать изложение материала хотелось бы с тезиса о том, что статус депутата рассматривается нами через призму правового статуса гражданина [4, с. 47], поскольку он является общим по отношению к правовому статусу депутата, в рамках которого

конкретизируется право гражданина быть избранным (ч. 2 ст. 32 Конституции РФ). Иными словами мы придерживается мнения, что правовой статус депутата есть специальный правовой статус гражданина, связанный с особой его деятельностью (в отличие от общегражданского), регламентированной соответствующими специальными нормами. Главная особенность всех депутатов (по сравнению с обычными гражданами) в том, что они (в отличие граждан) наделены властными правомочиями. И хотя объем этих властных полномочий у муниципальных депутатов скромный (в сравнении с федеральными и региональными парламентариями), он является достаточным для эффективного представления избравшего их населения.

Условно говоря, депутаты занимают промежуточное положение между органами власти и гражданами. Их нельзя в чистом виде ни признать должностными лицами, ни рассматривать исключительно как граждан. Это крайне важно учитывать при анализе их права на обращение, поскольку оно на сегодняшний день применительно к местному уровню власти мы повсеместно наблюдаем отсутствие специального права депутатских обращений и их подмена обращениями

Карасев А. Т., Савоськин А. В.

гражданина, являющегося депутатом. Иными словами, анализ законодательства десятков региональных законов и сотен муниципальных актов позволяет утверждать, что в большинстве муниципальных образований обращение муниципального депутата никоим образом не отличается от обращения обычного гражданина, что представляется неверным и неэффективным.

Вместе с тем направление депутатами от своего имени различного вида обращений является одним из основных направлений внепарламентской работы. Конечно, граждане могут побудить депутата к внесению соответствующих инициатив в рамках местного представительного органа, однако, реализация запрошенного заявителем субъективного права или интереса в таком случае будет зависеть от коллективной воли депутатского корпуса и отодвинется на неопределенное время. Граждане же наоборот, чаще всего обращаются к депутатам не для того чтобы они сами решили проблему, а для того чтобы депутаты оказали им содействие (посодействовали) в разрешении их проблем конкретными исполнительно-распорядительными органами и должностными лицами.

Следует отметить, что ни Конституция РФ, ни федеральное законодательство не предусматривают самостоятельного права депутатов направлять обращения, закрепляя его лишь за гражданами. Видимо поэтому содержание термина «депутатское обращение» формально не определено, равно как не определен и полный их перечень.

Депутатский корпус не является однородным и складывается из федеральных парламентариев, депутатов субъектов РФ и депутатов муниципальных образований. Не является однородным и законодательство о них, а соответственно и о депутатских обращениях. Анализ права местных депутатов на обращение, равно как и формулирование предложений по его совершенствованию немыслим без кратного исследования аналогичного права применительно к федеральному и региональному уровням власти.

Правое положение федеральных парламентариев определено Федеральным законом «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», который отдельно выделяет следующие виды обращений: депутатский запрос (пп. «е» п. 1 ст. 7 и ст. 14), депутатский вопрос (пп. «ж» п. 1 ст. 7 и п. 2 ст. 15), обращение к соответствующим должностным лицам с требованием принять меры по немедленному пресечению обнаружившегося нарушения прав граждан (пп. «з» п. 1 ст. 7) и иные обращения депутатов (п. 2 статьи 17).

Что касается депутатов субъекта РФ и депутатов муниципальных образований, то специального федерального закона о них нет. Вместе с тем, на

региональном уровне, согласно ст. 13 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [5], гарантии депутатской деятельности (в том числе право на обращение) устанавливаются конституцией (уставом) и законом субъекта Федерации. На местном уровне, согласно п. 5.1 ст. 40 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [6] гарантии осуществления полномочий муниципального депутата устанавливаются уставами муниципальных образований в соответствии с федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации. Таким образом, именно законодателю субъекта Федерации в первую очередь надлежит восполнить правовой пробел о депутатских обращениях.

Учитывая диспозитивный характер приведенных нормы, субъекты РФ подходят к вопросу депутатских обращений широко, но, увы, бессистемно. Какой-либо единой общефедеральной или научно обоснованной концепции в вопросе о депутатских обращениях не просматривается. Например, часто встречается ситуация когда право депутатов субъекта РФ на обращение регламентировано подробно, а о соответствующих правомочиях местных депутатов нормы отсутствуют вообще или представлены в усеченном виде. Такова ситуация, например, в Свердловской области, где в Областном законе «О статусе и депутатской деятельности депутатов Законодательного Собрания Свердловской области» [7] представлены две развернутые статьи, посвященные непосредственно депутатским запросам и депутатским вопросам. При этом в другом законе Свердловской области, определяющем гарантии полномочий местных депутатов [8], о депутатских обращениях не сказано ни слова.

Вместе с тем региональное законодательство о статусе депутатов субъекта федерации содержит достаточно много полезных и перспективных положений, которые вполне могут быть перенесены и на местных депутатов.

Так, несмотря на то, что большинство субъектов РФ, по аналогии с федеральным законодателем, не акцентируют внимание на институте обращений депутатов, само право депутата на обращение присутствует всегда (хотя и может быть «растворено» сразу в нескольких положениях закона). Депутатскому запросу как особому виду обращений посвящены отдельные законы всего 3 из 85 субъектов федерации: Москвы [9], Санкт-Петербурга [10], Карачаево-Черкесской Республики [11], до 2010 года такой закон имелся в Сахалинской области [12].

Выявлено всего 5 субъектов федерации, которые не предусматривают право депутатов на обращение

Карасев А. Т., Савоськин А. В.

в широком смысле, ограничивая депутата только отдельными видами обращений (Саратовская область, Челябинская область, Республика Башкортостан, Рязанская область, Свердловская область). Однако, и в этих субъектах имеющихся инструментов (прежде всего, права депутатского запроса) вполне достаточно для должного реагирования депутатом и выполнения функций по представлению интересов населения.

По нашему мнению, одной из причин неразвитости института обращения депутатов на региональном и прежде всего местном уровне является не разработанность самого термина «обращение депутата» и крайне разноречивое его применение в нормативных актах.

Обращение депутата как универсальная категория присутствует в каждом законе о статусе региональных депутатов. Единственное выявленное нами исключение составляет Закон Саратовской области от 03.03.2004 № 10-3СО «О статусе депутата Саратовской областной Думы», который содержит упоминание только о депутатском запросе и праве депутата направлять свои предложения. Законом Саратовской области от 28.09.2010 № 164-3СО «О внесении изменений в Закон Саратовской области «О статусе депутата Саратовской областной Думы» право депутата направлять иные виды обращений было признано утратившим силу.

Отсутствие единства понятийного аппарата в институте обращений породило следующую ситуацию. Большинство субъектов федерации не закрепляют отдельного права депутата направлять обращения, поскольку это право опосредуется через формы работы депутатов, и включается в отдельные статьи, посвященные правам депутата и гарантиям его деятельности. Законы других субъектов РФ используют термин «обращение» как глагол и обозначают им исключительно действия депутата по получению информации. То есть, право направлять обращение подразумевается, но таковым не именуется (Орловская область, Республика Башкортостан). Третьи субъекты отдельно выделяют депутатское обращение, фактически противопоставляя его всем остальным видам (г. Санкт Петербург, Ульяновская, Томская, Ярославская, Новгородская области и некоторые другие субъекты).

Неоднозначен подход к определению термина «обращение депутата» и в научной среде. Так С. А. Авакьян указывает, что право депутатского запроса необходимо отличать, в частности, от права депутатского обращения [1, с. 119, 123], в то время как Л. А. Нудненко считает, что по своим свойствам депутатский запрос есть полномочие, которое ранее именовалось депутатским обращением [4, с. 137].

Таким образом, депутатское обращение — это обращение в письменной форме, составленное на депутатском бланке и направляемое депутатом самостоятельно,

в целях получения документов и (или) сведений, защиты прав и законных интересов граждан, внесения предложений и замечаний в работу органов и организаций, устранения выявленных нарушений законности и восстановления правопорядка. Признаки, указанные в определении позволяют выделить следующие виды депутатских обращений, встречающихся в законодательстве.

- обычное депутатское обращение (как правило, в целях получения информации);
- депутатский запрос (как особый, более значимый (усиленный) вид обращения);
- депутатский вопрос (зачастую сопряжен с правом приглашения должностных лиц на заседание представительного органа);
 - депутатское предложение.

Обращаем внимание читателей, что предложенная классификация является собирательной и в чистом виде не представлена ни на одном уровне власти. Вместе с тем именно такой перечень депутатских обращений представляется нам наиболее актуальным применительно к местным депутатам (при условии надлежащего нормативного закрепления).

Обычным депутатаским обращением мы предлагаем считать обращения депутата в любые органы, организации и к любым должностным лицам, направляемое от своего имени и никак особо не поименованное, как это, например, сделано в п. 2 ст. 17 Федерального закона «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» или в ст. 7 Закона Санкт-Петербурга «О статусе депутата Законодательного Собрания Санкт-Петербурга» [13].

Выделение такого общего вида необходимо в силу полезности выделения иных специализированных видов обращений, дополнительно регламентированных законом и соответственно обладающих уникальными особенностями.

В подавляющем большинстве случаев право депутатов направлять обычные депутатские обращения предусматривается в статьях о праве депутата на информацию и, наоборот, при наличии отдельной статьи об обращениях депутата (такие статьи имеются в каждом третьем субъекте федерации) статья о праве депутата на информацию право депутата на подачу обращения не предусматривает.

Существует мнение, что представительный орган и его депутаты будут эффективными именно при условии обладания им средствами, позволяющими быстро получать необходимую информацию [14, с. 100]. Думается, что обычное депутатское обращение как раз и относится к такому средству.

Депутатский запрос является особым, усиленным видом депутатского обращения. Показательна

Карасев А. Т., Савоськин А. В.

формулировка наименования ст. 11 «Обращение депутата Думы автономного округа, не имеющее статуса депутатского запроса» Закон Ханты-Мансийского автономного округа от 03.05.2000 № 19-оз «О статусе депутата Думы Ханты-Мансийского автономного округа — Югры». Исключения из подобного правила крайне редки.

Депутатского запроса нет в Законе Вологодской области от 03.02.2005 № 1224-ОЗ «О статусе депутата Законодательного Собрания Вологодской области» и в Законе Сахалинской области от 12.07.1994 № 2 «О статусе депутата Сахалинской областной Думы». Закон Ярославской области от 14.02.2001 № 6-3 «О статусе депутата Ярославской областной Думы» упоминает депутатский запрос лишь в скобках при характеристике депутатского обращения связанного с получением документов и (или) сведений по требованию депутата; в ст. 7 Областного закона Ростовской области от 08.06.1994 № 1-3С «О статусе депутата Законодательного Собрания Ростовской области» термины обращение и запрос являются синонимами.

Необходимость различать депутатский запрос и иные виды депутатских обращений поддерживается многими ведущими конституционалистами [15, с. 81, 1, с. 119, 16, с. 12–13]. Выделяя особую правовую природу депутатского запроса, субъекты федерации иногда посвящают ему отдельный закон. Всего таких субъектов в России пять: Москва, Санкт-Петербург, Республика Алтай, Карачаево-Черкесская республика, Ханты-Мансийский Автономный округ.

Направление депутатских запросов более жестко регламентировано. В отличие от иных обращений число субъектов, которым депутат может направить запрос, как правило, ограничено. Особенность депутатских запросов во многих субъектах РФ проявляется в возможности дополнительного воздействия на лицо подготовившее ответ.

Депутатский вопрос. Как и многие другие парламентские институты, эта процедура появилась в Великобритании, где вопросы министрам заменили многие старые методы, при помощи которых выяснялись жалобы в адрес правительства или изучалась его политика [17, с. 368].

Депутатские вопросы по своей правой природе очень близки депутатским запросам. На размытость границ дефиниций «депутатский запрос» и «депутатский вопрос» указывают многие специалисты. Так, А. С. Автономов указывает, что: «под вопросом депутата должностному лицу понимается обращение с целью получения информационной справки или кратких комментариев по имеющимся фактам. Запрос нацелен, главным образом, на то, чтобы поднять проблему, добиться ее изучения и принятия мер для ее решения, а вопрос направлен прежде всего на получение

дополнительной информации, на уточнение позиции органов и должностных лиц в отношении чего-либо». А.С. Автономов признает, что «с содержательной точки зрения границ между запросом и вопросом мало, граница между вопросом и запросом остается недостаточно отчетливой. Причем, это характерно не только для России, но и ряда других стран, где имеются данные институты». В то же время отмечается: «С процессуальной точки зрения эти два института (запроса и вопроса) различаются весьма отчетливо» [18, с. 339].

Законодательство предусматривает два вида вопросов – письменные и устные. Наиболее широкое распространение имеет практика обращения к должностным лицам с устными вопросами. Одной из немаловажных причин этого является то обстоятельство, что дополнительные устные вопросы легко могут поставить отвечающего в затруднительное положение, так как он вынужден отвечать на них без предварительной подготовки. Другой причиной слабой развитости письменных вопросов является их смешение с депутатскими запросами. Отличие письменного депутатского вопроса от иных видов депутатских обращений (прежде всего запроса) проявляется в том, что должностное лицо обязательно дает на него ответ устно на заседании представительного (законодательного) органа, в то время как ответ на запрос может быть представлен в письменном виде и просто оглашен на заседании.

В законах субъектов Российской Федерации депутатский вопрос – это относительно редкий вид обращения, только 36 из них посвятили депутатскому вопросу отдельную статью своего регионального закона. Отграничение этого вида обращения, как правило, идет по способу его направления, а именно устно в ходе заслушивания должностных лиц на заседании представительного органа.

Нетрадиционная форма депутатских вопросов представлена в Свердловской области. Так, депутат формулирует свой вопрос письменно, направляет его председателю Законодательного Собрания Свердловской области, который в свою очередь с сопроводительным письмом направляет депутатский вопрос соответствующему должностному лицу (от Губернатора до должностного лица органов местного самоуправления). В сопроводительном письме формулируется приглашение соответствующим должностным лицам (или назначенным ими представителям) явиться на заседание Законодательного Собрания Свердловской области для дачи ответа на депутатский вопрос [7, ст. 20]. Аналогичен механизм подачи вопроса в Ставропольском Крае [19, ст. 14], Томской [20, ст. 11], Омской [21, Ст. 14] областях.

С. А. Авакьян считает вопрос наиболее распространенной формой контроля, поскольку даёт возможность парламентарию привлечь своевременно внимание

Карасев А. Т., Савоськин А. В.

общественности к действиям или политике Правительства, либо реализации полномочий соответствующим должностным лицом [22, с. 84]. Депутатские вопросы являются самой простой, формой реагирования депутатов на выявленные ими факты нарушения законности. При осуществлении своего права задавать вопросы, депутат ничем не связан. При устном вопросе отсутствует сама процедуру постановки вопроса. Свобода действий депутата ограничивается лишь правилами, регулирующими допустимость вопросов с формальной точки зрения, а не с точки зрения существа вопросов.

Действующее законодательство не устанавливает процедуру рассмотрения депутатского вопроса и его юридические последствия. Думается, что наиболее оптимальным было бы предусмотреть специально право местных депутатов направлять вопросы, однако ограничить круг их адресатов (муниципальные органы власти и учреждения). А в целях повышения их эффективности можно позаимствовать опыт Свердловской области и предложить направлять вопросы не от имени депутата непосредственно, а через председателя местного представительного органа, с последующим оглашением ответа на заседании.

Депутатские предложения как вид обращения не поименованы в Федеральном законе «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», зато содержатся в законах практически всех субъектов федерации. При этом чаще всего этот вид обращения упоминается в статьях закона о работе депутата с избирателями. Вместе с тем какой-то устоявшейся системы в этом вопросе нет. Например, ст. 15 Закона Рязанской области «О статусе депутата Рязанской областной Думы» предусматривает предложения, причем только как форму реагирования на результаты рассмотрения депутатского запроса [23].

Предложения и замечания вносятся, как правило, в органы государственной власти, местного

самоуправления и общественные объединения (большинство субъектов почему-то забывают иные виды некоммерческих объединений), а в отдельных субъектах федерации в любые организации независимо от форм собственности.

Анализ законодательства показывает, что депутатские предложения ничем не отличаются от общегражданских. Это представляется неверным в силу особого статуса депутата. Видится целесообразным установление императивной нормы об обязательном мотивированном ответе на предложение депутата, тем более в случае его отклонения.

Выводы. В заключении хотелось бы отметить, что отсутствие законодательства о депутатских обращениях на местном уровне не только сковывает инициативу депутатов, но и подрывает авторитет публичной власти в целом. Нами предлагаются три варианта закрепления и регламентации обращений муниципальных депутатов. Первый способ (и наиболее предпочтительный), внесение изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Второй способ, внесение изменений в законы субъектов РФ о гарантиях осуществления полномочий местных депутатов (принятые в соответствии с п. 5.1. ст. 40 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»). Третий способ, внесение изменений в муниципальные акты. Думается что последний вариант, хоть и является наиболее легко-осуществимым, окажется малоэффективным, поскольку без соответствующего федерального или регионального регулирования само право депутата направлять особые обращения (отличные от обращений гражданина) окажется под вопросом, а адресатом таких обращений в лучшем случае станут муниципальные органы власти и муниципальные учреждения.

Литература

- 1. Авакьян С. А. Депутат: статус и деятельность. М., 1991.
- Безуглов А. А. Советский депутат. Государственно-правовой статус. М., 1971.
- Кутафин О. Е. Полномочные представители народа. М., 1973
- Нудненко Л. А. Конституционно-правовой статус депутата законодательного органа государственной власти в Российской Федерации. СПб.: Юридический центр Пресс. 2004.

- 1. Avakyan S. A. Deputy: status and activity. M., 1991.
- 2. Bezuglov A. A. Soviet deputy. State legal status. M., 1971.
- 3. *Kutafin O. E.* Plenipotentiary representatives of the people. M., 1973.
- 4. *Nudnenko L. A.* Constitutional and legal status of a deputy of the legislative body of state power in the Russian Federation. SPb.: Legal Center Press, 2004.

Карасев А. Т., Савоськин А. В.

Литература

- Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: Федеральный закон от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // Собрание законодательства РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.
- Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.
- О статусе и депутатской деятельности депутатов Законодательного Собрания Свердловской области: Закон Свердловской области от 20 февраля 2006 года № 5-ОЗ (ред. от 21.07.2017) // Собрание законодательства Свердловской области. 2006. № 2 (2006). Ст. 104.
- 8. О гарантиях осуществления полномочий депутата представительного органа муниципального образования, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в муниципальных образованиях, расположенных на территории Свердловской области: Закон Свердловской области от 26 декабря 2008 года № 146-ОЗ (ред. от 09.12.2016) // Собрание законодательства Свердловской области. 2009. № 12-2 (2008). Ст. 1964.
- 9. О порядке внесения и рассмотрения депутатского запроса: Закон г. Москвы от 22 ноября 1995 года № 24 (ред. от 09.10.2013) // Ведомости Московской Думы. 1996. № 2 (с. 5).
- 10. О порядке внесения и рассмотрения депутатских запросов: Закон Санкт-Петербурга от 06 марта 2013 года № 99-19 (ред. от 08.04.2016) // Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. 2013. № 9.
- О депутатском и парламентском запросах: Закон Карачаево-Черкесской Республики от 19 декабря 2005 года № 102-РЗ (ред. от 11.10.2012) // День Республики. 2005. № 226-227(16841)
- О депутатском запросе: Закон Сахалинской области от 13 февраля 1998 года № 56. // Губернские ведомости.1998. № 20-22(485–487)
- О статусе депутата Законодательного Собрания Санкт-Петербурга: Закон Санкт-Петербурга от 08 февраля 1995 года № 13-3 (ред. от 22.02.2017) // Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. 1995. № 5-6.
- 14. Плюта Ю. В. Конституционно-правовые основы парламентского контроля в Российской Федерации: Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Челябинск: Челябинский государственный университет, 2012.
- Карасев А. Т. Депутат в системе представительной власти (конституционно-правовое исследование): монография. Екатеринбург, 2009.
- Основин В. С. Право запроса депутатов местных Советов. М., 1957.

- 5. On the general principles of the organization of legislative (representative) and executive bodies of state power of the constituent entities of the Russian Federation: Federal Law № 184-FL of 6 October 1999 (as amended on 29 July 2017) // Collection of Legislation of the Russian Federation. 1999. № 42. Art. 5005.
- 6. On the general principles of the organization of local self-government in the Russian Federation: Federal Law of 6 October 2003 № 131-FL (as amended on 29 July 2017) // Collection of legislation of the Russian Federation. 2003. № 40. Art. 3822.
- On the status and deputy activity of deputies of the Legislative Assembly of the Sverdlovsk Region: Law of the Sverdlovsk Region of 20 February 2006 № 5-OL (as amended on 21 July 2017) // Collection of legislation of the Sverdlovsk region. 2006. № 2 (2006). Art. 104.
- 8. On guarantees for exercising the powers of a deputy of a representative body of a municipal formation, a member of an elected body of local self-government, an elected official of local self-government in municipal entities located on the territory of the Sverdlovsk Region: Law of the Sverdlovsk Region № 146-OL of 26 December 2008 (as amended on 09.12.2016) // Collection of legislation of the Sverdlovsk region. 2009. № 12-2 (2008). Art. 1964.
- 9. On the procedure for making and examining the deputy's request: the Law of Moscow of 22 November 1995 № 24 (as amended on 9 October 2013) // Vedomosti of the Moscow Duma. 1996. № 2 (p. 5).
- 10. On the procedure for making and considering deputy requests: The Law of St. Petersburg of 6 March 2013 № 99-19 (as amended on 08.04.2016) // Bulletin of the Legislative Assembly of St. Petersburg. 2013. № 9.
- 11. On parliamentary and parliamentary requests: Law of the Republic of Karachay-Cherkessia of 19 December 2005 № 102-RL (as amended on 11.10.2012) // Republic Day. 2005. № 226-227 (16841).
- 12. On the deputy request: Sakhalin Oblast Law of 13 February 1998 № 56. // Provincial Gazette. 1998. № 20-22 (485–487).
- 13. On the status of a deputy of the Legislative Assembly of St. Petersburg: The Law of St. Petersburg of 8 February 1995 № 13-3 (as amended on 22 February 2017) // Bulletin of the Legislative Assembly of St. Petersburg. 1995. № 5-6.
- 14. Plyuta V. V. Konstitutsionno-legal bases of the parliamentary control in the Russian Federation: the Dissertation on competition of a scientific degree of the candidate of legal sciences. Chelyabinsk: Chelyabinsk State University, 2012.
- Karasev A. T. Deputy in the system of representative power (constitutional legal research): monograph. Ekaterinburg, 2009.
- Basovin V. S. The right to request deputies of local Soviets. M., 1957.

Карасев А. Т., Савоськин А. В.

Литература

- Амеллер М. Парламенты: сравнительное исследование структуры и деятельности представительных учреждений 55 стран мира. М.: Прогресс. 1967.
- 18. *Автономов А. С.* Парламентский контроль. Гл. 6 // В кн.: Парламентское право России / Под ред. Т. Д. Хабриевой. М.: Юристъ. 2003.
- 19. О статусе депутата Думы Ставропольского края: Закон Ставропольского края от 08 июля 1994 года № 4-кз (ред. от 14.04.2017) // Сборник законов и других правовых актов Ставропольского края. 1994. № 2. Ст. 20.
- 20. О статусе депутата Законодательной Думы Томской области: Закон Томской области от 07 марта 2002 года № 10-ОЗ (ред. от 22.09.2017) // Официальные ведомости Государственной Думы Томской области. 2002. № 4(65).
- О статусе депутата Законодательного Собрания Омской области: Закон Омской области от 26 сентября 1994 года № 7-ОЗ (ред. от 28.12.2016) // Омский вестник. 1994. № 192.
- Авакьян С. А. Федеральное Собрание парламент России. М., 1998.
- 23. О статусе депутата Рязанской областной Думы: Закон Рязанской области от 25 июня 2010 года № 57-ОЗ (ред. от 06.04.2017) // Рязанские ведомости. 2010. № 120.

- Ameller M. Parliaments: a comparative study of the structure and activities of representative institutions in 55 countries. M: Progress. 1967.
- 18. Avtonomov A. A. Parliamentary control. Ch. 6 // In the book: The Parliamentary Law of Russia / Ed. E. D. Khabrievoy. M.: Lawyer. 2003.
- 19. On the status of the deputy of the Duma of the Stavropol Territory: Law of the Stavropol Territory of 8 July 1994 № 4-kl (as amended on 14.04.2017) // Collection of laws and other legal acts of the Stavropol Territory. 1994. № 2. Art. 20.
- 20. On the status of a deputy of the Legislative Duma of Tomsk Oblast: Tomsk Oblast Law of 7 March 2002 № 10-OL (as amended on 22 September 2017) // Official Gazette of the State Duma of Tomsk Oblast. 2002. № 4 (65).
- 21. On the status of a deputy of the Legislative Assembly of the Omsk region: Law of the Omsk region of 26 September 1994 № 7-OL (as amended on December 28, 2016) // Omsk Gazette. 1994. № 192.
- Avakyan S. A. The Federal Assembly is the parliament of Russia. M., 1998.
- 23. About the status of the deputy of the Ryazan regional Duma: The law of the Ryazan region of 25 June 2010 № 57-OL (Edited from 06.04.2017) // Ryazan bulletins. 2010. № 120.

МУНИЦИПАЛИТЕТ: ЭКОНОМИКА И УПРАВЛЕНИЕ

ПОТЕНЦИАЛ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА ГРАЖДАН НА ОБРАЩЕНИЕ ПРИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИИ ПРАВОВОГО СТАТУСА МУНИЦИПАЛЬНЫХ ДЕПУТАТОВ

Мещерягина В. А.

преподаватель кафедры конституционного права, Уральский юридический институт Министерства внутренних дел России (Россия), 620057, Россия, г. Екатеринбург, ул. Корепина, 66, Metsheryagina@yandex.ru

УДК 342.736 ББК 67.400.32

Цель. На основании теоретического анализа мандата депутата представительного органа муниципального образования, определить перспективы развития института свободного депутатского мандата, посредством использования закрепленного в ст. 33 Конституции Российской Федерации права на обращение. Определить особенности соотношения института обращений граждан с институтом наказов избирателей.

Методы. Публикация подготовлена на основе общенаучного диалектического метода. Специальными методами, использованными при подготовке публикации, являются: системно-структурный, формально-юридический, логический и сравнительно-правовой.

Результаты. Установлено, что без должной правовой регламентации идея народного представительства и конституционная норма о многонациональном народе Российской Федерации как единственном источнике власти приобретает декларативный оттенок. Отсутствие правового регулирования работы депутатов с избирателями вынуждает ряд муниципальных образований возрождать институт наказов избирателей, характерный императивному депутатскому мандату.

На муниципальном уровне институт наказов избирателей существует и в настоящее время. Однако эффективность современных «муниципальных» наказов вызывает сомнения, поскольку обязанность их рассмотрения не обеспечена санкциями, а контроль за выполнением наказов возлагается на сами представительные органы.

Определены различия между термином «обращение», содержащимся в Федеральном законе «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» и «муниципальными» наказами избирателей, которые заключаются в трех аспекта. Во-первых, направить наказы могут только специальные субъекты: избиратели; во-вторых, направлять исключительно в период избирательной кампании и в течение срока созыва представительного органа; в-третьих, наказы проходят процедуру утверждения представительными органами муниципальных образований (т.е. он данный орган самостоятельно определяет приоритетность поступивших наказов и сроки их реализации).

Научная новизна. Предлагается внедрить две формы реализации права на обращение, применительно к статусу депутата представительного органа муниципального образования (в части укрепления взаимосвязи депутатов с населением), которые могут стать альтернативой институтам наказов избирателей и без существенных законодательных новелл развивать институт свободного мандата депутата.

Первая – это признание наказов избирателей разновидностью права на обращение (с соответствующим закреплением в ст. 3 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». С возможностью применения административной ответственности за нарушение порядка рассмотрения обращения по ст. 5.59 КоАП РФ.

Вторая – это внедрение правового института отзывов о качестве деятельности депутата представительного органа муниципального образования.

Предлагаемые меры не только усилят контроль за деятельностью депутатов представительных органов муниципальных образований, но и дисциплинируют кандидатов в депутаты представительных органов местного самоуправления, которые будут вынуждены составлять избирательные программы, исходя из своих реальных возможностей.

Ключевые слова: право на обращение, обращение, наказы избирателей, депутат, депутатский мандат.

Мещерягина В. А.

POTENTIAL OF THE CONSTITUTIONAL RIGHT OF CITIZENS TO APPEAL IN IMPROVING THE LEGAL STATUS OF MUNICIPAL DEPUTIES

Metshervagina V.A.

Teacher of the Chair of Constitutional Law, Ural Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia (Russia), 620057, Russia, Ekaterinburg, Korepina str., 66, Metsheryagina@yandex.ru

Purpose. Based on the theoretical analysis of the mandate of the deputy of the representative body of the municipal formation, to determine the prospects for the development of the institution of a free deputy mandate, through the use of art. 33 of the Constitution of the Russian Federation the right to appeal. Determine the features of the ratio of the institution of citizens 'appeals to the institution of voters' orders.

Methods. The publication is based on the general scientific dialectical method. Special methods used in the preparation of the publication are: system-structural, formal-legal, logical and comparative-legal.

Results. It has been established that without the proper legal regulation, the idea of popular representation and the constitutional norm on the multinational people of the Russian Federation as the only source of power acquires a declarative connotation. The lack of legal regulation of the work of deputies with voters forces a number of municipal entities to revive the institution of voters' orders, which is characteristic of an imperative deputy mandate.

At the municipal level, the institution of voters' orders exists at the present time. However, the effectiveness of modern "municipal" orders raises doubts, since the duty of their consideration is not ensured by sanctions, and the control over the implementation of the orders is entrusted to the representative bodies themselves.

Differences between the term "treatment", contained in the Federal Law "On the Procedure for Consideration of Appeals by Citizens of the Russian Federation" and "Municipal" Voter Sanctions, are concluded in three aspects. First, only special subjects can send out orders: voters; second, to send exclusively during the period of the election campaign and during the term of the convening of the representative body; third, the mandates are approved by the representative bodies of municipal entities (i.e., this body independently determines the priority of the received orders and the terms of their implementation).

Scientific novelty. It is proposed to introduce two forms of realization of the right to appeal, in relation to the status of a deputy of the representative body of the municipal formation (in terms of strengthening the relationship of deputies with the population), which can become an alternative to the institutions of voters' orders and without significant legislative innovations to develop the institution of a deputy's free mandate.

The first is the recognition of voters' orders as a form of the right to appeal (with the appropriate fixing in Article 3 of the Federal Law "On the Procedure for Considering Applications of Citizens of the Russian Federation." With the possibility of applying administrative responsibility for violating the procedure for considering an appeal under Article 5.59 of the Code of Administrative Offenses.

The second is the introduction of a legal institute of feedback on the quality of the activity of a representative of a representative body of a municipal formation.

The proposed measures will not only strengthen the control over the activity of deputies of representative bodies of municipal entities, but also discipline candidates for deputies of representative bodies of local self-government who will be compelled to make electoral programs based on their real possibilities.

Key words: right to appeal, appeal, electors opinion, parliamentary, the parliamentary mandate.

Местное самоуправление является одной из основ конституционного строя Российской Федерации, а также формой осуществления народом своей власти, что непосредственно закреплено в Конституции Российской Федерации (далее по тексту – Конституция РФ) [1], а также в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [2].

Для эффективного осуществления населением своей власти законодатель установил перечень форм участия граждан в осуществлении местного самоуправления, которые по степени обязательности реализации воли населения в науке муниципального права

подразделяют на императивные и консультативные. В первом случае выражение воли народа имеет обязательный и окончательный характер, т.е. принятые им решения не требуют утверждения кем-либо (муниципальные выборы, местный референдум, голосование

Мещерягина В. А.

по отзыву депутата). Во втором случае по волеизъявлению гражданина окончательное официальное решение принимает компетентный орган местного самоуправления (сход граждан, правотворческая инициатива граждан, опрос граждан и др.).

Подавляющее большинство указанных в главе 5 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» форм реализации местного самоуправления имеют консультативный характер. В данной связи А. А. Сергеев отмечает следующее: «в большинстве муниципальных образований городского и районного уровня единственной формой непосредственной демократии, реально применяемой и ориентированной на всех дееспособных жителей соответствующих территорий, являются муниципальные выборы. Все иные институты непосредственной демократии, предусмотренные законодательством, являются факультативными, их использование на практике возможно, но не обязательно» [3, с. 383].

Необязательность большинства форм прямой демократии предопределяет ведущее положение органов представительной власти в механизме реализации волеизъявлений граждан. Следовательно, степень взаимодействия населения с депутатами, возможности влияния на принимаемые ими решения — это показатель уровня народовластия не только на территории отдельного муниципального образования, но и в целом на территории Российской Федерации.

Вместе с тем, согласно ст. 18 Конституции РФ и правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, изложенной в Постановлении от 12 апреля 2002 г. № 9-П, при осуществлении своих полномочий депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации руководствуются только Конституцией РФ и своей совестью [4]. Другими словами, на конституционном уровне зафиксирован свободный мандат депутата федерального представительного органа, при котором депутат является представителем всего народа, не зависит от воли конкретных избирателей, а учитывает интересы общества в целом.

Исходя из нормы ст. 6 Федерального закона «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» [5] политическая партия самостоятельно определяет порядок взаимоотношений депутата с избирателями того или иного субъекта: «депутат Государственной Думы поддерживает связь с избирателями в субъекте (субъектах) РФ, определенном (определенных) депутатским объединением».

Федеральные тренды заимствуются муниципальными нормотворцами, поэтому действующие акты муниципальных образований о статусе депутатов,

содержат обобщенную характеристику взаимоотношений депутатов с избирателями. Так, в Законе Свердловской области «О статусе депутата представительного органа местного самоуправления муниципального образования в Свердловской области» [6] указано, что депутат представительного органа местного самоуправления поддерживает связь с избирателями округа, от которого он избран, а также перечисляются три основные формы связи: информирование избирателей, рассмотрение их обращений, изучение депутатоми общественного мнения (ст. 6). Другой пример, в п. 3 ст. 30 Устава муниципального образования «город Екатеринбург» установлено, что одной из составляющих деятельность депутата городской думы является работа с избирателями, однако формы такого взаимодействия не раскрываются [7].

Очевидным представляется тот факт, что без должной правовой регламентации идея народного представительства и конституционная норма о многонациональном народе Российской Федерации как единственном источнике власти приобретает декларативный оттенок.

Думается, что именно отсутствие правового регулирования работы депутатов с избирателями вынуждает ряд муниципальных образований возрождать институт наказов избирателей, характерный императивному депутатскому мандату.

Советская модель императивного мандата предполагала получение наказов избирателей во время собраний по утверждению кандидатов. Избирательные наказы были способом выявления настроений на местах, поскольку все они протоколировались, обобщались и передавались вверх по инстанциям. В результате партийно-государственный аппарат как на местах, так и в центре получал некий срез проблем и ожиданий общества [8, с. 34].

Следует согласиться с позицией А. Н. Диденко, который считает, что институт наказов избирателей в классическом понимании советского периода уже вряд ли можно возродить, т.к. решение депутатами конкретных бытовых проблем невозможно исходя из действующего бюджетного законодательства и принципа разделения властей. Сущность депутатской деятельности должна сводиться к анализу обращений, причин возникновения проблем избирателей с использованием своего основного полномочия – права законодательной инициативы [9].

На муниципальном уровне институт наказов избирателей существует и в настоящее время. Однако эффективность современных «муниципальных» наказов вызывает сомнения, поскольку обязанность их рассмотрения не обеспечена санкциями, а контроль за выполнением наказов возлагается на сами представительные органы. В качестве примера можно привести

Мещерягина В. А.

нормы Решения Думы города Сургута «О порядке работы с наказами избирателей, данными депутатам думы города» [10], где указано: «Контроль за выполнением наказов избирателей осуществляется депутатами Думы города и Думой города. Ход выполнения наказов избирателей обсуждается на заседаниях Думы города, постоянных комитетов Думы города, при рассмотрении отчетов (информации) о выполнении планов и программ, отчетов об исполнении бюджета города». Аналогичная формулировка изложена в Решении Думы города Ханты-Мансийска, утвердившее «Положение о наказах избирателей, данных депутатам Думы города Ханты-Мансийска» [11]. Следует обратить внимание на то, что наказы могут быть внесены отдельными избирателями, группами избирателей как в процессе предвыборной кампании, так и в процессе работы представительного органа и выборного должностного лица.

В ряде муниципальных образований отсутствует императивность принятия наказов избирателей к исполнению. Например, в ст. 1 Решения Думы муниципального образования города Ирбита, утвердившей «Положение о порядке организации работы с наказами избирателей депутатам думы муниципального образования город Ирбит» [12], закреплено: наказы избирателей принимаются и выполняются исходя из их общественной значимости, социально-экономической и правовой обоснованности, реальности осуществления, наличия финансовых возможностей для исполнения.

Проанализировав различные муниципальные акты о наказах избирателей, можно прийти к выводу, что их юридическая природа схожа с закрепленным в ст. 33 Конституции РФ правом на обращение, которое можно рассматривать как межотраслевой правовой институт, закрепляющий право человека и гражданина, их объединений, а также организаций реализовать свое волеизъявление в устной, письменной или электронной формах, с целью обеспечения, реализации, восстановления или защиты прав, свобод и законных интересов участвовать в управлении делами государства.

Юридическая природа конституционного права на обращение многогранна: форма (участия граждан в управлении делами государства и общества [13]; средство (осуществления и охраны прав личности; укрепления связи органов государственной власти, органов местного самоуправления с населением [14, с. 197]; разрешения противоречий в общественной и политической жизни [15, с. 48]; общественного контроля за деятельностью органов власти; внесения предложений по совершенствованию работы органов публичной власти [16, с. 137] и др.

Схожий подход прослеживается при характеристике института наказов избирателей: эффективный механизм непосредственного участия депутатов

и избирателей в решении проблем муниципальных образований; одна из форм выражения воли и интересов избирателей, непосредственного участия граждан в управлении делами субъекта РФ, муниципального образования; укрепления связи депутатов и избирателей и др. [17, с. 384].

Фактически, различие между правовыми институтами обращений граждан, муниципальных наказов избирателей заключается в трех аспекта. Во-первых, направить наказы могут только специальные субъекты: избиратели; во-вторых, направлять исключительно в период избирательной кампании и в течение срока созыва представительного органа; в-третьих, наказы проходят процедуру утверждения представительными органами муниципальных образований (т.е. он данный орган самостоятельно определяет приоритетность поступивших наказов и сроки их реализации).

При этом дефиниция «наказы избирателей» формулируется через разновидность обращения — предложение, которое в соответствии со ст. 4 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» [18] является рекомендацией гражданина по совершенствованию законов и иных нормативных правовых актов, деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, развитию общественных отношений, улучшению социально-экономической и иных сфер деятельности государства и общества.

Возникает закономерный вопрос: есть ли необходимость развивать институт наказов избирателей, если можно реализовать его функцию через существующий правовой инструментарий? Думается, что такая необходимость есть, поскольку любой тип депутатского мандата не означает абсолютной независимости представителя от избирателей. Исходя из основных принципов представительной демократии, депутат считается полноценным представителем народа и не должен дистанционироваться от него [20].

Право граждан на обращение, применительно к статусу депутата реализуется в двух формах. Первая форма это прием депутатом обращений поступающих от граждан и последующее реагирование на них (пассивная форма реализации права граждан на обращение). Вторая форма это направление депутатом соответствующих обращений (чаще всего запросов) от своего имени в защиту прав и законных интересов граждан (активная форма реализации уже депутатом своего права на обращение) [21, с. 108].

Предлагается внедрить еще две формы реализации данного права применительно к статусу депутата представительного органа муниципального образования (в части укрепления взаимосвязи депутатов с населением), которые могут стать альтернативой институтам наказов избирателей и без существенных

Мещерягина В. А.

законодательных новелл развивать институт свободного мандата депутата.

Первая — это признание наказов избирателей разновидностью права на обращение (с соответствующим закреплением в ст. 3 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». С возможностью применения административной ответственности за нарушение порядка рассмотрения обращения по ст. 5.59 КоАП РФ.

Вторая — это внедрение правового института отзывов о качестве деятельности депутата представительного органа муниципального образования, под которым понимается соответствующее определенной форме (чаще всего электронной) обращение гражданина, содержащее оценку деятельности органов государственной власти или местного самоуправления, а также их должностных лиц [22, с. 24].

Правовой институт отзыва о деятельности органов власти пока закреплен только в подзаконных актах, регламентирующих предоставление государственных и муниципальных услуг, тем не менее, может быть адаптирован и для свободного мандата депутата представительного органа местного самоуправления. В данной связи согласимся с мнением Е.И. Колюшина: «концептуально граждане могут непосредственно отправлять местное самоуправление в любых формах, которые не противоречат Конституции Российской Федерации и российским законам. Это означает,

что перечень форм непосредственной демократии в муниципальном праве не может быть исчерпывающим. Практика порождает новые формы, которые на каком-то этапе не могут не получить правового закрепления» [23, с. 115].

С этой целью предлагается разработать опросный модуль, аналог которого уже имеется в Постановление Правительства РФ от 12 декабря 2012 г. № 1284 «Об оценке гражданами эффективности деятельности руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти». В соответствии со ст. 10 указанного нормативного акта опросный модуль размещается на официальных сайтах федеральных органов исполнительной власти. Видится, что не составит существенных проблем распространить опросный модуль и для сайтов муниципальных представительных органов. Гражданин, прошедший регистрацию на сайте, получив доступ к личному кабинету, может не только оставлять и обновлять отзывы, но и оставлять комментарии к чужим отзывам, получать и оценивать ответ органа власти.

Предлагаемые меры не только усилят контроль за деятельностью депутатов представительных органов муниципальных образований, но и дисциплинируют кандидатов в депутаты представительных органов местного самоуправления, которые будут вынуждены составлять избирательные программы, исходя из своих реальных возможностей.

Литература:

- 1. Конституция Российской Федерации. Доступ из справ. прав. системы «КонсультантПлюс».
- Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06 октября 2003 года № 131-ФЗ. Доступ из справ.-прав. системы «КонсультантПлюс».
- Сергеев А. А. Местное самоуправление в Российской Федерации: проблемы правового регулирования. М.: Проспект, 2006.
- 4. По делу о проверке конституционности положений статей 13 и 14 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина А.П. Быкова, а также запросами Верховного Суда Российской Федерации и Законодательного Собрания Красноярского края: Постановление Конституционного Суда РФ от 12 апреля 2002 года № 9-П. Доступ из справправ. системы «КонсультантПлюс».
- О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: Федеральный закон от 8 мая 1994 года № 3-Ф3. Доступ из справ.-прав. системы «Консультант-Плюс»

- The Constitution of the Russian Federation. Access from ref.legal system "ConsultantPlus".
- On general principles of the organization of local self-government in the Russian Federation: Federal Law № 131-FLZ of 6 October 2003. Access from ref.-legal system "ConsultantPlus".
- 3. Sergeev A. A. Local self-government in the Russian Federation: problems of legal regulation. M.: Prospekt, 2006.
- 4. In the case on the verification of the constitutionality of the provisions of Articles 13 and 14 of the Federal Law "On the General Principles of the Organization of Legislative (Representative) and Executive Bodies of State Power of the Subjects of the Russian Federation" in connection with the complaint of citizen A. P. Bykov, as well as the requests of the Supreme Court of the Russian Federation and the Legislative Assembly of the Krasnoyarsk Territory: Decree of the Constitutional Court of the Russian Federation of 12 April 2002 № 9-P. Access from ref.-legal system "ConsultantPlus".
- 5. On the status of a member of the Federation Council and the status of a deputy of the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation: Federal Law № 3-FL of 8 May 1994. Access from rights. system "ConsulantPlus".

Мещерягина В. А.

Литература:

- О статусе депутата представительного органа местного самоуправления муниципального образования в Свердловской области: Закон Свердловской области от 20 мая 1997 года № 31-ОЗ. Доступ из справ.-прав. системы «КонсультантПлюс».
- Устав муниципального образования «город Екатеринбург»: Распоряжение Правительства Свердловской области от 30 июня 2005 года № 757-РП. Доступ из справ.прав. системы «КонсультантПлюс».
- Фокин А. А. Избирательные процедуры в СССР как механизм выявления общественных настроений // Управление в современных системах. 2015. № 2.
- Диденко А. Н. Эволюция мандата депутата представительного органа публичной власти в Российской Федерации // Вестник Томского государственного университета. 2009. № 320. С. 314.
- О порядке работы с наказами избирателей, данными депутатам думы города: Решение Думы города Сургута от 26 сентября 2012 г № 225-V. Доступ из справ.-прав. системы «КонсультантПлюс».
- Положение о наказах избирателей, данных депутатам Думы города Ханты-Мансийска: Решение Думы города Ханты-Мансийска от 6 февраля 2009 года № 723. Доступ из справ.-прав. системы «КонсультантПлюс».
- 12. Положение о порядке организации работы с наказами избирателей депутатам думы муниципального образования город Ирбит: Решение Думы муниципального образования города Ирбита от 30 июня 2008 года № 34. Доступ из справ.-прав. системы «КонсультантПлюс».
- 13. По делу о проверке конституционности части 1 статьи 1, части 1 статьи 2 и статьи 3 федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» в связи с запросом Законодательного Собрания Ростовской области: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 18 июля 2012 года № 19-П. Доступ из справ.-прав. системы «КонсультантПлюс».
- 14. Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный) / Под ред. В. Д. Зорькина. М., 2011.
- Скрябина, М.В. Реализация конституционного права граждан на обращение в органы публичной власти: диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук. СПб., 2007.
- Подъячев К. В. Обращения граждан во власть: функциональные особенности // Социологические исследования. 2007. № 5.
- 17. Нудненко Л. А. Конституционное право России: учебник для бакалавриата. М.: Юрайт, 2011. С. 112–113.
- 18. О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации: Федеральный закон от 2 мая 2006 года № 59-ФЗ. Доступ из справ.-прав. системы «Консультант-Плюс».

- 6. On the status of a deputy of the representative body of local self-government of the municipality in the Sverdlovsk region: Law of the Sverdlovsk region of 20 May 1997 № 31-OL. Access from ref.-legal system "ConsultantPlus".
- Charter of the municipal entity "city of Yekaterinburg": Order of the Government of the Sverdlovsk region of 30 June 2005 № 757-RP. Access from ref.-legal system "Consultant-Plus".
- 8. Fokin A. A. Selective procedures in the USSR as a mechanism for revealing public sentiments // Management in modern systems. 2015. № 2.
- 9. Didenko A. N. Evolution of the mandate of a deputy of a representative body of public authority in the Russian Federation // Bulletin of Tomsk State University. 2009. № 320. P. 314.
- 10. On the procedure for working with the punishments of voters given to the City Duma deputies: The decision of the Duma of the city of Surgut from 26 September 2012 № 225-V. Access from ref.-legal system "ConsultantPlus".
- 11. Regulations on the punishments of voters given to the Duma deputies of the city of Khanty-Mansiysk: Decision of the Duma of the city of Khanty-Mansiysk on 6 February 2009 № 723. Access from ref.-legal system "ConsultantPlus".
- 12. Regulation on the procedure for organizing work with the voters' sentences to the deputies of the City Council Municipality. City of Irbit: Decision of the Duma of the municipal entity of the city of Irbit dated 30 June 2008 № 34. Access from ref.-legal system "ConsultantPlus".
- 13. In the case on the verification of the constitutionality of Part 1 of Article 1, Part 1 of Article 2 and Article 3 of the Federal Law "On the Procedure for Considering Appeals from Citizens of the Russian Federation" in connection with the request of the Legislative Assembly of the Rostov Region: Decision of the Constitutional Court of the Russian Federation of 18 July 2012 № 19-P. Access from ref.-legal system "ConsultantPlus".
- 14. Commentary on the Constitution of the Russian Federation (article-by-article) / Ed. V.D. Zorkina. M., 2011.
- 15. Scriabin, M.V. Implementation of the constitutional right of citizens to apply to public authorities: a thesis for the degree of candidate of legal sciences. SPb., 2007.
- 16. Podyachev K. V. Appeals of citizens to power: functional features // Sociological research. 2007. № 5.
- 17. Nudnenko L. A. The constitutional law of Russia: a textbook for undergraduate. M.: Yurayt, 2011. P. 112–113.
- 18. On the procedure for considering applications of citizens of the Russian Federation: Federal Law of 2 May 2006, №59-FL. Access from ref.-legal system "ConsultantPlus".

Мещерягина В. А.

Литература:

- 19. По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона Красноярского края «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления: Постановление Конституционного Суда РФ от 2 апреля 2002 года № 7-П. Доступ из справ.-прав. системы «КонсультантПлюс».
- Васькова Л. Г. Конституционно-правовое регулирование мандата депутата современного парламента. Тюмень, 2007
- Карасев А. Т., Савоськин А. В. Обращение к депутату как способ защиты прав граждан // Проблемы обеспечения, реализации, защиты конституционных прав и свобод человека. 2013. № 2.
- Савоськин А. В. Отзыв о деятельности органа власти: правовое регулирование и практика // Законодательство. 2016. № 7.
- 23. Колюшин Е. И. Муниципальное право России. М.: Норма, 2008.

- 19. In the case of verification of the constitutionality of certain provisions of the Krasnoyarsk Territory Law "On the procedure for recalling a deputy of a representative body of local self-government: Decree of the Constitutional Court of the Russian Federation of 2 April 2002 № 7-P. Access from ref.-legal system "ConsultantPlus".
- Vaskova L. G. Constitutional and legal regulation of the mandate of a member of the modern parliament. Tyumen, 2007
- 21. Karasev A. T., Savoskin A. V. Address to the deputy as a way to protect the rights of citizens // Problems of ensuring, implementation, protection of constitutional human rights and freedoms. 2013. № 2.
- 22. Savoskin A. V. Feedback on the activities of the authority: legal regulation and practice // Legislation. 2016. № 7.
- 23. Kolyushin E. I. Municipal Law of Russia. M.: Norma, 2008.

Вуднецкий Н. С., 2018

МУНИЦИПАЛИТЕТ: ЭКОНОМИКА И УПРАВЛЕНИЕ

СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ ПОСЛЕДСТВИЙ РАСПОРЯЖЕНИЯ В ОТСУТСТВИЕ ПОЛНОМОЧИЙ ЛИБО СОГЛАСИЯ ТРЕТЬЕГО ЛИЦА, ОРГАНА ЮРИДИЧЕСКОГО ЛИЦА ИЛИ ОРГАНА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Буднецкий Н.С.

преподаватель кафедры гражданско-правовых дисциплин, Московский государственный лингвистический университет (Россия), 119034, Россия, г. Москва, ул. Остоженка, 38, nikolay budnetskiy@rbcmail.ru

УДК 347.13 ББК 67.404.04

Цель. Изучение и конкретизация правовых последствий распоряжения в отсутствие полномочий либо согласия с учетом опыта зарубежного законодателя и в целях поддержания «минимальной справедливости» при распределении бремени и предмета доказывания по таким делам.

Методы. На основе сопоставления сфер применения общих и специальных норм гражданского законодательства о согласии и превышении полномочий выявлена субъектная и предметная направленность данных разрозненных законоположений (обеспечение интересов «принципала», общества, его акционеров и проч.), после чего уже сгруппированные нормы («общие», «корпоративные» и т.д.) сопоставлены с правилами английского, немецкого и австрийского законодательства, имеющими ту же функцию.

Результаты. Предложена предварительная типология норм российского права о согласии и превышении полномочий и отмечены направления дальнейшего развития гражданского законодательства, в частности, необходимость конкретизировать понятие «знания» о наличии ограничений (отсутствии согласия, выходе за пределы полномочий).

Научная новизна. Заключается в том, что автор рассматривает проблематику согласия или выхода за пределы полномочий как часть теории права собственности, а именно, ограничения правомочия распоряжения, что предоставляет мощный теоретический фундамент для дальнейшего логичного выстраивания соответствующего российского законодательства, в том числе, с учетом достижений английской доктрины агентирования.

Ключевые слова: Распоряжение, согласие, полномочие.

A COMPARATIVE LEGAL ANALYSIS OF THE CONSEQUENCES OF DISPOSAL IN THE ABSENCE OF AUTHORITY OR CONSENT OF A THIRD PERSON, A BODY OF A LEGAL ENTITY OR A MUNICIPAL BODY

Budnetskii N. S.

Teacher of the Department of Civil Law, Moscow State Linguistic University (Russia), 119034, Russia, Moscow, 38/1, Ostozhenka str., 38/1, nikolay_budnetskiy@rbcmail.ru

Purpose. Review and specification of the legal consequences of disposal in the absence of authority or consent, taking into account the experience of the foreign legislator and in order to maintain the "minimum fairness" in the distribution of the burden of proof and determination of what is to be evidenced in such court cases.

Буднецкий Н. С.

Methods. On the basis of comparison of the spheres of application of general and special norms of civil legislation on consent and exceeding of authority, the author crystallized the subject and object orientation of quite dispersed legal provisions (securing the interests of the "principal", of the company, its shareholders, etc.), after which the ready-classified norms ("general", "corporate", etc.) were compared with the rules of English, German and Austrian legislation, having the same function.

Results. A preliminary typology of the norms of the Russian law on consent and exceeding of authority was suggested as well as directions for the further development of civil legislation were pointed out, in particular, the need to specify the notion of "knowledge" about the presence of restrictions (lack of consent, going beyond powers).

Scientific novelty. It consists in the fact that the author considers the problems of consent or exceeding of powers as part of the theory of property rights, namely, the restriction on disposal, which provides a rich theoretical basis for the further logical development of relevant Russian legislation, including, by taking into account the achievements of the English agency doctrine.

Key words: disposal, consent, authority.

Разнообразие и практичность правовых последствий признания сделки недействительной, с одной стороны, и его сложность с учетом необходимости доказать феномен «знания» другого лица, с другой стороны, привлекают внимание исследователей к случаям распоряжения в отсутствие полномочий либо согласия [1].

Случаи ограничения распоряжения посредством требования о согласии, в частности, органа местного самоуправления, весьма многочисленны: это установление сервитута в отношении земельного участка в муниципальной собственности, передача прав и обязанностей по договору аренды земельного участка (в том числе, путем субаренды или в отношении лесного земельного участка). Наличие согласия муниципального органа частично доказывает правомерность торгов, на которых произошло распоряжение недвижимостью [2]. К аргументам об отсутствии согласия и, следовательно, требованию о признании сделки недействительной муниципалитеты также прибегают в спорах из инвестиционных контрактов [3]. Вопрос о полномочиях органов и представителей юридических лиц, которым муниципалитеты предоставляют земельные участки, также становится предметом судебных разбирательств (например, в связи с тем, что эти сделки являются «крупными» или «с заинтересованностью»).

Еще более актуальным изучение данной проблематики стало в контексте появления в российском законодательстве актов толкования права, содержащих разъяснения касательно распределения бремени доказывания и его предмете [4] при оспаривании распоряжения без полномочий либо согласия. Хотя данная тематика и не является совершенно новой [5], до сих пор не создан общий теоретический фундамент для многих разных ситуаций распоряжения без полномочий либо согласия, а это позволило бы логично кодифицировать эти случаи и закрепить в законе критерии, по которым определяется ответственное за нарушение лицо. До сих пор в данной сфере не учтен опыт зарубежных законодателей. Что более опасно, в отсутствие комплексного

теоретического осмысления проблематики такого распоряжения возникает риск неправильного правоприменения на базе преждевременных выводов. Правоведам известно, что в данной сфере ошибки могут быть допущены с легкостью: так В.В. Витрянский уже обращал внимание на ложное представление о том, что орган юридического лица может быть его представителем, которое имело место до устранения ошибочной ссылки на п. 1 ст. 182 ГК РФ в п. 1 ст. 53 ГК РФ [6].

Споры о распоряжении без полномочий или согласия следует рассматривать как с позиции лица, в интересах которого установлено ограничение, так и с позиции приобретателя, так как последний иногда заслуживает не только денежной компенсации, но и оставления имущества за ним. Такая «минимальная справедливость» должна быть обеспечена, в первую очередь, при возложении бремени и формулировании предмета доказывания. Например, в случае неосновательного обогащения именно на приобретателе лежит бремя доказывания того, что переданное имущество не подлежит возврату. Это правило действует не только при отсутствии правового основания изначально, но и при признании сделки, направленной на переход права собственности, недействительной впоследствии [7].

В общем плане, недействительность сделки вследствие ее ничтожности или оспоримости устанавливается судом, и в последнее время такие постановления, по свидетельству специалистов, все более редки. Это направление развития судебной практики — одна из форм реализации идеи о «стабильности оборота», то есть создания у стороны уверенности в правомерности исполнения сделки контрагентом. Вместе с тем, правила о недействительности все еще актуальны

Буднецкий Н. С.

применительно к сделкам, совершенным с злым умыслом. Примером послужит передача прав и обязанностей по договору аренды земельного участка лесного фонда без согласия муниципального комитета [8] или распоряжение «лже-директором» имуществом общества [9].

Правовые последствия отсутствия согласия в диссертационных исследованиях определены как более многочисленные, нежели последствия недействительности: прекращение правоотношения, изменение правоотношения, возмещение убытков, оплата штрафа, отсутствие последствий действия, недействительность и относительная недействительность [10, с. 11].

В связи с вышеизложенным, имея в виду цель поддержания «минимальной справедливости» в весьма различных по субъектному и сущностному составу правоотношениях, требуется изучить, категоризировать и конкретизировать правовые последствия распоряжения в отсутствие полномочий или согласия, в том числе, сравнительно-правовым методом.

А. А. Овчинников, выделяя четыре состава распоряжения в отсутствие полномочия на основе ст. 173.1 ГК РФ, п. 1 ст. 174 ГК РФ, ст. 174.1 ГК РФ и п. 2 ст. 174 ГК РФ соответственно, верно отмечает, что «виды недействительной сделки являются, по сути, не более чем способами юридической констатации их недействительности, тогда как глубина правовой природы сделки остается ими не познана и не воспринята» [1]. Попытаемся развить предложенную им классификацию, сконцентрировавшись на способах, которыми можно признать соответствующие сделки недействительными.

Во-первых, это сделки, заключенные без необходимого в силу закона согласия третьего лица, органа юридического лица или государственного органа либо органа местного самоуправления (ст. 173.1 ГК РФ). Оспаривать их могут лица, управомоченные давать согласие, при условии, что другая сторона сделки знала или должна была знать об отсутствии согласия (пп. 1, 2 ст. 173.1 ГК РФ). При распоряжении без полномочий (применительно к органам юридического лица - с описанными ниже особенностями в части п. 1 ст. 174 ГК РФ) либо согласия бремя доказывания «знания» об отсутствии ограничений возложено на лицо, в интересах которого установлено ограничение, в несколько «облегченной» форме: «при этом не требуется доказывания наступления указанных (неблагоприятных прим. Н.Б.) последствий в случаях оспаривания сделки по основаниям, указанным в статье 173.1, пункте 1 статьи 174 ГК РФ, когда нарушение прав и охраняемых законом интересов лица заключается соответственно в отсутствии согласия, предусмотренного законом, или нарушении ограничения полномочий представителя или лица, действующего от имени юридического лица

без доверенности» [11, п. 71]. Для ясности, возможно, имело бы смысл законодательно закрепить установившиеся в судебной практике критерии «знания» приобретателя о наличии таких ограничений правомочия распоряжения.

Для приобретателя по сделке естественно в данном случае аргументировать свое «незнание» о наличии ограничений. Факт «незнания» (а также отсутствия сговора) играет важную роль и в зарубежных правопорядках. Так, в английском праве наличие полномочий у агента (в терминологии континентального права - «лица, распоряжающегося без полномочий либо согласия») предполагается, а иск (в английском праве - не о недействительности, а о возмещении прямых убытков, связанных с превышением полномочий), предоставлен не принципалу (в терминологии континентального права - «лицу, в интересах которого установлено ограничение»), а третьему лицу, вовлеченному в отношения с агентом. Агент отвечает за свои действия вне зависимости от формы вины и даже при невиновности, за исключением случаев, когда третье лицо знало об отсутствии полномочий, или если договор исключал ответственность [12, с. 263].

В немецком праве действовавшее с превышением полномочий лицо (лат., falsus procurator) возмещает убытки, связанные с невозможностью исполнения договора, если «принципал» в последствии не одобрил сделку, но за исключением случая, когда третье лицо не знало о наличии ограничений по неосторожности или знало о них [13, с. 1478]. До момента одобрения сделки «принципалом» она считается относительно недействительной (нем., schwebend unwirksam), что означает, что в случае одобрения сделка изначально действительна, в отсутствие одобрения — изначально ничтожна. Именно таковы правовые последствия сделок о продаже земель сельскохозяйственного назначения, проведенных без согласия муниципального органа [13, с. 1384].

Опыт немецкого законодателя мог бы быть внедрен в российское регулирование распоряжения имуществом в муниципальной собственности в той части, что приобретатель обязан возместить убытки и вернуть полученное, если он не осведомился о наличии согласия муниципального органа по неосторожности.

Если необходимость получения согласия на распоряжение установлена корпоративным договором, то бремя доказывания согласно российскому праву несет участник корпоративного договора, в пользу которого установлено ограничение: заявляя о недействительности, он обязан доказать, что другая сторона сделки знала или должна была знать об ограничениях (абз. 3 п. 6 ст. 67.2 ГК РФ). Представляется, это весьма сложно с учетом конфиденциального характера соглашения (п. 4 ст. 67.2 ГК РФ).

Буднецкий Н. С.

Хотя в названии ст. 173.1 ГК РФ употреблен термин «недействительность», российский законодатель предписывает ряду сделок иные последствия, отличные от недействительности, в корреспондирующих специальных нормах. В них на сегодня не назван ни полный перечень «иных» последствий, ни их характеристики. Юристов и суды, видимо, ориентируют на самостоятельное определение полного круга «иных» последствий применительно к каждой сделке, которой закон определяет хотя бы одно «иное» последствие.

Так, «иные» последствия имеют случаи распоряжения долями в обществе с ограниченной ответственностью без согласия других участников или общества, требуемого по уставу (ст. 21 Закона об обществах с ограниченной ответственностью). Оно влечет передачу доли обществу, при которой оно выплачивает бывшему участнику-нарушителю действительную стоимость этой доли. На сегодня сделка нарушителя и третьего лица действительна, как и до введения в действие ст. 173.1 ГК [14, 15], что не соответствует зарубежному опыту.

Согласно комментариям к § 16 Закона ФРГ о ГмбХ, «в первую очередь не защищается добросовестное убеждение в том, что участники могут свободно распоряжаться долей без согласия общества и остальных участников», «отсутствие согласия общества или других участников может повредить действительности передачи» [16]. Австрийское законодательство в данной части выглядит более либеральным, и согласно ст. 77 Закона Австрии о ГмбХ суд имеет право утвердить переход доли в отсутствие требуемого по уставу согласия, если, среди прочих критериев, переход не вредит интересам общества, других участников и кредиторов.

Еще одним примером специальных последствий совершения сделки без согласия является п. 3 ст. 73 ГК РФ: «товарищество вправе по своему выбору потребовать от такого участника возмещения причиненных товариществу убытков либо передачи товариществу всей приобретенной по таким сделкам выгоды».

Следовательно, не всякая сделка, заключенная без согласия, недействительна согласно российскому законодательству. Нельзя поэтому с учетом упомянутых норм российского законодательства полностью согласиться с выводом о том, что согласие является одним из «обязательных условий действительности сделки» и «необходимым условием правомерности перехода прав по таким сделкам» [17, с. 11]. Вместе с тем, с учетом зарубежного опыта, именно в этом направлении следовало бы совершенствовать российское законодательство.

Отметим, что в сфере применения ст. 173.1 ГК РФ можно по различным критериям выделять различные группы случаев, например, по критерию воздействия

на интересы «принципала»: (а) когда сделка создает права и обязанности для «принципала» (например, применительно к сделкам общества-банкрота, не одобренным управляющим в стадиях наблюдения и финансового оздоровления) или (б) когда «принципал» не приобретает никаких новых прав или обязанностей, но стороны сделки, не испросив согласия, затронули его интересы (случаи отсутствия согласия органа местного самоуправления на субаренду, передачу прав и обязанностей по договору аренды).

Во-вторых, распоряжение возможно с выходом за пределы полномочий представителя или действующего без доверенности органа юридического лица (п. 1 ст. 174 ГК РФ). Эта норма применяется в качестве специальной по отношению к норме ст. 173.1 ГК РФ, но с одной важной оговоркой, обусловленной возможностью третьего лица самостоятельно или по запросу ознакомиться с полномочиями представителя физического лица или органа юридического лица. В частности, установлено, что «третьи лица, полагающиеся на данные ЕГРЮЛ о лицах, уполномоченных выступать от имени юридического лица, по общему правилу вправе исходить из неограниченности этих полномочий» [11, п. 22]. Как и в случае с распоряжением без согласия, «бремя доказывания того, что третье лицо знало или должно было знать о таких ограничениях, возлагается на лиц, в интересах которых они установлены».

На практике суды иногда облегчают задачу пострадавшего «принципала», толкуя порядок реализации требования о недействительности в том смысле, что пострадавшему достаточно заявить о том, что приобретатель не запросил баланс или устав общества, не потребовал справку о том, что никаких ограничений на распоряжение не существует [18]. Таким образом, факт наложения бремени доказывания на пострадавшее лицо порой корректируется сравнительной легкостью его успешной для пострадавшего лица реализации.

С другой стороны, если ограничивающее распоряжение документы запрошены, но не были предоставлены, то сделка не может быть признана недействительной по иску «пострадавшего», так как в таком случае есть риск злого умысла между «пострадавшим принципалом» и «агентом». Например, в обществе, где образован единоличный исполнительный орган, состоящий из двух директоров (ст. 65.3 ГК РФ), их полномочия могут быть конкретизированы не в уставе, доступном третьим лицам, а в конфиденциальном внутреннем регламенте общества, предоставление которого на практике возможно лишь по решению суда.

С учетом иностранного опыта, правильнее было бы не возлагать во всех случаях бремя доказывания и задачу обосновать феномен «знания» о существовании ограничений на лицо, в чьих интересах

Буднецкий Н. С.

установлено ограничение, а закрепить в законе критерии обоснованного предположения о виновности «принципала», «агента» или третьего лица, после чего уже возложить бремя ответственности на отвечающего этим критериям субъекта.

Если же документы были предоставлены, и из них следовали ограничения, но распоряжение все же состоялось, то стороны вернут друг другу все полученное и возместят убытки: как было указано выше, сделки, совершенные с злым умыслом, в данном случае будут считаться ничтожными (п. 2 ст. 168 ГК РФ).

Для случаев распоряжения без согласия, если сделка являлась крупной сделкой или сделкой с заинтересованностью, предусмотрены специальные правила о предмете доказывания [19, п. 3]. Добавим лишь, что Верховный Суд РФ в настоящее время делает шаги в направлении предоставления бенефициарам обществ права оспаривать сделки с заинтересованностью [20].

В-третьих, распоряжение без полномочий возможно в случаях нарушения законного запрета или ограничения на распоряжение имуществом (ст. 174.1 ГК РФ). В частности, данная статья содержит ссылку на Закон о банкротстве, и примером его применимой нормы может послужить п. 2 ст. 126: «С даты принятия арбитражным судом решения о признании должника банкротом и об открытии конкурсного производства прекращаются полномочия руководителя должника». Например, после открытия конкурса в отношении должника кредитор может потребовать признать ничтожным распоряжение генерального директора должника о получении выплаты по банковской гарантии за нарушение договора кредитором. Представляется, что возможным правовым основанием будет п. 4 ст. 1 ГК РФ о невозможности извлекать преимущество из незаконного или недобросовестного поведения.

Подводя итог рассмотрению указанных норм о распоряжении в отсутствие полномочий либо согласия, следует отметить, что в контексте защиты гражданского оборота «принципалам», подающим заявление о признании распорядительной сделки недействительной, предстоит доказать феномен «знания» третьего лица о наличии ограничений. Такая задача видится сложной, а с учетом конфиденциального характера корпоративного договора и невозможности для «принципала» установить многие фактические обстоятельства сделки – подчас невыполнимой.

В этой связи видится более логичным возложить по общему правилу бремя доказывания «знания» третьего лица об отсутствии полномочий или согласия на распоряжающееся лицо (в англо-саксонской правовой терминологии — «агента»): арендатора лесного земельного участка, главу местной администрации, генерального директора, поверенного и т.д., которые могли нарушить нарушили правила о получении согласия.

Законом должны быть установлены критерии, которые освобождают такого «агента» от ответственности.

Наконец, следует упомянуть определенный резервный состав распоряжения без полномочий либо согласия, а именно, распоряжение имуществом в нарушение обязанности, возложенной общими принципами гражданского права, например, добросовестности или разумности.

В частности, в случае нарушения антикоррупционных положений, договор, направленный на выплату взятки, как посягающий на публичные интересы и поэтому ничтожный согласно п. 2 ст. 168 ГК РФ, не должен был бы повлечь возврат всего полученного «агентом-взяткодателем» по сделке в том случае, если приобретатель докажет согласно п. 4 ст. 1109 ГК РФ, что «принципал» знал о направленности договора на дачу взятки, т.е. знал об отсутствии обязательства. Такое знание на практике доказать крайне сложно, не говоря уже о моменте, когда для целей исчисления исковой давности у оспаривающего лица появилось «знание» о том, что исполняется ничтожная сделка (ст. 181 ГК РФ).

На основании вышеизложенного представляется возможным сделать следующие выводы.

Во-первых, в отсутствие понимания общей системы последствий признания сделки недействительной можно предположить, что законодатель придает этой конструкции три функции: запретить сделку (при ничтожности); указать, какие именно лица вправе оспорить сделку (при оспоримости) и, в обоих случаях, несколько облегчить доказывание для пострадавшего лица за счет снятия обязанности обосновывать причинно-следственную связь, свойственную причинению вреда или убытков. При этом в случае оспоримости успех требования существенно зависит от фактических обстоятельств дела и содержания актов толкования права, то есть практически не предсказуем.

Во-вторых, признание совершенной без полномочий либо согласия сделки, направленной на переход права собственности, действительной или недействительной, имеет большее значение для поддержания публичного порядка, нежели чем для частного права. Возлагая бремя доказывания на «принципала», законодатель упускает возможность сформировать доказательственную базу о возможном сговоре между «агентом» и третьим лицом.

В-третьих, в законодательстве должен быть разработан действенный механизм гражданско-правовой ответственности, который сделал бы получение благ путем обмана или без адекватного встречного предоставления невыгодным. Среди прочего, должен быть проведен всеобъемлющий анализ практики распоряжения с ограничениями лицами, имеющими фидуциарные обязанности (директора), и самостоятельными представителями (поверенными, агентами), после чего

Буднецкий Н. С.

в законодательстве должны быть детально описаны критерии «знания», освобождения от ответственности и соответствующие последствия распоряжения без полномочий либо согласия.

В-четвертых, в общих чертах сформулировать правило российского законодательства о разграничении ничтожных и оспоримых сделок, в основе которых лежит распоряжение без полномочий или согласия, можно следующим образом: есть сговор — сделка ничтожна, нет сговора (одна сторона не знала, имела

лишь подозрения) — сделка оспорима. В качестве критерия сговора между «агентом» и третьим лицом следует закрепить требование обеспечить незнание «принципала» о заключаемой «агентом» с третьим лицом сделки. Нет сговора тогда, когда знание неотчетливо, у субъектов нет общей уверенности в своем единообразном «знании». Феномен «знания» следовало бы разработать именно в таком ключе, а затем закрепить его критерии в российском законодательстве.

Литература:

- Овчинников А. А. Совершение действий органом юридического лица с превышением полномочий как основание признания сделки недействительной // Юстиция. 2016. № 1.
- Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 19.02.2016 № Ф06-22439/2013 по делу № А55-10028/2014. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-прав. системы «КонсультантПлюс».
- Постановление Седьмого арбитражного апелляционного суда от 18.07.2017 № 07АП-4843/2017 по делу № А45-5390/2016. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-прав. системы «КонсультантПлюс».
- Белов В. А. «Двадцать пятое» Постановление Пленума: толкование или... законодательство? // Вестник экономического правосудия Российской Федерации. 2015. № 11. С. 53–90.
- Эрделевский А. М. За пределами полномочий. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-прав. системы «КонсультантПлюс».
- 6. Витрянский В. В. Реформа российского гражданского законодательства: промежуточные итоги. М.: Статут, 2016 431 с
- Эрделевский А. М. О некоторых вопросах неосновательного обогащения, не подлежащего возврату // Хозяйство и право. 2016. № 11. С. 74–81.
- Определение Верховного Суда РФ от 13.01.2017 № 306-ЭС16-18850 по делу № А65-11386/2015. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-прав. системы «КонсультантПлюс».
- Проблема недействительности сделок, совершенных лжедиректором [электронный ресурс]. URL: http://www.arbitr. ru/press-centr/smi/93271.html (дата обращения 24.10.2017).
- Касаткин С. Н. Согласие в гражданском праве РФ: автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Нижний Новгород, 2014. 26 с.
- 11. О применении судами некоторых положений раздела І части первой Гражданского кодекса Российской Федерации: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 23 июня 2015 года № 25 // Российская газета. 2015.
- 12. Charlesworth's Business Law / Лондон: Sweet & Maxwell, 1991. 766 c.

References:

- 1. Ovchinnikov A. A. Execution of actions by a body of a legal entity with excess of authority as the basis for recognizing the transaction as invalid // Justice. 2016. № 1.
- Ordinance of the Arbitration Court of the Volga Region Circuit № F06-22439 / 2013 of 19.02.2016 in case № A55-10028 / 2014. The document was not published. Access from ref.-legal system "ConsultantPlus".
- 3. The decision of the Seventh Arbitration Appeal Court of 18 July 2017 № 07AP-4843/2017 in case № A45-5390 / 2016. The document was not published. Access from ref.-legal system "ConsultantPlus".
- 4. *Belov V.A.* "Twenty-fifth" Resolution of the Plenum: interpretation or ... legislation? // Bulletin of Economic Justice of the Russian Federation. 2015. № 11. P. 53–90.
- Erdelyovsky A. M. Beyond authority. The document was not published. Access from ref.-legal system "ConsultantPlus".
- 6. Vitryansky V. Reform of Russian civil legislation: interim results. M.: Statute, 2016. 431 p.
- 7. Erdelyovsky A. M. On some issues of unjust enrichment, not subject to return, // Economy and law. 2016. № 11. P. 74–81.
- 8. The definition of the Supreme Court of the Russian Federation of 13.01.2017 № 306-ES16-18850 in case № A65-11386 / 2015. The document was not published. Access from rights. system "ConsultantPlus".
- The problem of invalidity of transactions committed by a false director [e-resource]. URL: http://www.arbitr.ru/presscentr/smi/93271.html (date of reference 24.10.2017).
- Kasatkin S. N. Consent in civil law of the Russian Federation: the dissertation author's abstract on competition of a scientific degree of the candidate of legal sciences. Nizhny Novgorod, 2014. 26 p.
- 11. On the application by courts of certain provisions of Section I of Part One of the Civil Code of the Russian Federation: Resolution of the Plenum of the Supreme Court of the Russian Federation of 23 June 2015 № 25 // Rossiyskaya Gazeta. 2015.
- Charlesworth's Business Law / London: Sweet & Maxwell, 1991. 766 p.

Буднецкий Н. С.

Литература:

- 13. Creifelds C. Rechtswörterbuch. Мюнхен, 2000. 1661 с.
- 14. Постановление ФАС Арбитражного суда Поволжского округа от 28.02.2012 по делу №. А49-2459/2010. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-прав. системы «КонсультантПлюс».
- Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 04.07.2016 № Ф03-2326/2016. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-прав. системы «КонсультантПлюс».
- 16. Комментарий к § 16 Закона ФРГ о ГмбХ [электронный pecypc]. URL: http://gmbhg.kommentar.de/Abschnitt-2/Rechtsstellung-bei-Wechsel-der-Gesellschafter-oder-Veraenderung-des-Umfangs-ihrer-Beteiligung-Erwerb-vom-Nichtberechtigten. (дата обращения 24.10.2017).
- 17. Дятлов Е. В. Согласие третьих лиц на совершение сделки в гражданском праве: автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Москва, 2014. 28 с.
- 18. Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 27.08.2014 № Ф07-5408/2013 по делу № А56-56087/2012. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-прав. системы «КонсультантПлюс».
- О некоторых вопросах, связанных с оспариванием крупных сделок и сделок с заинтересованностью: Постановление Пленума ВАС РФ от 16 мая 2014 года № 28 // Вестник ВАС РФ. 2014. № 6.
- 20. Определение Верховного Суда РФ от 27.05.2016 № 305-ЭС15-16796. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

References:

- 13. Creifelds C. Rechtswörterbuch. Munich, 2000. 1661 p.
- 14. Decision of the FAS of the Arbitration Court of the Volga Region on 28.02.2012 in case № A49-2459 / 2010. The document was not published. Access from ref.-legal system "ConsultantPlus".
- 15. Resolution of the Arbitration Court of the Far Eastern District of 04.07.2016 № Φ03-2326 / 2016. The document was not published. Access from ref.-legal system "ConsultantPlus".
- 16. Commentary to § 16 of the German Federal Law on Germany [e-resource]. URL: http://gmbhg.kommentar.de/Abschnitt-2/Rechtsstellung-bei-Wechsel-der-Gesellschafter-oder-Veraenderung-des-Umfangs-ihrer-Beteiligung-Erwerb-vom-Nichtberechtigten (date of reference 24.10.2017).
- 17. *Dyatlov E. V.* The consent of third parties to the transaction in civil law: the author's abstract of the thesis for the degree of candidate of legal sciences. M., 2014. 28 p.
- 18. Decree of the Arbitration Court of the North-Western District dated 27.08.2014 № F07-5408 / 2013 in case № A56-56087 / 2012. The document was not published. Access from ref.legal system "ConsultantPlus".
- 19. On some issues related to challenging major transactions and related party transactions: Resolution of the Plenum of the Supreme Arbitration Court of the Russian Federation of 16 May 2014 № 28 // Bulletin of the Supreme Arbitration Court of the Russian Federation. 2014. № 6.
- 20. The definition of the Supreme Court of the Russian Federation of 27 May 2016 № 305-ES15-16796. The document was not published. Access from ref.-legal system "ConsultantPlus".

КОМПЕТЕНЦИЯ МЕСТНЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ В ОБЛАСТИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ПРИРОДНЫХ РЕСУРСОВ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ

Юрашевич Н. М.

кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой теории и истории государства и права Института управленческих кадров, Академия управления при Президенте Республики Беларусь (Белоруссия), 220007, Республика Белоруссия, г. Минск, ул. Московская, 17, yurashkevich@pac.by

Минько Н. С.

кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры теории и истории государства и права Института управленческих кадров, Академия управления при Президенте Республики Беларусь (Белоруссия), 220007, Республика Белоруссия, г. Минск, ул. Московская, 17, minko@pac.by

УДК 349.6(476) ББК 67.407(4Беи)-329

В статье рассматриваются основные аспекты реализации соответствующей компетенции местными представительными, исполнительными и распорядительными органами в сфере природопользования как одного из важнейших направлений деятельности указанных органов. Природные ресурсы рассматриваются как экономическая основа жизнедеятельности административно-территориальных единиц. Уделяется внимание реализации обязательных общих полномочий исполнительных и распорядительных органов в области регулирования (например, контрольная деятельность в сфере природопользования), а также специальных полномочий (решение отдельных вопросов землеустройства). Указывается на необходимость подробно урегулировать полномочия исполнительных и распорядительных органов в сфере природопользования применительно к каждому уровню исполнительного комитета, скоординировать данные полномочия в отношении основных природных ресурсов.

Ключевые слова: местные органы власти, представительные, исполнительные и распорядительные органы, природопользование, контроль, планирование и прогнозирование использования природных ресурсов, разграничение полномочий.

COMPETENCE OF LOCAL AUTHORITIES IN THE FIELD OF USE OF NATURAL RESOURCES IN THE REPUBLIC OF BELARUS

Yurashevich N. M.

Candidate of Law, Associate Professor, Head of the Department of Theory and History of State and Law, Institute of Management Personnel, Academy of Management under the President of the Republic of Belarus (Belarus), 220007, Republic of Belarus, Minsk, Moscowskaya str., 17, yurashkevich@pac.by

Minko N.S.

Candidate of Law, Associate Professor, Associate Professor of the Department of Theory and History of State and Law, Institute of Management Personnel, Academy of Management under the President of the Republic of Belarus (Belarus), 220007, Republic of Belarus, Minsk, Moscowskaya str., 17, minko@pac.by

Юрашевич Н. М., Минько Н. С.

The article discusses the main aspects of the implementation of the jurisdiction of local representative, executive and administrative bodies in the sphere of nature as one of the most important activities of these bodies. Natural resources are considered the economic basis of activity of administrative-territorial units. Focuses on the implementation of the mandatory General authority of the executive and administrative bodies in the field of regulation (for example, control activities in the sphere of nature) and special powers (single issues of land management). Indicates the need to regulate in detail the powers of the Executive and administrative bodies in the sphere of nature in relation to each level of the Executive Committee, to coordinate these powers in relation to key natural resources.

Key words: local authorities, representative, executive and administrative bodies, nature management, control, planning and forecasting of the use of natural resources, delineation of powers.

Понятие «местная власть» в широком смысле предусматривает деятельность органов местного управления и самоуправления (в частности, местных представительных, исполнительных и распорядительных органов). Институт местного самоуправления зародился ещё в догосударственный период, когда местная власть представляла естественную форму самоорганизации населения [1, с. 150].

Теория местного самоуправления насчитывает несколько сотен лет. Она возникла в западных странах одновременно с появлением там нового института местной власти. В литературе термины «местное управление» и «местное самоуправление» нередко отождествляются. Однако местное самоуправление характеризуется главным признаком – выборностью; органы местного самоуправления избираются непосредственно гражданами соответствующей территории. Местное управление, в свою очередь, предусматривает деятельность по руководству местными делами органами, как правило, назначаемыми центральной властью. Вместе с тем выборность не является единственным признаком органов местного самоуправления. Последние должны не только избираться, но и обладать определенным комплексом полномочий в различных сферах общественных отношений, определенной самостоятельностью, то есть иметь достаточные реальные правомочия, закрепляемые, как правило, в специальных нормативных правовых актах. Они также могут наделяться отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств, обладая свободой адаптировать эти полномочия к местным условиям.

Развитие местного управления и самоуправления во многом определяется общими закономерностями развития государства и общества.

Предметы ведения местных органов власти представляют собой круг вопросов, отнесенных к ведению органов местного управления и самоуправления; решения по данным вопросам правомочно принимать население региона непосредственно, а также через органы местного управления и самоуправления (к ним относятся вопросы местного значения, а также отдельные государственно-значимые полномочия). Причем вопросы местного значения охватывают решение

проблем непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения определенной территории, например, вопросы использования природных ресурсов.

В этой связи следует рассмотреть основные аспекты реализации соответствующей компетенции местными представительными, исполнительными и распорядительными органами в сфере природопользования как одного из важнейших направлений деятельности указанных органов согласно общегосударственным требованиям рациональности и эффективности использования имеющихся ресурсов.

Как отмечает Л. Т. Разумова, во всем мире муниципальная (местная) власть повсеместно подотчетна и подконтрольна центральному аппарату публичной власти [2, с. 31]. Данное утверждение касается также сферы использования природных ресурсов на местном уровне. Однако, по нашему мнению, оно справедливо лишь в определенной мере, поскольку степень подотчетности местных органов власти ее центральному аппарату обусловлена множеством причин и может отличаться в зависимости от исторических условий возникновения и развития государства, его правовой системы, формы государственно-территориального устройства и прочих характеристик.

Государственная власть на местах в Республике Беларусь осуществляется посредством реализации своих полномочий органами местного управления и самоуправления (представительными и исполнительными органами). Правовые основы местного управления и самоуправления устанавливаются разделом V Конституции Республики Беларусь [3] и Законом Республики Беларусь от 4 января 2010 г. № 108-3 «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» (далее — Закон «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь») [4].

Юрашевич Н. М., Минько Н. С.

Так, система местного самоуправления в Республике Беларусь включает местные Советы депутатов и органы территориального общественного самоуправления. Местное самоуправление осуществляется также путем проведения местных референдумов, собраний граждан и через иные формы прямого участия граждан в государственных и общественных делах. При этом сельские, поселковые, городские, районные, областные Советы составляют систему местных Советов, единство которой обеспечивается общностью правовых начал, принципов образования и деятельности, а также задач, которые они призваны решать в интересах населения, социального и экономического развития региона.

Следует отметить, что согласно ст. 120 Конституции Республики Беларусь местные Советы депутатов, исполнительные и распорядительные органы в пределах компетенции решают вопросы местного значения путем принятия решений и др., исходя из общегосударственных интересов и интересов населения, проживающего на соответствующей территории, исполняют решения вышестоящих государственных органов [3].

При этом важнейшее значение имеют природоресурсные решения, принимаемые именно местными представительными, исполнительными и распорядительными органами, как обладающими наибольшим объемом полномочий в данной сфере, оперативно реализуемых на практике.

Таким образом, система местных органов власти, осуществляющих государственное регулирование условий и порядка природопользования, включает в себя органы общей компетенции (исполнительные и распорядительные органы: областные и Минский городской, районные, городские, сельские, поселковые исполкомы, администрации районов городов с районным делением; местные Советы депутатов: города Минска, областные, районные, городские, сельские, поселковые), а также органы специальной компетенции (инспекции Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь). Основополагающим признаком объединения данных органов в систему выступает общее целевое назначение - регулирование условий, порядка природопользования, реализация природоресурсных норм, проведение соответствующих природовосстановительных мероприятий, разработка соответствующих плановых и прогнозных документов.

Необходимо подчеркнуть, что природные ресурсы не находятся в коммунальной собственности, они рассматриваются как экономическая основа жизнедеятельности административно-территориальных единиц. Недра, воды, леса составляют исключительную собственность государства. Земли сельскохозяйственного назначения находятся в собственности государства.

Поэтому требуется особая конкретизация, детализация и разграничение полномочий местных представительных, исполнительных и распорядительных органов в рассматриваемой сфере в целях обеспечения рациональности, эффективности оперативного использования имеющихся ресурсов, их своевременного восстановления.

Как отмечает О. А. Кудинов, регулирующая и контрольная деятельность муниципальных властей, в частности, состоит «в наблюдении за соблюдением природоохранительного законодательства» [5, с. 201].

По нашему мнению, следует уточнить, что в настоящее время с учетом отраслевых законодательных положений деятельность местных органов власти включает не только природоохранительную, но и природоресурсную составляющую, которая предусматривает распоряжение природными ресурсами, в том числе путем предоставления их в пользование, а также контроль и определение полномочий органов территориального общественного самоуправления в данной сфере.

Г. А. Василевич обоснованно обращает внимание на то, что именно местные Советы депутатов осуществляют распоряжение и контроль за использованием земель, их недр, вод, лесов, охотничьих и рыболовных угодий, других природных ресурсов, находящихся у них в ведении [6, с. 211]. При этом право распоряжения природными богатствами местные Советы депутатов реализуют путем предоставления их во владение и пользование организациям и гражданам.

С. А. Боголюбов справедливо указывает на то, что Советам принадлежит важная роль в решении конституционной проблемы соотношения территориального и отраслевого принципов управления охраной окружающей среды. Хотя данная компетенция Советов постоянно расширяется, она не всегда и не полностью в современных условиях реализуется вследствие различных факторов. Распространенными являются правопредоставляющие акты Советов — о наделении природопользователей правами и обязанностями: в большинстве случаев такие решения могут принимать только Советы и их исполнительные комитеты, таким образом определяются методы рационального использования природных ресурсов, способы достижения социальных целей [7, с. 22].

Согласно ст. 17 Закона «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» местные Советы депутатов в пределах своей компетенции в порядке, установленном законодательством, утверждают региональные программы рационального использования природных ресурсов, распоряжаются природными ресурсами в случаях, предусмотренных законодательством об охране окружающей среды и рациональном использовании природных ресурсов, а также осуществляют контроль за их использованием [4].

Юрашевич Н. М., Минько Н. С.

Однако на практике местные Советы депутатов обладают незначительными фактическими полномочиями по распоряжению природными ресурсами, которые реализуются преимущественно исполнительными и распорядительными органами путем принятия решений (регламентирующих, в частности, порядок использования плодородного слоя почвы и упорядочение озеленительных работ, проведение компенсационных мероприятий при удалении объектов растительного мира, некоторые меры по выполнению требований законодательства по использованию и охране земель, ежегодное установление лимитов потребления питьевой воды и меры по ее рациональному использованию, о лимитах используемых природных ресурсов, о закреплении городских лесов за организациями городов и т. п.). При этом местными Советами депутатов, как правило, принимаются решения по утверждению целевых программ в рассматриваемой сфере (например, по водоснабжению и водоотведению, развитию туризма).

С учетом практики и законодательных тенденций можно говорить об усилении регулирующего воздействия на природоресурсные отношения местных исполнительных и распорядительных органов с одновременным расширением их контрольной деятельности.

Местные органы исполнительной власти занимают особое место в системе органов, осуществляющих государственное регулирование природопользования в Республике Беларусь. Они имеют как вертикальную, так и горизонтальную структуру и реализуют местное управление природопользованием.

Местное управление природопользованием — это форма организации и деятельности исполнительных и распорядительных органов для решения вопросов местного значения в сфере использования природных ресурсов, исходя из общегосударственных интересов и интересов населения, проживающего на соответствующей территории.

Систему органов местного управления составляет совокупность государственных органов, осуществляющих исполнительную и распорядительную деятельность на местном уровне. Единая система органов местного управления на территории Республики Беларусь состоит из областных, районных, городских исполнительных комитетов и местных администраций. Одним из важнейших вопросов, возникающих при исследовании системы органов местного управления природопользованием, является соотношение институтов местного управления и институтов государственной власти. Предпринимаются попытки отделить так называемые местные дела от государственных и даже противопоставить их, что в рассматриваемой нами сфере является недопустимым.

В законодательстве большинства демократических государств полномочия местных органов власти

подразделяются на обязательные, делегированные (порученные) и факультативные (добровольные). Добровольные полномочия реализуются местными органами по своему усмотрению, а общеобязательные полномочия непосредственно устанавливаются законом, им придается общегосударственное значение; порученные — вытекают из данных «сверху» поручений.

По нашему мнению, в Республике Беларусь в качестве обязательных полномочий исполнительных и распорядительных органов в области регулирования природопользования можно выделить общие (например, контрольную деятельность в сфере природопользования) и специальные полномочия (например, решение отдельных вопросов землеустройства и землепользования на соответствующей территории).

В соответствии со ст. 38 Закона «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» исполнительный комитет является исполнительным и распорядительным органом на территории области, города, района, поселка, сельсовета, а местная администрация — на территории района в городе. Исполнительные комитеты подотчетны соответствующим местным Советам депутатов по вопросам, отнесенным к их компетенции [4]. Данное положение в полной мере относится к определению и разграничению компетенции в сфере осуществления рационального использования природных ресурсов соответствующего региона местных органов власти.

Исполнительный комитет в пределах своих полномочий принимает решения об использовании тех или иных природных ресурсов, проведении природоресурсных мероприятий и др.

Очевидно, что к общим полномочиям исполнительных и распорядительных органов применяемым в том числе в области регулирования порядка использования природных ресурсов, целесообразно отнести разработку и внесение для утверждения в местные Советы депутатов проектов региональных природоресурсных программ, концепций; внесение на рассмотрение соответствующих Советов и их органов предложений по всем вопросам местного значения и участие в их рассмотрении; организацию обсуждения на соответствующей территории важных вопросов местного и республиканского значения, связанных с использованием земель, вод, недр, лесов и др.; информирование граждан и организаций о состоянии дел на соответствующей территории по вопросам местного значения; обеспечение осуществления на соответствующей территории контроля за соблюдением природоресурсного законодательства и разъяснение вопросов его применения; организацию приема населения руководителями исполнительных и распорядительных органов; рассмотрение обращений граждан и принятие по ним

Юрашевич Н. М., Минько Н. С.

решений, в том числе по вопросам предоставления ресурсов в индивидуальное пользование.

Кроме того, в группу указанных полномочий входит организация получения доходов местного бюджета и их использование по целевому назначению, в частности на цели рационального природопользования; заключение договоров с юридическими и физическими лицами, включая договоры об использовании природных ресурсов, на осуществление в отношении данных объектов инвестиционной деятельности; отмена в пределах своей компетенции решений руководителей иных органов местного управления, принятых с нарушением законодательства Республики Беларусь и др. [4].

Таким образом, исполнительный комитет решает вышеуказанные вопросы, связанные с непосредственным текущим государственным регулированием порядка природопользования.

На наш взгляд, с принятием Закона «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» [4] природоресурсные полномочия местных представительных, а также исполнительных и распорядительных органов получили свое дальнейшее развитие, однако возникла проблема их дублирования, что недопустимо, поскольку на практике местные исполкомы обладают большей по объему природоресурсной компетенцией.

В ст. 41 Закона «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» отражен ряд специальных взаимосвязанных по своему содержанию и взаимообусловленных природоресурсных полномочий исполнительных и распорядительных органов, находящих свое развитие в отраслевом законодательстве. Они закреплены в разных пунктах данной статьи, разобщены. По нашему мнению, данные самостоятельные полномочия следует объединить в отдельную группу, детализировать и конкретизировать с учетом сложившейся практики.

Так, согласно Закону «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» исполнительные комитеты распоряжаются природными ресурсами в случаях и порядке, предусмотренных законодательством об охране окружающей среды и рациональном использовании природных ресурсов; принимают решения о предоставлении земельных участков в пользование, аренду, пожизненное наследуемое владение, передаче их в собственность, а также об изъятии земельных участков (кроме исполкомов городов районного подчинения); принимают меры по обеспечению рационального использования природных ресурсов; осуществляют контроль в данной области [4].

Несколько по-иному решается вопрос закрепления специальных правомочий местных органов власти в Законе Республики Беларусь от 26 ноября 1992 г. № 1982-XII в редакции 17 июля 2002 г. № 126-3 «Об

охране окружающей среды» (далее — Закон «Об охране окружающей среды»), где в отдельной статье одновременно нашли отражение полномочия местных Советов депутатов, а также исполнительных и распорядительных органов в области охраны окружающей среды, включая их компетенцию в природоресурсной области [7, ст. 11].

Так, согласно Закону «Об охране окружающей среды» местные Советы депутатов утверждают региональные комплексы мероприятий, обеспечивающих реализацию государственных программ рационального (устойчивого) использования природных ресурсов и охраны окружающей среды, предусматривающих финансирование за счет средств местных бюджетов (региональные комплексы мероприятий); распоряжаются на подведомственной им территории природными ресурсами в случаях и порядке, предусмотренных законодательством Республики Беларусь об охране окружающей среды и рациональном использовании природных ресурсов; отменяют решения местных исполнительных и распорядительных органов об изъятии и предоставлении земельных участков в пользование, аренду, пожизненное наследуемое владение, о передаче их в собственность, не соответствующие действующему законодательству Республики Беларусь об охране и использовании земель; осуществляют иные полномочия [7, ст. 11].

В свою очередь, местные исполнительные и распорядительные органы формируют и вносят для утверждения в местные Советы депутатов региональные комплексы мероприятий и принимают меры по их реализации;

принимают меры по защите прав и законных интересов граждан Республики Беларусь в области охраны окружающей среды; осуществляют на подведомственной им территории контроль за использованием и охраной земель в порядке, установленном законодательством Республики Беларусь о контрольной (надзорной) деятельности в Республике Беларусь; распоряжаются на подведомственной им территории природными ресурсами в случаях и порядке, предусмотренных законодательством Республики Беларусь об охране окружающей среды и рациональном использовании природных ресурсов; принимают решения о передаче в установленном порядке выявленных мест обитания диких животных и (или) мест произрастания дикорастущих растений, относящихся к видам, включенным в Красную книгу Республики Беларусь, типичных и (или) редких природных ландшафтов и биотопов под охрану пользователям земельных участков и (или) водных объектов; определяют места размещения отходов; организуют сбор, перевозку, хранение и обезвреживание коммунальных отходов, которые образуются на их территории; предъявляют претензии

Юрашевич Н. М., Минько Н. С.

юридическим лицам или гражданам, причинившим вред окружающей среде, и иски в суд о возмещении вреда, причиненного окружающей среде; участвуют в формировании экологической культуры; изучают предложения юридических лиц, в том числе общественных объединений, а также граждан по вопросам охраны окружающей среды и рационального (устойчивого) использования природных ресурсов и др. [7, ст. 11].

С учетом указанного необходимо подробно урегулировать полномочия исполнительных и распорядительных органов в сфере природопользования применительно к каждому уровню исполнительного комитета, выделить их в самостоятельную группу норм отдельно от норм о полномочиях местных Советов депутатов, скоординировать данные полномочия в отношении основных природных ресурсов.

В ст. 41 Закона «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» следует законодательно выделить самостоятельное полномочие местных исполнительных и распорядительных органов в указанной сфере — осуществление государственного контроля за использованием природных ресурсов и бюджетных средств на природоресурсные цели в соответствии и во исполнение части второй ст. 46 Конституции Республики Беларусь, поскольку контроль является важнейшим и неотъемлемым элементом государственного регулирования в рассматриваемой и иных областях.

С учетом анализа вышеуказанных норм и сложившейся практики можно сделать вывод, что местные органы власти (преимущественно, исполкомы) несут ответственность за состояние природных ресурсов на соответствующих территориях; за разработку, утверждение и выполнение государственных программ, мероприятий в сфере природопользования; принимают решения о предоставлении в пользование природных ресурсов, определяют порядок их предоставления и размер платы; организуют проведение природоресурсных мероприятий и т. п. в соответствии с их территориальным уровнем.

Кроме того, непосредственно местными исполнительными и распорядительными органами осуществляется и контролируется использование бюджетных средств на природоохранные цели и цели природопользования, производится планирование и прогнозирование социально-экономического развития сферы использования природных ресурсов. Важно подчеркнуть, что планирование и прогнозирование социально-экономического развития сферы использования природных ресурсов происходит с целью реализации на республиканском и местном уровнях общегосударственных целевых программ и принимаемых соответствующими государственными органами законодательных актов.

В прогнозах и планах рационального использования природных ресурсов с разной степенью детализации намечаются перспективы, направления, масштабы и темпы регулирования использования тех или иных природных ресурсов, моделируются возможные, в том числе негативные, изменения в их состоянии, а также обосновываются меры по восстановлению, определяется компетенция уполномоченных (ответственных) органов государственной власти.

И.С. Астапов обращает внимание на стремление государства упорядочить правовую базу программноцелевого планирования, увязать процесс принятия плановых актов с формированием бюджетов, поставить под контроль государственных органов обоснованность включения в программные документы тех или иных мероприятий через систему мер по разграничению компетенции соответствующих государственных органов [8, с. 143].

Из местных бюджетов фактически финансируются функциональные расходы в сфере природопользования на всей территории Республики Беларусь. Поэтому важно четко законодательно разграничить компетенцию исполнительных комитетов и местных Советов депутатов по вопросам финансирования конкретных целевых программ в соответствии с их территориальным уровнем, согласно которому объем их соответствующих полномочий будет существенно отличаться.

В Законе «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» помимо полномочий местных Советов депутатов по утверждению программ и прогнозов социально-экономического развития закрепляется возможность утверждения ими региональных планов мероприятий (Советы первичного уровня), программ, концепций по вопросам рационального использования природных ресурсов, осуществления контроля за их выполнением и утверждения отчетов об их исполнении. В свою очередь, исполнительные комитеты разрабатывают и вносят для утверждения в Советы проекты программ и прогнозов социально-экономического развития соответствующей административно-территориальной единицы, обеспечивают их выполнение, разрабатывают и вносят для утверждения в Советы проекты региональных программ, концепций, проекты планов мероприятий по вопросам рационального использования природных ресурсов, обеспечивают их выполнение [4, п.п. 1.2-1.4 ст. 17].

Представляется, что специальные полномочия местных органов власти по планированию и прогнозированию природоресурсной деятельности сформулированы недостаточно полно, требуют некоторой детализации, поскольку на практике получают все большее применение и развитие. Положительную роль могло бы сыграть детальное разграничение в отраслевом

Юрашевич Н. М., Минько Н. С.

законодательстве компетенции местных Советов депутатов, исполнительных и распорядительных органов по планированию и прогнозированию мероприятий в отношении использования тех или иных природных ресурсов согласно территориальному уровню. Данное полномочие следует отнести в самостоятельную группу природоресурсных полномочий местных органов власти путем его конкретизации, объединения с иными правомочиями в рассматриваемой сфере и их последующим закреплением в ст. ст. 41—45 Закона «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» применительно к каждому территориальному уровню.

Резюмируя исследование компетенции местных органов власти в сфере природопользования, мы приходим к выводу, что имеет место дублирование

отдельных полномочий республиканских и местных государственных органов в сфере природопользования, что способствует размыванию их индивидуальных возможностей в процессе абсолютно самостоятельного принятия решений, приводит к ослаблению контроля. Данное обстоятельство требует систематизации и упорядочения их деятельности, более детального разграничения компетенции. Кроме того, местное регулирование природопользования должно координироваться и контролироваться единым государственным органом, в качестве которого может выступить местный исполнительный комитет (осуществляющий непосредственное практическое регулирование). Организация деятельности местных органов власти в сфере природопользования должна иметь детальную, всестороннюю, согласованную нормативную правовую базу.

Литература:

- 1. *Безруков А. В.* Конституционное право России: учебное пособие. М.: Юстицинформ, 2015. 304 с.
- Разумова Л. Т. Конституционные основы деятельности органов власти. Минск: Право и экономика, 2005. 190 с.
- Конституция Республики Беларусь 1994 года. Минск: Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь, 2016. 62 с.
- О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь: Закон РБ от 4 января 2010 года № 108-3. Минск: Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь, 2017
- 5. *Кудинов О. А.* Конституционное право зарубежных стран: курс лекций. М: Ось-89, 2005. 272 с.
- 6. Боголюбов С. А. Конституционно-правовые проблемы охраны окружающей среды в СССР: автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора юридических наук. М., 1990. 43 с.
- Об охране окружающей среды: Закон РБ от 26 ноября 1992 года № 1982-XII. Минск, 2017.
- Астапов И. С. О целевом программировании и финансировании охраны окружающей среды // Право и политика. 2004. № 10. С. 143–147.

References:

- Bezrukov A. V. The Constitutional Law of Russia: a Textbook. M.: Justicinform, 2015. 304 p.
- Razumova L. T. Constitutional bases of activity of authorities. Minsk: Law and Economics, 2005. 190 p.
- 3. The Constitution of the Republic of Belarus of 1994. Minsk: Nat. center of legal information. Rep. Belarus, 2016. 62 p.
- On local government and self-government in the Republic of Belarus: Law of the Republic of Belarus of January 4, 2010 № 108-3. Minsk: Nat. center of legal information. Rep. Belarus. 2017
- 5. *Kudinov O. A.* The constitutional law of foreign countries: a course of lectures. M: Axis-89, 2005. 272 p.
- 6. Bogolyubov S. A. Konstitutsionno-legal problems of preservation of the environment in the USSR: the dissertation author's abstract on competition of a scientific degree of the doctor of jurisprudence. M., 1990. 43 p.
- 7. On Environmental Protection: The Law of the Republic of Belarus of 26 November 1992 № 1982-XII. Minsk, 2017.
- 8. *Astapov I. S.* On Targeted Programming and Financing of Environmental Protection // Law and Politics. 2004. № 10. P. 143–147.

Нуштайкина К. В., 2018

МУНИЦИПАЛИТЕТ: ЭКОНОМИКА И УПРАВЛЕНИЕ

КОЛЛЕКТИВНЫЕ СУБЪЕКТЫ В СОЦИАЛЬНОМ ПАРТНЕРСТВЕ НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЕ

Нуштайкина К.В.

кандидат юридических наук, доцент кафедры социального права Уральского института управления – филиала, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия), 620990, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 марта, 66, kseniya.nushtaikina@uapa.ru

УДК 35.088.8 ББК 67.401.02

Цель. Рассмотрение особенностей реализации социального партнерства на государственной службе, возможность объединения служащих на общих собраниях служащих в качестве коллективного субъекта социального партнерства.

Методы. Исследование базируется на сравнении норм законодательства по вопросам представителей работников, анализа примеров законодательного оформления.

Результаты и практическая значимость. Автором сделан вывод о значении общего собрания служащих при реализации социального партнерства на государственной службе. Усиление полномочий, детализация правового статуса в нормах права общего собрания окажет влияние на развитие демократических основ применительно в отношении государственных служащих. Данный коллективный субъект рассматривается автором как наиболее приемлемая форма участия государственных и муниципальных служащих в социальном партнерстве.

Научная новизна. Наряду с известными субъектами трудовых отношений автор особо выделяет альтернативного представителя в социальном партнерстве такого как общее собрание служащих. Предполагается, что такой представительный орган наиболее адаптирован для государственных и муниципальных служащих, в которых не сформированы профсоюзные организации.

Ключевые слова: государственные гражданские и муниципальные служащие, коллективный субъект, социальное партнерство, общее собрание работников.

COLLECTIVE ACTORS IN SOCIAL PARTNERSHIP ON STATE CIVIL AND MUNICIPAL SERVICE

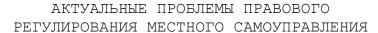
Nushtaykina K. V.

candidate of Law, Associate Professor of the Chair of Social Law of the Ural Institute of Management – branch, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), 620990, Russia, Ekaterinburg, 8th March str., 66, kseniya. nushtaikina@uapa.ru

Purpose. The peculiarities of implementation of social partnership in the public service, the possibility of unions of employees in the General meetings serve as the collective subject of social partnership.

Methods. The study is based on the comparison of the norms of legislation on workers 'representatives, analysis of examples of legislative design.

Results and practical significance. The author makes a conclusion about the meaning of the General meeting of employees in the implementation of social partnership in the public service. Strengthening the powers, details of legal



Нуштайкина К. В.

status in the law the General meeting will have an impact on the development of democratic principles applied in respect of public servants. This collective subject is considered by the author as the most appropriate form of participation of state and municipal employees in social partnership.

Scientific novelty. Along with well-known subjects of labor relations, the author highlights the alternate representative in social partnership such as the General meeting of employees. It is hoped that this representative body is the most adapted for state and municipal employees, which has not formed a trade Union organization.

Key words: public civil and municipal servants, a collective entity, social partnership, the General meeting of employees.

Динамично развивающийся институт социального партнерства, имеющий большие исторические корни и достаточно всесторонне урегулированный трудовым правом, не всегда получает свою реализацию на государственной гражданской службе. Не смотря на то что Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» [1] предусматривает возможность образования в государственных органах профсоюзной организации и право гражданскому служащему вступать в эти организации, возможность принятия и регулирования отдельных условий прохождения гражданской службы на основе принятия коллективного договора. Поскольку указанный закон является базовым, регулирующим правовое положение гражданских служащих и все существенные условия прохождения гражданской службы, тем не менее, в нем еще не урегулированы исчерпывающим образом многие аспекты отношений на гражданской службе. Поэтому он обоснованно предусматривает применение отдельных положений трудового законодательства и иных нормативныю правовых актов, содержащих нормы трудового права, к отношениям, связанным с гражданской службой (ст. 73).

Договорное регулирование социально-трудовых отношений, являющееся проявлением принципа свободы труда, позволяет реализовать в полной мере потребности субъектов социального партнерства на основе принципа свободы труда. Л. Ю. Бугров справедливо полагал, что «есть убеждение в том, что требуется расширять правила распространения норм Трудового кодекса РФ на отношения по поводу государственной гражданской, государственной правоохранительной и муниципальной службы» [2, с. 12]. Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 г., Конвенция МОТ № 87 Относительно свободы ассоциаций и защиты права на организацию от 9 июля 1948 г. [3; 4] закрепляют возможность установления законных ограничений пользования правом на ассоциацию (объединение) для лиц, входящих в состав вооруженных сил и полиции.

Необходимость соответствующих видов и форм социального партнерства возникает повсеместно, так, например, при создании комиссий по служебным спорам, в которые выборный орган профсоюзной организации должен делегировать своих представителей в качестве обязательного участника рассмотрения служебных конфликтов.

Социальное партнерство на государственной гражданской службе необходимо рассматривать в качестве системы взаимоотношений между гражданскими служащими и представителями нанимателя, направленной на согласование интересов гражданских служащих

и представителей нанимателя (государства) по локальному регулированию социально-служебных условий прохождения государственной гражданской службы.

Социальное партнерство может осуществляться в следующих формах: переговоров по подготовке проектов коллективных договоров, соглашений и их заключению; взаимных консультаций по вопросам регулирования социально-служебных и иных непосредственно связанных с ними отношений; обеспечения гарантий прав гражданских служащих и совершенствования законодательства о гражданской службе и локальных актов государственного органа; участия гражданских служащих, их представителей в изменении социально-служебных условий прохождения гражданской службы; участия представителей гражданских служащих и представителя нанимателя в досудебном разрешении служебных споров.

Особенности применения норм социального партнерства на гражданской службе должны устанавливаться федеральными законами, принятие которых в настоящее время носит желаемый (предполагаемый) характер, поскольку специальные нормативно-правовые акты (законы), равно как и отдельные правовые нормы по социальному партнерству на гражданской службе, предназначенные отразить специфику отдельных отраслевых видов государственной службы, пока не существуют.

Представителями гражданских служащих в социальном партнерстве могут быть: профессиональные

Нуштайкина К. В.

союзы и их объединения, иные профсоюзные организации, предусмотренные уставами общероссийских профсоюзов, или иные представители, избираемые гражданскими служащими.

Интересы гражданских служащих в государственном органе при проведении коллективных переговоров, заключении и изменении коллективного договора, осуществлении контроля за его выполнением, а также рассмотрении служебных споров гражданских служащих с представителем нанимателя осуществляет первичная профсоюзная организация или иные представители, избираемые гражданскими служащими.

Гражданские служащие, не являющиеся членами профсоюза, имеют право уполномочить орган первичной профсоюзной организации государственного органа представлять их интересы во взаимоотношениях с представителем нанимателя.

При отсутствии профсоюзной организации в государственном органе интересы гражданских служащих могут представлять выбранные ими на общем собрании (конференции) представители. Наличие иного представителя не может являться препятствием для осуществления профсоюзной организацией своих полномочий.

Для обеспечения регулирования социально-служебных отношений, ведения коллективных переговоров и подготовки проектов коллективного договора, соглашений, их заключения, а также для контроля за выполнением коллективного договора и соглашений на всех уровнях на равноправной основе по решению сторон образуются комиссии из наделенных необходимыми полномочиями представителей сторон.

Содержание и структура коллективного договора гражданских служащих определяются сторонами с учетом особенностей правового положения, задач и функций, а также источников финансирования государственного органа. В коллективный договор могут включаться взаимные обязательства гражданских служащих и представителя нанимателя по следующим вопросам:

- особенности регулирования оплаты труда (денежного содержания) с учетом роста цен, уровня инфляции, выполнения показателей, определенных коллективным договором;
- повышение квалификации, подготовка и переподготовка, условия высвобождения гражданских служаших:
- гарантии и льготы гражданским служащим, совмещающим службу с обучением;
- оздоровление и обеспечение отдыха гражданских служащих и членов их семей;

В коллективном договоре с учетом финансово-экономических возможностей государственного органа могут устанавливаться льготы и преимущества для

гражданских служащих, более благоприятные по сравнению с установленными законами, иными нормативными правовыми актами, соглашениями в пределах предусмотренных средств.

Неурегулированность вопросов социального партнерства на государственной гражданской службе ведет к нарушениям законодательства со стороны нанимателя в отношении государственного гражданского служащего.

В частности, ст. 28 вышеуказанного закона № 79 содержит положение о том, что представитель нанимателя обязан информировать выборный профсоюзный орган гражданских служащих данного государственного органа о возможном расторжении служебного контракта с гражданским служащим только в том случае, если основанием увольнения гражданского служащего с гражданской службы является сокращение замещаемой им должности.

Подобная информация должна быть доведена до выборного профсоюзного органа гражданских служащих данного государственного органа в письменной форме и не позднее чем за два месяца до сокращения соответствующей должности гражданской службы. В случае отсутствия действующего полноценного профсоюза, положение служащих ухудшается по сравнению с действующим законодательством.

Сложившиеся тенденции относительно «профсоюзного монополизма» преувеличены, поскольку, если работники не объединены в какие-либо представительные органы, профессиональный союз, объединяющий более половины служащих, будет представлять интересы всех работников, например, в случае ведения коллективных переговоров. Прежде всего это не указывает на монополизм, поскольку служащие не становятся автоматически членами данного профсоюза, а кроме того существует ничем не ограниченное право объединиться в иной представительный орган и самостоятельно представлять свои интересы.

Необходимо отметить, что какие-либо особенности представительства интересов работников на государственной гражданской службе отсутствуют. Служащие могут объединяться как в профсоюзы, так и в иные представительные органы, в частности таким органом может выступать общее собрание служащих по аналогии с общим собранием работников, которое не требует дополнительного формального создания.

Участие общего собрания служащих в качестве альтернативного представительного органа работников имеет объективные основания, в задачу государства входит создание необходимых организационноправовых предпосылок для развития сотрудничества между работниками и работодателями. Достичь этого можно лишь с помощью обеспечения дополнительной социальной защиты интересов служащих, посредством

Нуштайкина К. В.

внесения изменений как действующее законодательство, так и принятие специальных нормативно правовых актов. Для этого следует установить конкретные механизмы, обеспечивающие участие служащих в реализации социального партнерства посредством создания представительных органов, в частности альтернативного общего собрания.

Литература:

- О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федеральный закон от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ. Доступ из справ.-прав. системы «Консультант-Плюс».
- 2. *Бугров Л. Ю.* Проблемы свободы труда в трудовом праве России. Пермь, 1992. 236 с.
- Международный пакт о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 г. // Бюллетень Верховного Суда РФ. 1994. № 12.
- О свободе ассоциации и защите прав на организацию: Конвенция МОТ № 87 от 9 июля 1948 г. // Международная организация труда; конвенции, документы, материалы. М.: Дело и Сервис, 2007.

References:

- On the Civil Service of the Russian Federation: Federal Law № 79-FL of 27 July 2004. Access from ref.-legal system "ConsultantPlus".
- Bugrov L. Yu. Problems of labor freedom in the labor law of. Perm, 1992. 236 p.
- 3. International Covenant on Civil and Political Rights of December 16, 1966 // Bulletin of the Supreme Court of the Russian Federation. 1994. № 12.
- On Freedom of Association and Protection of the Rights to Organization: ILO Convention № 87 of 9 July 1948 // International Labor Organization; conventions, documents, materials. M.: Case and Service, 2007.

© Иванчина Ю. В., 2018

МУНИЦИПАЛИТЕТ: ЭКОНОМИКА И УПРАВЛЕНИЕ

ПРОЯВЛЕНИЕ ФУНКЦИЙ ТРУДОВОГО ПРАВА В ПРОЦЕССЕ ПРОХОЖДЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ НА ПРИМЕРЕ ФУНКЦИИ АДМИНИСТРИРОВАНИЯ УПРАВЛЕНИЯ)

Иванчина Ю.В.

кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры социального права Уральского института управления – филиала, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия), 620990, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 марта, 66, yulia.ivanchina@ui.ranepra.ru

УДК 342.9.07 ББК 67.401.02

Цель. Исследование вопросов реализации функций трудового права в процессе прохождения муниципальной службы.

Методы. В статье проведен анализ положений действующего трудового законодательства, федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации», закрепляющих порядок применения различных видов оценки, используемых при поступлении граждан на муниципальную службу (избрание по конкурсу, испытательный срок). Сравнительная характеристика условий применения данных видов оценки в отношении государственных гражданских и муниципальных служащих позволила выявить расхождения в их реализации.

Результаты. В работе отмечается, что функции трудового права, в частности, функция администрирования (управления), направленная на удовлетворение потребностей работодателя (нанимателя), реализуется посредством норм, регулирующих порядок применения различных видов оценки, в частности, избрания по конкурсу и испытания при поступлении на муниципальную службу.

Проведенное исследование позволило сделать вывод о том, что предусмотренные в законодательстве виды оценки, к которым может прибегнуть работодатель (наниматель) при отборе муниципального служащего, во-первых, объективно не позволяют использовать их в совокупности в целях достоверного установления соответствия муниципального служащего квалификационным требованиям, во-вторых, что необходимо установление специальных правил применения данных видов оценки в отношении муниципальных служащих, позволяющих повысить эффективность их применения на практике.

Научная новизна. Научная новизна заключается в анализе Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации» и действующего трудового законодательства в части использования процедуры избрания по конкурсу при поступлении на муниципальную службу, а также порядка и условий установления испытания при поступлении на службу и их соответствия социально значимым потребностям работодателя (нанимателя).

Ключевые слова: функции трудового права, муниципальные служащие, избрание по конкурсу, испытание при приеме на работу.

COLLECTIVE ACTORS IN SOCIAL PARTNERSHIP ON STATE CIVIL AND MUNICIPAL SERVICE

Ivanchina Yu. V.

Candidate of Law, Associate Professor, Associate Professor of the Chair of Social Law of the Ural Institute of Management – branch, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), 620990, Russia, 620990, Russia, Ekaterinburg, 8th March str., 66, yulia.ivanchina@ui.ranepra.ru

Иванчина Ю. В.

Purpose. Investigation of the issues of realization of labor law functions in the process of passing the municipal service.

Methods. The article analyzes the provisions of the current labor legislation, the federal law "On municipal service in the Russian Federation", which fixes the procedure for the application of various types of assessment used when citizens enter the municipal service (election by competition, probation). Comparative characteristics of the conditions of application of these types of assessment in relation to state civil and municipal employees allowed to identify differences in their implementation.

Results. It is noted that labor law functions, and, in particular, the function of administration (management) aimed at meeting the needs of the employer, is realized through the norms regulating the application of various types of evaluation, in particular, by competition and testing in admission to the municipal service.

The conducted research led to the conclusion that the types of assessment envisaged in the legislation, which the employer can employ when selecting a municipal employee, firstly objectively do not allow to use them in aggregate in order to reliably determine the compliance of a municipal employee with qualification requirements, secondly, that it is necessary to establish special rules for the application of these types of assessment in relation to municipal employees, which make them more effective in practice.

Scientific novelty. Scientific novelty consists in the analysis of the Federal Law "On municipal service in the Russian Federation" and the labor legislation regarding the use of the procedure for electing a contest for admission to the municipal service, as well as the procedure and conditions for establishing a test when entering the service and their compliance with the socially important needs of the employer.

Key words: functions of labor law, municipal employees, election by competition, hiring test.

Современные условия развития новой российской государственности, экономического и научно-технического потенциала общества выдвигают новый уровень требований не только к специалистам различных отраслей, экономики и сфер деятельности, но и к государственным и муниципальным служащим.

В современных социально – экономических условиях задачами любой организации, действующей на рынке, являются стабильное финансово – экономическое положение, повышение инвестиционной привлекательности, а также создание эффективной системы управления для достижения поставленных целей. Однако, как отмечалось в предыдущей статье [1, с. 77–78], далеко не все работодатели в своей деятельности преследуют извлечение прибыли или удовлетворение иных экономических интересов.

Все имеющееся многообразие сфер деятельности работодателей, в которых применяется несамостоятельный труд, Е.Б. Хохловым было объединено в четыре группы, с указанием в обобщенном виде целей его применения. Во-первых, это сфера отношений, регулируемых законодательством о предпринимательской деятельности, субъекты которых взаимодействуют в целях производства прибыли. Во-вторых, это область частной жизни гражданина, где труд применяется для удовлетворения текущих потребностей работодателей, не связанных с извлечением прибыли. В-третьих, это область, где действуют различного рода общественные структуры и организации, не преследующие целей извлечения прибыли. Наконец, в-четвертых, это государственная служба [2, с. 365-366], а также и муниципальная служба. Кроме того, О. В. Смирнов, раскрывая определение понятия работодателя, также отмечает разность целей, ради которых осуществляется набор работников — это и производство продукции, и выполнение работ, и оказание услуг, причем как в целях удовлетворения общественных потребностей, так и для получения прибыли [3, с. 78].

Это позволяет говорить о том, что основной потребностью любого работодателя, в том числе и нанимателя, является достижение цели, для которой была создана организация, орган государственной власти либо местного самоуправления. Еще Л. Я. Гинцбург указывал, что деятельность работодателя (приобретение им работодательской правосубъектности) связана «с выполнением поставленных перед предприятием задач, осуществлением поставленной цели» [4, с. 258]. В рамках трудового права на удовлетворение данной потребности направлена реализация функции администрирования (управления) [5, с. 100–126].

Как известно, «в производстве постоянно участвуют четыре фактора: капитал; капитальные блага — средства производства и земля; деятельность предпринимателя; труд рабочего [6, с. 144]». Труд работников (служащих) составляет основной ресурс любой организации, но только нормы трудового законодательства позволяют работодателю (нанимателю) максимально эффективно использовать наемный труд в своих интересах. Однако

Иванчина Ю. В.

для того, чтобы управление трудом работников было предельно результативным, необходимо точно и своевременно определять их профессиональный уровень.

«Лучшая отечественная и зарубежная практика давно превратила в аксиому суждение о том, что инвестиции в работников, включая затраты на их комплексную оценку, в конечном итоге организациям, обществу обходятся дешевле, нежели исправление ошибок, порожденных их несовершенством» [7, с. 4]. Таким образом, можно отметить, что правильно подобранный, а в дальнейшем используемый в соответствии с объемом имеющихся знаний и навыков работник (служащий) не только эффективно выполняет свою трудовую функцию, но и влияет на результативность деятельности организации или органа в целом.

Поскольку реализуемые органами государственной власти и местного самоуправления функции оказывают непосредственное влияние на экономическую и социальную обстановку в стране, одной из насущных задач является повышение эффективности их реализации, что невозможно без применения своевременной и комплексной оценки имеющихся профессионально важных качеств работников (служащих), их потенциала. Всесторонняя и объективная оценка каждого работника (служащего) способна предотвратить возникновение ошибок как на стадии отбора, так и в дальнейшем и в процессе их рационального использовании.

К примеру, Указ Президента РФ от 7 мая 2012 года «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» в подп. «р» п. 2. закрепляет, что необходимо внедрение новых принципов кадровой политики в системе государственной гражданской службы, которые должны предусматривать создание объективных и прозрачных механизмов конкурсного отбора кандидатов на замещение должностей государственной гражданской службы. Кроме того, указывается на необходимость расширения практики использования испытательного срока при замещении должностей государственной гражданской службы, применение системы комплексной оценки деятельности государственных гражданских служащих, а также проведение комплекса иных мероприятий [8].

В настоящее время одним из важнейших приоритетов государственной политики является внедрение эффективных механизмов обеспечения государственной гражданской службы Российской Федерации высококвалифицированными специалистами, способными решать сложные задачи государственного управления [9]. Полагаю, что муниципальная служба не меньше нуждается в подобных специалистах, способных решать непростые задачи на местном уровне.

Как известно, на государственных и муниципальных служащих, начиная с момента поступления, а в дальнейшем в процессе прохождения службы, согласно ст. 11 ТК РФ, свое действие распространяет трудовое законодательство, с особенностями, предусмотренными федеральными законами и иными нормативными правовыми актами [10]. Это позволяет работодателю (нанимателю) применять весь имеющийся в трудовом праве арсенал видов оценки: избрание по конкурсу, испытание при приеме на работу, аттестацию, иные. Однако следует отметить, что данные виды оценки на государственной гражданской службе применяются с учетом особенностей, предусмотренных и закрепленных в соответствующих нормативных актах [11], [12], [13], а на муниципальной службе, как правило, применяются действующие нормы трудового законодательства, порой не учитывающие специфики данной деятельности.

Поскольку отношения, связанные с прохождением государственной и муниципальной службы, по своей природе являются трудоправовыми, что обосновывалось в предыдущей статье [1, с. 76–77], это позволяет говорить, что регулирование отношений по прохождению службы происходит с учетом основных направлений реализации функций трудового права. В частности, функция администрирования (управления), реализация которой направлена на удовлетворение потребностей работодателя (нанимателя), активно проявляется в процессе прохождения службы. К примеру, возможность использования работодателем (нанимателем) различных видов оценки работников (служащих) в процессе прохождения ими муниципальной службы направлена на реализацию именно этой функции, поскольку позволяет рационально использовать труд служащих, с учетом имеющихся у них знаний и навыков.

Муниципальная служба, как и государственная, в силу своего публично-правового характера предполагает необходимость профессиональной подготовки служащих и наличие у них соответствующих качеств, что, как отмечает Конституционный Суд РФ [14], согласуется с положениями Европейской хартии местного самоуправления 1985 года об обеспечении подбора высококвалифицированных кадров, основанного на принципах учета опыта и компетентности [15].

Система комплексной оценки является одним из основных инструментов кадровой работы, широко используемым в государственных органах и органах местного самоуправления во всем мире. При этом комплексная оценка может применяться на различных этапах прохождения службы (как на стадии возникновения служебного отношения — избрание по конкурсу, так и во время прохождения службы — испытательный срок, аттестация, квалификационный экзамен, т.е. до момента увольнения со службы, а также при формировании кадрового резерва). Результаты комплексной оценки учитываются при принятии всех кадровых решений [9].

Иванчина Ю.В.

Кроме того, как отмечается в Методических рекомендациях по установлению квалификационных требований для замещения должностей муниципальной службы и организации оценки на соответствие указанным требованиям, эффективность исполнения муниципальных функций, качество и доступность оказываемых муниципальных услуг зависят от способностей муниципальных служащих профессионально исполнять свои должностные обязанности, что определяется опытом работы, уровнем знаний и умений [16], которые должны подлежать оценке в целях их целесообразного применения.

Полагаю, что особое значение приобретает оценка, осуществляемая на стадии возникновения служебного отношения — избрание по конкурсу, а также оценка, влияющая на его сохранение на начальном этапе его существования — испытание при поступлении на службу. При этом следует отметить, что возможности, а также правила применения работодателем (нанимателем) названных видов оценки при поступлении на государственную и муниципальную службу в настоящее время не одинаковы.

Так, государственные гражданские служащие замещают должности, как правило, в результате прохождения процедуры избрания по конкурсу [11, ст. 22]. На муниципальной службе при замещении должностей заключению трудового договора может (выделено мной – Ю.И.) предшествовать конкурс [17, ст. 17]. Следовательно, данный вид оценки в отношении муниципальных служащих может не применяться. В отдельных случаях это оправдано, ибо порой удаленность муниципальных образований и количество жителей, проживающих в них, делают крайне затруднительным его применение.

Однако это не единственный вид оценки, которой может применяться на стадии отбора, к примеру, возможно установление испытания при поступлении на службу. При этом оно обладает рядом преимуществ по отношению к избранию по конкурсу.

В частности, именно испытание является одной из наиболее эффективных кадровых технологий, позволяющей реально оценить способность лица, как впервые поступающего, так и вновь принятого на службу, успешно применять профессиональные знания и навыки в процессе исполнения им должностных обязанностей по замещаемой должности. Главное досточнство испытания как этапа отбора кадров заключается в том, что в период его проведения можно с наибольшей степенью достоверности определить профессиональную пригодность служащего к конкретным видам служебной деятельности. [18]

При этом следует обратить внимание, что если в отношении государственных гражданских служащих, как правило, применяются оба вида оценки [11,

ст. 22, 27], то к муниципальным служащим может быть применен только один, на выбор работодателя (нанимателя) [10, ст. 70].

Полагаю, что такой подход по отношению к муниципальным служащим, заключающийся в отсутствии возможности сочетания различных видов оценки, снижает их эффективность. В результате применения названных видов оценки работодатель (наниматель) получает разную информацию о служащем. Избрание по конкурсу в основном позволяет выяснить уровень знаний служащего, а их практическое применение дает возможность выяснить только испытание.

Как справедливо отмечено в Методическом инструментарии по внедрению системы комплексной оценки профессиональной служебной деятельности, во время конкурсных процедур, предшествующих назначению служащего на должность (избрание по конкурсу), проводится оценка его квалификации и устанавливается соответствие квалификационным требованиям, а принимая во внимание необходимость оценки и профессиональных качеств служащего, наиболее объективное и точное выявление их может быть осуществлено только после назначения служащего на должность, в течение некоторого времени, и это возможно в ходе проведения оценки в период испытания. Установление испытания позволит оценить не только профессиональные качества, но и эффективность и результативность профессиональной служебной деятельности. [9]

Считаю целесообразным, опираясь на нормы ст. 5 ФЗ «О муниципальной службе в РФ» и ст. 7 ФЗ «О государственной гражданской службе в РФ» о взаимосвязи муниципальной службы и государственной гражданской службы Российской Федерации, обеспечиваемой не только посредством единства основных квалификационных требований для замещения должностей, но и единства требований к подготовке кадров и дополнительному профессиональному образованию, установить сходные правила к оценке на соответствие данным квалификационным требованиям. Более того, сходный характер профессиональной деятельности государственных гражданских и муниципальных служащих служит еще одним аргументом в пользу унификации требований к оценке, используемой при поступлении на службу, и правил их применения.

Условия применения такого вида оценки, как испытание, на государственной гражданской и муниципальной службе тоже разнятся. Так, при заключении служебного контракта с гражданским служащим, впервые поступающим на службу, в этом контракте, за редким исключением, *предусматривается* (выделено мной – Ю.И.) условие об испытании в целях проверки его соответствия замещаемой должности [11, ст. 27]. При этом следует обратить внимание, что требование об обязательности установления испытания появилось

Иванчина Ю. В.

только в 2014 году, в ходе реализации Указа Президента РФ «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления». При заключении трудового договора с муниципальным служащим в нем по соглашению сторон может быть (выделено мной – Ю.И.) предусмотрено условие об испытании в целях проверки его соответствия поручаемой работе [10, ст. 70].

Исходя из действующего законодательства, любой гражданин, формально соответствующий квалификационным требованиям (по уровню образования и опыту работы) может поступить на муниципальную службу, минуя процедуры оценки, так как избрание по конкурсу в данном муниципальном образовании может быть не предусмотрено, а испытательный срок не установлен. Следовательно, к выполнению обязанностей будет допущено лицо, которое, возможно, не обладает даже минимальным набором необходимых знаний и навыков, что может негативно отразиться на работе всего органа местного самоуправления.

В связи с этим полагаю, что необходимо расширение практики использования испытательного срока, предусматривая обязательное его установление, особенно в отношении лиц, впервые поступающих на муниципальную службу вне зависимости от того, предшествовала ли заключению трудового договора процедура избрания по конкурсу. В отношении лиц, ранее занимавших должности государственной гражданской или муниципальной службы, также необходимо обязательное установление испытания, однако его продолжительность может дифференцироваться в зависимости от имеющегося опыта службы.

Отметим и различные подходы к продолжительности срока испытания. К примеру, для лиц, впервые поступающих на гражданскую службу, испытательный срок составляет от одного месяца до одного года [11, ст. 27]. Для муниципальных служащих срок испытания не может превышать трех месяцев, а для руководителей и их заместителей, главных бухгалтеров и их заместителей – шести месяцев [10, ст. 70].

Представляется необходимым, по аналогии с государственной гражданской службой, в ФЗ «О муниципальной службе в РФ», во-первых, закрепить условие об обязательности установления испытания, что гарантировало бы возможность проведения достоверной оценки, а во-вторых, предусмотреть минимальную и максимальную продолжительность такого срока, к примеру, от одного до шести месяцев в отношении граждан, впервые поступающих на муниципальную службу и от двух недель до трех месяцев в отношении граждан, ранее замещавших должности государственной или муниципальной службы. Учитывая, что муниципальная служба — общественно важный вид деятельности, с необходимостью решения социально

значимых задач на местном уровне, можно сделать вывод о недопустимости приема на муниципальную службу лиц, не обладающих необходимыми профессиональными знаниями и навыками.

Еще одним их факторов, снижающих эффективность применения на практике испытания как вида оценки, является перечень категорий работников (служащих), которым оно не может быть установлено.

Например, на государственной гражданской службе испытание не устанавливается: для граждан, получивших среднее или высшее образование по программе подготовки специалистов в соответствии с договором о целевом обучении с обязательством последующего прохождения гражданской службы и впервые на нее поступающих; для гражданских служащих, назначенных на должность в порядке перевода в соответствии с п. 1 ч. 1 ст. 31 ФЗ «О государственной гражданской службе в РФ»; для иных граждан и гражданских служащих, для которых законодательством Российской Федерации предусмотрены гарантии по сохранению места работы (должности) [11, ч. 3 ст. 27]. Трудовой кодекс РФ также предусматривает перечень категорий работников, которым не может устанавливаться испытание при приеме на работу: беременным женщинам и женщинам, имеющим детей в возрасте до полутора лет; лицам, приглашенным на работу в порядке перевода от другого работодателя по согласованию между работодателями; лицам, получившим среднее или высшее образование по имеющим государственную аккредитацию образовательным программам и впервые поступающим на работу по полученной специальности в течение одного года со дня получения профессионального образования соответствующего уровня; некоторым иным [10, ст. 70]. Данный перечень в полном объеме распространяется на муниципальных служащих, поскольку ФЗ «О муниципальной службе в РФ» не содержит каких-либо специальных условий установления испытания для них.

Как видно, в отношении государственных гражданских и муниципальных служащих действуют разные перечни категорий работников (служащих), обладающих повышенными гарантиями в этой сфере, хотя некоторым они будут предоставляться вне зависимости от вида службы. Так, применительно к государственной гражданской службе речь идет о лицах, для которых законодательством Российской Федерации предусмотрены гарантии сохранения места работы (должности).

Трудовое законодательство предусматривает подобные гарантии в первую очередь для женщин и лиц с семейными обязанностями. Заметим, что перечень таких лиц внушителен по объему: не только беременные женщины, но и женщины, имеющие ребенка в возрасте до трех лет; одинокие матери, воспитывающие

Иванчина Ю. В.

ребенка в возрасте до четырнадцати лет, а ребенкаинвалида в возрасте до восемнадцати лет; другие лица, воспитывающие указанных детей без матери; родитель (иной законный представитель ребенка), являющийся единственным кормильцем ребенка-инвалида в возрасте до восемнадцати лет, а также единственный кормильцем ребенка в возрасте до трех лет в семье, воспитывающей трех и более малолетних детей, если другой родитель (иной законный представитель ребенка) не состоит в трудовых отношениях [10, ст. 261]. Поскольку особенности регулирования труда женщин и лиц с семейными обязанностями при прохождении государственной гражданской службы специальным законодательством (выделено мной – Ю.И.) не определены, то к данным отношениям применяются нормы трудового законодательства, в частности ст. 261 ТК РФ о гарантиях вышеназванным лицам при расторжении трудового договора.

На муниципальной службе запрет на установление испытания при поступлении на службу предусмотрен только в отношении беременных женщин и женщин, имеющих детей в возрасте до полутора лет. Однако, ст. 261 ТК РФ запрещает расторгать трудовой договор по инициативе работодателя, к которой согласно п. 4 ч. 1. ст. 77 ТК РФ относятся не только основания ст. 81 ТК РФ, но и расторжение трудового договора по результатам испытания установленного при приеме на работу в соответствии со ст. 71 ТК РФ. Сказанное означает, что одинокой матери, имеющей ребенка в возрасте от полутора до четырнадцати лет, поступающей на муниципальную службу, условие об испытании в трудовом договоре предусмотреть можно, но расторгнуть трудовой договор при его неудовлетворительном результате будет нельзя.

Верховный Суд РФ в Постановлении о применении законодательства, регулирующего труд женщин, лиц с семейными обязанностями особо отметил, что гарантии, предусмотренные ст. 261 ТК РФ, распространяется в том числе и на лиц, проходящих государственную гражданскую и муниципальную службу [19, п. 28]. Конституционный Суд РФ также неоднократно указывал, что федеральный законодатель, осуществляющий в рамках своих дискреционных полномочий соответствующее правовое регулирование, при определении круга лиц, которым предоставляется то или иное право (гарантия), должен соблюдать конституционные принципы равенства и справедливости, установление различий в условиях реализации отдельными категориями граждан того или иного права допустимы, если они объективно оправданны, обоснованы и преследуют конституционно значимые цели, такие, как охрана семьи, материнства и детства, а используемые для достижения этих целей правовые средства сораз*мерны им* (выделено мной – Ю.И.) [20, п. 4.2.].

Полагаю, что реализация социальной политики в отношении охраны семьи, материнства и детства не должна вступать в противоречие с не менее значимыми целями, направленными на реализацию гражданами права на равный доступ к государственной и муниципальной службе. Учитывая, что государственная гражданская и муниципальная служба играют огромную роль в реализации провозглашенных в Конституции РФ прав и свобод человека, и допуск к ней лиц, не обладающих необходимыми знаниями и навыками может причинить вред не только отдельным гражданам, но и поставить под угрозу их реализацию в масштабах всей страны. Поэтому полагаю, что необходимо нормативное закрепление положений, ограничивающих предоставление государственных гарантий женщинам и лицам с семейными обязанностями, на основании такого критерия, как сфера осуществляемой ими профессиональной деятельности, в частности, прохождение государственной гражданской или муниципальной службы.

Считаю целесообразным предусмотреть в ч. 4 ст. 261 ТК РФ, что расторжение трудового договора возможно с женщинами и лицами с семейными обязанностями, за исключением беременных женщин, не только по уже закрепленным в ней основаниям, как правило, связанным с наличием вины или неправомерных действий со стороны работника (служащего), но и при неудовлетворительном результате испытания, для лиц, проходящих государственную или муниципальную службу.

Предлагаемые изменения об уточнении порядка установления срока испытания, определения категорий лиц, к кому данный вид оценки не может применяться, будут способствовать формированию эффективного и высокопрофессионального кадрового состава на муниципальной службе, и, как следствие, будут способствовать повышению эффективности реализации функции администрирования (управления).

Испытание, как вид оценки, устанавливаемый при поступлении на муниципальную службу, является наиболее эффективным, поскольку, в отличие от избрания по конкурсу, позволяет оценить не только наличие званий, но и навыков, которыми обладает муниципальный служащий, что делает оценку комплексной и достоверной, ибо в основу будут положены конкретные результаты служебной деятельности. Это не умаляет значение избрания по конкурсу, которое может быть использовано при поступлении на муниципальную службу в комплексе с испытанием. Вместе с тем, использование данных видов оценки в совокупности дает возможность обеспечить органы местного самоуправления служащими, максимально соответствующими квалификационным требованиям.

Иванчина Ю. В.

Литература:

- Иванчина Ю. В. Проявление функций трудового права в процессе прохождения муниципальной службы (на примере функции администрирования (управления) и функции социального мира) (начало) // Муниципалитет. 2017. № 3. С. 75–83.
- 2. Курс российского трудового права. В 3т. Т. 1: Общая часть / Под ред. Е. Б. Хохлова. СПб.: Изд-во СПБГУ, 1996. 573 с.
- Трудовое право: Учебник/ Под ред. О. В. Смирнова. М.: ТК Велби, 2003. 528 с.
- 4. *Гинцбург Л. Я.* Социалистическое трудовое правоотношение. М.: Наука, 1977. 310 с.
- Иванчина Ю. В. Функции трудового права: монография. В 3ч. Ч. 1: Функции трудового права сквозь призму социальных потребностей. Екатеринбург: изд-во УИУ РАН-ХиГС, 2017. 148 с.
- 6. Трудовое право России: Учебник / Под ред. С.П. Маврина, Е.Б. Хохлова. М.: Юристь, 2003. 560 с.
- Столяров В. И. Организационно методические вопросы оценки работников // Оценка, аттестация и повышение квалификации персонала как факторы повышения управляемости фирмы. Матер. рег. науч. – практ. конф. в г. Магнитогорске. Екатеринбург: РИО УрАГС, 1999. С. 4–10.
- Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления: Указ Президента РФ от 7 мая 2012 года № 601. Доступ из справ.-прав. системы «КонсультантПлюс».
- Методический инструментарий по внедрению системы комплексной оценки профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих (включая общественную оценку): Утверждены Министерством труда и социальной защиты Российской Федерации. Документ опубликован не был. Доступ из справ.прав. системы «КонсультантПлюс».
- Трудовой кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 30 декабря 2001 года № 197-ФЗ (с изм. и доп.). Доступ из справ.-прав. системы «КонсультантПлюс»
- 11. О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федеральный закон от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ (с изм. и доп.). Доступ из справ.-прав. системы «КонсультантПлюс».
- 12. О конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации: Указ Президента РФ от 01 февраля 2005 года № 112 (с изм. и доп.). Доступ из справ.-прав. системы «Консультант-Плюс»
- 13. О проведении аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации: Указ Президента РФ от 01 февраля 2005 года № 110 (с изм. и доп.). Доступ из справ.-прав. системы «КонсультантПлюс»
- 14. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Кривозубова Александра Борисовича на нарушение его конституционных прав частью 2 статьи 17 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации»: Определение Конституционного Суда РФ от 28 сентября 2017 года № 2067-О. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-прав. системы «КонсультантПлюс».

References:

- 1. *Ivanchina Yu. V.* The manifestation of the functions of labor law in the process of passing the municipal service (by the example of the function of administration (management) and the function of the social world) (the beginning) // Municipality: economy and management. 2017. № 3. P. 75–83.
- The course of the Russian labor law. In 3 V. V.1: General part / Ed. E. B. Khokhlov. St. Petersburg: Publishing house SPbGU, 1996. 573 p.
- 3. Labor Law: Textbook / Ed. O. V. Smirnova. M.: TK Velby, 2003. 528 p.
- 4. *Gunzburg L. Ya.* Socialist labor relationship. M.: Nauka, 1977. 310 p.
- Ivanchina Yu. V. Functions of labor law: monograph. In 3 parts. Part 1: The functions of labor law through the prism of social needs. Ekaterinburg: publishing house UIU RAN-HiGS, 2017. 148 p.
- 6. The labor law of Russia: Textbook / Ed. S. P. Mavrina, E. B. Khokhlov. M.: Law, 2003. 560 p.
- Stolyarov V.I. Organizational and methodological issues of the evaluation of employees / / Evaluation, certification and staff development as factors to improve the manageability of the company. Mather. reg. sci. – Pract. Conf. in Magnitogorsk. Ekaterinburg: RIO URAGS, 1999. P. 4–10.
- On the main directions of improving the system of public administration: Presidential Decree of 7 May 2012 № 601. Access from the ref.-legal system "ConsultantPlus".
- Methodological tools for the implementation of the system of integrated assessment of professional performance of public civil servants (including public evaluation): Approved by the Ministry of Labor and Social Protection of the Russian Federation. The document was not published. Access from ref.legal system "ConsultantPlus".
- 10. Labor Code of the Russian Federation: Federal Law № 197-FL of 30 December 2001 (with amendment and addendum). Access from ref.-legal system "ConsultantPlus"
- 11. On the Civil Service of the Russian Federation: Federal Law № 79-FL of 27 July 2004 (as amended and supplemented). Access from ref.-legal system "ConsultantPlus".
- 12. About competition on filling of a vacant post of the state civil service of the Russian Federation: the Decree of the President of the Russian Federation from 1 February 2005 № 112 (with amendment and add.). Access from ref.-legal system "ConsultantPlus"
- 13. On the certification of state civil servants of the Russian Federation: Decree of the President of the Russian Federation № 110 of 1 February 2005 (with amendment and add.). Access from ref.-legal system "ConsultantPlus"
- 14. On the refusal to accept the complaint of citizen Alexander Krivozubov for violation of his constitutional rights by part 2 of Article 17 of the Federal Law "On Municipal Service in the Russian Federation": Determination of the Constitutional Court of the Russian Federation of 28 September 2017 № 2067-O. The document was not published. Access from ref.-legal system "ConsultantPlus".

Иванчина Ю.В.

Литература:

- 15. Европейская хартия местного самоуправления: Конвенция Совета Европы от 15 октября 1985 года // Собрание законодательства РФ. 1998. № 36. Ст. 4466.
- 16. Методические рекомендации по установлению квалификационных требований для замещения должностей муниципальной службы и организации оценки на соответствие указанным требованиям (Версия 2.0.): Утверждены Министерством труда и социальной защиты Российской Федерации от 09 ноября 2015 года. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-прав. системы «КонсультантПлюс».
- 17. О муниципальной службе в Российской Федерации: Федеральный закон от 02 марта 2007 года № 25-ФЗ (с изм. и доп.). Доступ из справ.-прав. системы «Консультант-Плюс».
- 18. Методический инструментарий по планированию найма и организации отбора кадров для замещения должностей государственной гражданской службы (Версия 2.0): Утверждены Министерством труда и социальной защиты Российской Федерации. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-прав. системы «КонсультантПлюс»
- 19. О применении законодательства, регулирующего труд женщин, лиц с семейными обязанностями и несовершеннолетних: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 28 января 2014 года № 1 // Бюллетень Верховного Суда РФ. № 4. 2014.
- 20. По делу о проверке конституционности пункта 4 части 1 статьи 33 и подпункта «а» пункта 3 части 1 статьи 37 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» в связи с жалобой гражданки Л. А. Пугиевой: Постановление Конституционного Суда РФ от 06 декабря 2012 года № 31-П // Собрание законодательства РФ. 2012. № 52. Ст. 7571.

References:

- European Charter of Local Self-Government: Council of Europe Convention of 15 October 1985 // Collection of Legislation of the Russian Federation. 1998. № 36. Art. 4466.
- 16. Methodological recommendations on the establishment of qualification requirements for the replacement of municipal service posts and organization of assessment for compliance with these requirements (Version 2.0.): Approved by the Ministry of Labor and Social Protection of the Russian Federation on 9 November 2015. The document was not published. Access from ref.-legal system "ConsultantPlus".
- 17. On municipal service in the Russian Federation: Federal Law of 2 March 2007 № 25-FL (with amendment and add.). Access from ref.-legal system "ConsultantPlus".
- 18. Methodological tools for planning recruitment and organization of personnel selection for the replacement of civil service positions (Version 2.0): Approved by the Ministry of Labor and Social Protection of the Russian Federation. The document was not published. Access from ref.-legal system "ConsultantPlus"
- 19. On the application of legislation governing the work of women, persons with family responsibilities and minors: Resolution of the Plenum of the Supreme Court of the Russian Federation of 28 January 2014 № 1 // Bulletin of the Supreme Court of the Russian Federation. № 4. 2014.
- 20. In the case on the verification of the constitutionality of clause 4 of part 1 of Article 33 and subparagraph "a" of paragraph 3 of part 1 of Article 37 of the Federal Law "On the Civil Service of the Russian Federation" in connection with the complaint of LA citizen. Pugiyeva: Decree of the Constitutional Court of the Russian Federation of 6 December 2012 № 31-P // Collection of the legislation of the Russian Federation. 2012. № 52. Art. 7571.

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ДОКУМЕНТООБОРОТА В ДЕЛОПРОИЗВОДСТВЕ ОРГАНОВ МУНИЦИПАЛЬНОЙ ВЛАСТИ

Могзоев А. М.

доктор экономических наук, профессор, профессор кафедры экономики городского хозяйства и сферы обслуживания, Московский университет им. С. Ю. Витте (Россия), 115432, Россия, г. Москва, 2-й Кожуховский проезд, д. 12, стр. 1., mozgo@mail.ru

Ожигов М. А.

магистрант факультета экономики и финансов, Московский университет им. С.Ю. Витте (Россия), 115432, Россия, г. Москва, 2-й Кожуховский проезд, д. 12, стр. 1., ozhigov.m@gmail.com

УДК 352.07 ББК 67.401-8

Цель. Изучение организационных, технических и правовых вопросов, связанных с переходом на использование электронного документооборота при организации документооборота и автоматизации делопроизводства в органах власти муниципальных образований.

Методы. Проведен краткий анализ текущего состояния дел в части организации делопроизводства на примере администрации города Бийска Алтайского края. Изучены вопросы автоматизации работы с документами с использованием современных информационных технологий, рассмотрены наиболее распространенные системы электронного документооборота, а также правовые аспекты их использования при автоматизации делопроизводства.

Результаты и сфера применения. Сделаны выводы о текущем состоянии дел в сфере электронного документооборота, обозначены проблемы, препятствующие более интенсивному развитию указанного направления и определены конечные цели автоматизации документооборота и делопроизводства, а также определены критерии выбора поставщика программного обеспечения для проведения данной автоматизации. Дано определение электронному документу и информации как правовому объекту. Результаты исследования могут быть применены при рассмотрении вопросов по автоматизации делопроизводства как в органах местного самоуправления, так в государственных органах, а также подведомственных им учреждениях.

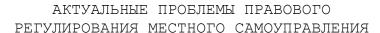
Научная новизна. Выявлена взаимосвязь между нормативно-правовой базой и развитием систем электронного документооборота на территории Российской Федерации. Дано определение термину «Информация» как объекту гражданского права. Раскрыты основные тенденции в развитии информационных систем, предназначенных для автоматизации делопроизводства, а также взаимосвязь вопросов внедрения систем документооборота и информации, как отдельного объекта права.

Ключевые слова: электронный документ, документооборот, архив, доступ к информации, электронная подпись.

IMPROVEMENT OF DOCUMENT REFERENCE IN CRAFTS MANAGEMENT OF MUNICIPAL AUTHORITIES

Mogzoev A. M.

Doctor of Economics, Professor, Professor of the Department of Urban Economics and Services, Moscow State University. S. Yu. Witte (Russia), 115432, Russia, Moscow, 2-nd Kozhukhovsky passage, 12, building 1, mozgo@mail.ru



Могзоев А. М., Ожигов М. А.

Ozhigov M.A.

Post-graduate student of the Faculty of Economics and Finance Moscow State University. S. Yu. Witte (Russia), 115432, Russia, Moscow, 2-nd Kozhukhovsky passage, 12, building 1, ozhigov.m@gmail.com

Purpose. The study of organizational, technical and legal issues related to the transition to the use of electronic document management in the organization of document circulation and office automation in municipal authorities.

Methods. A brief analysis of the current state of affairs in the area of organization of records management was conducted on the example of the administration of the city of Biysk, Altai Territory. The issues of automation of work with documents using modern information technologies are studied, the most common electronic document management systems are considered, as well as the legal aspects of their use in office automation.

Results and scope. Conclusions are made about the current state of affairs in the sphere of electronic document circulation, problems are identified that hamper the more intensive development of this direction, and the ultimate goals of automation of document circulation and records management are determined, and the criteria for choosing a software vendor for this automation are defined. The definition of an electronic document and information as a legal object is given. The results of the research can be applied to the consideration of questions related to the automation of office work both in local government bodies and in state bodies, as well as institutions subordinate to them.

Scientific novelty. The relationship between the legal framework and the development of electronic document management systems on the territory of the Russian Federation has been revealed. The definition of the term "Information" as an object of civil law is given. The main trends in the development of information systems designed for office automation are disclosed, as well as the interrelationship between the issues of the introduction of document management systems and information as a separate object of law.

Key words: electronic document, document circulation, archive, access to information, electronic signature.

Для организации информационных технологий управления в органах муниципальной власти большое значение уделяется системе электронного документооборота (СЭД), которая предназначена, прежде всего, для решения задач интеграции процессов документального обеспечения и управления в рамках единой информационной системы. Это объективно требует глубокой интеграции всех систем управления в любой организации, как государственной, так и коммерческой, а также является предпосылкой для формирования единого информационного пространства принятия решений.

Информация как объект права предполагает право на доступ и ее защиту. Информация может быть объектом как публичных, гражданских так и иных правоотношений.

Документы, их многочисленные формы и виды являются важнейшим носителем информации. Это не только одно из основных средств делового общения, но и юридическое обоснование прав и обязанностей взаимодействующих сторон, как органов государственной и муниципальной власти и подведомственных им организаций, так и граждан, при взаимодействии с указанными органами и организациями.

В данное время процесс организации работы с документами предполагает, как организацию документооборота учреждения, так и их хранение, и использование в текущей деятельности.

Таким образом документооборот, как общность взаимосвязанных функций и процедур, обеспечивает движение документов в организации начиная с их генерации или поступления и регистрации заканчивая

завершением их исполнения или отправкой по принадлежности. С целью эффективной организации документооборота в учреждении все документы организации распределены по различным потокам [1, с. 12].

Актуальность проблем информационных технологий управления в органах муниципальной власти и электронного документооборота состоит в том, что в настоящее время эффективность управленческих механизмов в государственных и муниципальных органах и организациях во многом зависят от того, насколько рационально и качественно организован процесс обмена служебными документами, в том числе в электронной форме, с учетом правовой защиты информации.

Целью изучения данной проблемы является анализ существующих систем электронного документооборота для внедрения в государственных и муниципальных органах и организациях и их правовой анализ.

В статье используются такие общенаучные приёмы и методы, как синтез и анализ, обобщение, сравнение и аналогия.

Могзоев А. М., Ожигов М. А.

В 2012 г. Всероссийским научно-исследовательским институтом документоведения и архивного дела был разработан проект Рекомендаций по комплектованию, учету и организации хранения электронных архивных документов в государственных и муниципальных архивах.

Определение электронного документа содержит Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации».

В рамках изучения указанной проблемы была исследована организация документооборота в администрации г. Бийска Алтайского края, проанализирована штатная численность сотрудников, положение об администрации и ее структурных подразделениях, а также количество и состав документов проходящих через канцелярию администрации городского округа.

В соответствии с Распоряжением Администрации г. Бийска от 15.08.2012 № 1546-р организация делопроизводства и документооборота в рассматриваемом муниципальном образовании закреплена за контрольноорганизационным отделом штатной численностью 5 человек. Указанный отдел, в соответствии с положением об отделе, помимо обработки входящей и исходящей документации и организации делопроизводства в целом осуществляет:

- разработку бланков документов;
- планирование деятельности администрации;
- организацию работы с обращениями граждан;
- направление в прокуратуру и размещение на официальном портале текстов муниципальных правовых актов;
- повышение квалификации сотрудников администрации города, а также ее структурных подразделений по вопросам работы с документами.

Вместе с этим, ежегодно в администрации г. Бийска регистрируется порядка 10 тыс. документов (входящих и исходящих) и дается около 4 тыс. контрольных поручений. Учитывая значительный, для Администрации муниципального образования, объем документов, значительная часть которых требует ответа в установленный срок либо содержит требования по реализации в срок конкретных мероприятий, а следовательно нуждается в постоянном контроле соблюдения сроков и статуса исполнения, в муниципальном образовании назрел вопрос о автоматизации электронного документооборота и переводе традиционного делопроизводство на использование СЭД.

Проблема использования электронных технологий в повседневном делопроизводстве — является проблемой использования в традиционных условиях технологий, помогающих ускорить процессы, протекающие на всех стадиях прохождения документов — от их документирования до архивного хранения. Что характерно,

большинство СЭД воплощают в себе именно информационные технологии в традиционной среде.

В традиционном делопроизводстве можно выделить три наиболее эффективных направления использования информационных технологий:

- 1. Подготовка документов по правилам и с использованием форм и бланков унифицированных документов. При этом сами документы выводятся на печать и приобретают форму документов в соответствии с действующими правилами.
- 2. Электронная передача информации данная технология используется для ускорения процесса ее доставки получателям. При этом в последующем документы выводятся на бумагу.
- 3. Электронная регистрация поступления документов предполагает включение в СЭД всех поступающих в организацию либо генерируемых организацией документов в любой форме на основе правил регистрации. На этом регистрационном массиве построены учет, контроль исполнения документов и их поиск без создания каких-либо иных регистрационных форм.

В зависимости от специфики программного продукта в средствах массовой информации можно встретить следующие термины [2, с. 15]:

DMS (Document Management Systems) – архивы документов;

DocFlow-системы – системы маршрутизации документов;

WorkFlow-системы – системы автоматизации бизнес-процессов, либо, как их еще называют в русскоязычной литературе «системы поддержки управления».

Специалистами по решению задач в области автоматизации финансовой деятельности, бухгалтерского учета и складской деятельности под термином «документооборот» также понимается подсистема, обеспечивающая создание бумажной отчетности на основе данных, порождаемых в системе (к примеру, накладных, справок, сводных ведомостей и пр.).

Последние разработки на зарубежном и российском рынках показали устойчивую тенденцию к интеграции СЭД с системами ERP, CRM, Workflow и др. Такая интеграция оптимизирует и расширяет функциональность систем и обеспечивает сквозную автоматизацию бизнес-процессов [3, с. 25].

Таким образом, задача автоматизации документооборота лежит на пересечении «бумажных» технологий обработки документов и информационных технологий.

Важно отметить, что вопрос о правовой базе электронного документа до сих пор остается открытым. На сегодняшний день деятельность участников электронного документооборота регламентирована законами и положениями об использовании электронной подписи (ЭП), ГОСТ, инструкциями по делопроизводству

Могзоев А. М., Ожигов М. А.

и архивному делу, а также иными законами и подзаконными актами в сфере информационных технологий. Таким образом, на государственном уровне установлены порядок и правила работы с документами, есть соответствующие требования по обеспечению безопасности данных к информационным системам и автоматизированным рабочим местам, но до сих пор законодательно правовой статус электронного документа не определен [4, с. 52].

Задача развития документооборота не отдельная, изолированная технологическая цепочка в бизнес-процессах организации, прохождение документов тесно связано с иными задачами, решаемыми СЭД организации. Соответственно, система автоматизации должна обеспечивать прикладные сервисы и адаптеры, позволяющие реализовывать функции передачи документов в иные прикладные системы, используемые в организациях, в которых она внедряется.

Все указанное позволяет заключить, что система автоматизации документооборота сложный механизм, включающий в себя множество подсистем, разработанных, как правило, различными производителями. Система автоматизации может быть интерпретирована по-разному в зависимости от специфики деятельности и размера организации.

В данное время в России наблюдается существенный рост интереса к СЭД как среди государственных, так и среди коммерческих структур. Компании-разработчики систем готовы представить СЭД как для относительно небольших организаций общей численностью от 5 до 10 человек, так и для крупных промышленных предприятий штатной численностью свыше тысячи человек. В результате проведенного анализа можно заключить что на рынке представлено более пятидесяти решений такого класса [5, с. 38].

Можно определить следующие программные решения от крупных компаний-разработчиков, осуществляющих свою деятельность в сфере автоматизации работы с документами: Босс-Референт (группа компаний АйТи), ГранДок (ОАО «НПП «Гранит-Центр»), Дело (ООО «ЭОС»), ЕВФРАТ-Документооборот (группа компаний Когнитивные технологии), CompanyMedia (ЗАО «Компания «Интертраст»), Directum (ООО «ДИРЕКТУМ»), DIS-системы (НТЦ «ИРМ»), DocsVision (ООО «ДоксВижн»), LanDocs (ЗАО «ЛАНИТ»), Optima-Workflow (Группа компаний Оптима).

Возможности указанных систем, представленным в таблице. Как можно увидеть из представленных данных, разработчики приведенных программных продуктов стараются идти в ногу со временем и, следовательно, их системы имеют практически все, необходимы для организации эффективного документооборота, функциональные возможности. При этом с наилучшей стороны, с точки зрения типовых задачам

электронного документооборота себя показывают системы Дело, EBФРАТ-Документооборот, Docs Vision и LanDocs.

Еще одним моментом, на который стоит обращать внимание при внедрении системы электронного документооборота, является перечень услуг, предоставляемый компаниями-разработчиками программного обеспечения, а также технические требования, предъявляемые к системе. Разработчик системы, либо системный интегратор должен предоставлять оперативную техническую поддержку, действующую в постоянном режиме. При этом услуги по внедрению и настройке системы, предлагаемые разработчиками, не являются обязательными и могут понадобиться случае отсутствия у заказчика собственных квалифицированных ІТ-специалистов, которые в силах самостоятельно осуществить внедрение и адаптацию системы, а также ввод ее в эксплуатацию.

Вместе с этим знание технических требований, предъявляемых к системе позволяет своевременно оценить расходы на приобретение сопутствующего программного обеспечения, а также оборудования, для размещения указанных программных продуктов.

При определении системы электронного документооборота, планируемой к внедрению, следует учесть весь комплекс факторов, на основе комплексного анализа возможностей СЭД в зависимости от требований и специфики работы учреждения принимать окончательное решение.

В приведенном анализе всесторонне рассмотрены основные аспекты выбора, внедрения и последующей эксплуатации СЭД, помимо обязательных функциональных возможностей учитывающие стоимость и опыт использования систем, возможности их адаптации, масштабирования, модификации и развития, необходимость которых не столь очевидна на первичном этапе внедрения. Критерии, по которым рассматривались системы — универсальны и полностью соответствуют задачам автоматизации делопроизводства как в коммерческих, так и в государственных и муниципальных учреждениях.

Если вести речь о выборе СЭД в интересах учреждения с предполагаемым количеством пользователей, одновременно работающих в системе не более 50, то оптимальным решением можно считать систему ЕВФРАТ-Документооборот, разработка компании Cognitive Technologies. Указанная система, при приемлемой для небольшой организации стоимости, с одной стороны, содержит практически весь функционал необходимый для автоматизации работы с документами, с другой же стороны, система предлагает достаточно широкие возможности по настройке и модификации при внедрении самим разработчиком либо его партнерами, а также непосредственно заказчиками.

Могзоев А. М., Ожигов М. А.

Таблица 1. Базовые возможности некоторых систем электронного документооборота

	Система									
Возможность	Босс-Референт (Б-Р)	ГранДок (ГД)	Дело (Д)	ЕВФРАТ- Документооборот (Е-Д)	CompanyMedia (CM)	Directum (D)	DIS-системы (DIS)	DocsVision (DV)	LanDocs (LD)	Optima-Workflow (O-W)
Регистрация документов	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Ведение регистрационной карточки	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Ведение номенклатуры дел	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Сканирование	+/_	+	+/_	+	+/_	+/_	+	+	+	+/_
Распознавание документов	+/_	+	+/_	+	+/_	+/_	+/_	+/_	+/_	+/_
Связанные документы	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Прикрепленные файлы	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Работа со словарями и справочниками	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Сроки поручений	+	-	+	+	+	+	+	+	+	+
Поиск документов:										
по реквизитам;	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
по виду документа;	_	_	+	+	_	_	+	+	_	+
полнотекстовый;	+	+	+	+	+	+	_	+	+	+
с учетом морфологии	_	_	_	+	-	+	_	-	+	+/_
Списание документа в архив	+	+	+	+	+	+	_	+	+	+
Ведение архивов	+/_	_	+/_	+/_	+/_	+/_	_	+/_	+/_	+
Маршрутизация	+	-	+	+	+	+	-	+	+	+
Генерация отчетов	+/_	+/_	+	+	+/_	+	+	+	+	+/_
Разграничение прав доступа	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Роли	+	_	+/_	+	+	+	+	+	+	+

Еще одним интересным предложением является система DocsVision, включающая в себя весь необходимый функционал для автоматизации документооборота и вместе с этим тесно интегрированная с офисными продуктами компании Microsoft. Система предоставляет широкие возможности по ее адаптации к требованиям заказчика. В данное время внедрение указанной системы осуществляется через партнерскую сеть компании, что может говорить о достаточной независимости системы от разработчика. Кроме рассмотренных программных продуктов по отдельным критериям хорошо показали себя системы Дело, Directum и Optima-Workflow.

В рассматриваемом случае, при автоматизации деятельности конкретного муниципального образования (г. Бийск) по результатам сравнительного анализа программных продуктов, представленных на отечественном ІТ-рынке, выбор был сделан в пользу системы

«Дело», удовлетворяющей всем требованиям специалистов администрации г. Бийска как по своему функционалу, так и по стоимости.

Важнейшими факторами, повлиявшими на данный выбор, стали возможность построения на основе СЭД «Дело» распределённой системы документооборота, в том числе для организации документооборота с органами исполнительной власти Алтайского края, включая Администрацию Губернатора и Правительства Алтайского края также остановившую выбор на указанном программном продукте, солидный перечень успешных проектов, выполненных на базе данного программного обеспечения, а также квалифицированная техническая поддержка продукта представителем разработчика в Алтайском крае.

При рассмотрении вопроса организации информационных технологий управления в органах

Могзоев А. М., Ожигов М. А.

муниципальной власти важное значение имеет проблема правоотношений, т.к. здесь информация представляет собой ключевой объект исследования.

В представлении Ноберта Винера, информация философски стоит в одном ряду с материей и энергией («информация — это информация, а не энергия и не материя»). Очевидно, что подобная философская интерпретация информации в контексте правового регулирования неприемлема, как и неприемлемо регулирование отношений по поводу материи и энергии. Суть в том, что информация как объект права должна быть строго конкретизирована и организована таким образом, чтобы в определенной ситуации можно было осуществить действия, подпадающие под регулирование норм права.

В статье [6, с. 8] определена одна из классификаций, подразделяющая информацию на общедоступную и необщедоступную (информация ограниченного доступа), в зависимости от возможности иметь свободный доступ к ней со стороны третьих лиц. В данном случае мера важности и мера доступности тех или иных сведений является критерием подобной классификации. Однако следует иметь ввиду, как указал О. А. Городов, что «абсолютно доступных сведений, в отношении которых установлен тот либо иной режим, не существует. Всегда будут иметь место фактические или юридические препятствия, затрудняющие доступ к определенным блокам сведений».

Свойства информации как объекта права в контексте рыночной экономики можно представить в следующем виде.

- 1. Информация физически не может быть отчуждена от ее производителя и от любого лица, в пользовании которого она оказалась. Любая информация включает в себя знания, которые по своей природе неотчуждаемы. Лицо, владеющее ими, может распространять их, продолжая оставаться владельцем знаний. На этой основе построена вся система обучения.
- 2. Информация обладает свойством обособляемости от ее производителя. Информация становится товаром массового распространения и самостоятельным объектом права благодаря материальному носителю.

Информацию можно представить как сложносоставной объект правового регулирования, в котором результаты работы и творчества соотносятся в разных пропорциях. Разберем наиболее важные признаки информации как объекта права и нашедшие признание в научной литературе.

Так, информация как объект права имеет *двойственную природу*, которая заключается в том, что информация, будучи включенной в оборот, как правило отображается на материальном носителе. Отсюда вытекает двуединство информации и ее материального носителя. С одной стороны, информация

имеет нематериальный характер как процесс умственной деятельности. С другой стороны – материальный, так как информация находит свое выражение на материальном носителе. Заметим, что именно указанный признак вызывает наибольшее число споров в правовой науке в рамках изучения информационного права. Так, одни авторы называют информацию материальным (реальным) объектом (Г. А. Лобанов [6]), другие (И.В. Савельева [7]) рассматривают сущность информации как нематериальную и не сводят информацию к тому материальному носителю, в котором она находит свое выражение. Как кажется, более верной и убедительной является вторая позиция, поскольку основная ценность информации для субъектов права состоит в тех сведениях и их составляющих, а не в материальной форме, в которой информация воплощается.

Далее, информация обладает свойством *тиражи-руемости*. Она может распространятся без изменения ее содержания и в неограниченном количестве экземпляров. Таким образом, одна и та же информация способна принадлежать одновременно неограниченному кругу лиц как следствие ее распространения.

В учебнике В. А. Копылова [8, с. 45] указывается на такие признаки информации как объекта права:

- возможность многократного пользования;
- способность к обработке, интеграции и сжатию;
- известная самостоятельность сведений;
- сохранение передаваемой информации у передающего субъекта;
 - коммуникативность;
 - возможность математического анализа;
 - системность

В дополнение к вышеназванным признакам, некоторые авторы [8, 9] указывают на другие особенности информации как самостоятельного объекта гражданских прав. Во-первых, информация носит субъективный характер, поскольку она возникает как результат человеческой деятельности, воспринимается и перерабатывается сознанием человека. Отсюда вытекает возможность искажения информации со стороны передающего или воспринимающего субъекта. Тот факт, что люди по-разному воспринимают одно и то же событие, риск изменения информации может расти под влиянием субъективных обстоятельств. Во-вторых, информация становится частью сознания человека после того, как она воспримется и обработается субъектом. Таким образом, субъективный характер информации и ее связь с субъектом очевидны.

Информация как объект права приобретает еще большее значение, когда она преобразуется в информационные ресурсы, которые в свою очередь являются общественным достоянием (в рамках одного государства) или достоянием мирового сообщества.

Могзоев А. М., Ожигов М. А.

несовершеннолетние в обязательном порядке должны быть защищены от информации, несущей в себе агрессию, агитацию к насилию, и которая может нанести удар по их здоровью, духовному развитию и нравственному восприятию

человек, как потребитель, должен быть огражден от информации, несущей в себе недостоверные сведения, в том числе, от недобросовестной и не входящей в рамки этики, рекламы

человек непременно должен быть защищен от информации агрессивной, противозаконной и агитационной направленности

Рис. 1. Информация без «права к доступу»

Термин «доступ к информации» законодательно не закреплен, несмотря на его обширное изучение в правовой литературе. Указанное понятие многогранно по своему содержанию. Поэтому его законодательное регулирование, позволяющее закрепить механизм реализации на доступ к информации, требует единообразного понимания-восприятия и соответствующего изучения.

Основу законодательного закрепления «доступа к информации» должно составлять положение о том, что потребителя необходимо защитить от информации, негативно сказывающейся на нравственном и психическом развитии человека. Данные угрозы изображены на рис. 1.

В научной литературе можно встретить следующие механизмы доступа к открытой информации [9, с. 42]:

- структурирование открытой информации в зависимости от уровня доступа — подлежащий опубликованию в обязательном порядке в СМИ, предоставлению по запросу гражданина и по запросу отдельных категорий граждан.
- структурирование органов государственной власти и местного самоуправления, чьи должностные лица обязаны предоставлять информацию;
- формирование общедоступных баз данных в структуре государственной власти и местного самоуправления, в т.ч. путем использования общедоступных серверов с указанием в СМИ порядка получения и предоставления информации, предусматривающий объем, форму и сроки передачи информации в зависимости от правового статуса организации.
- установление источников финансирования и покрытия расходов, связанных с предоставлением информации;

• закрепление обязанности должностных лиц предоставлять по запросам граждан и на основании документов информацию, не ограниченную законом.

• публикация в общедоступных изданиях документированной информации, подлежащей обязательному распространению, всех перечней по установлению ограничений и запретов в информационной сфере, перечня органов государственной власти и местного самоуправления (с указанием их функций и адресов).

В свете вышеизложенного право на доступ к информации представляет собой обеспеченную возможность воспринимать конкретное содержание или право на ознакомление с информацией, подразумевающая возможность ее использования.

Важно заметить, что один только институт интеллектуальной собственности не способен урегулировать информацию. В связи с тем, «информация» включает в себя интеллектуальную собственность и информацию о ней, то как объект права правильнее было бы ее отнести к особому объекту со своим правовым режимом, подразумевающий наличие соответствующих исключительны прав и требующий законодательного регулирования.

Как было подмечено выше, информация как объект права находится в сфере регулирования как гражданского, так и публичного права. Однако, «правовая область» участия информация в качестве объекта права существенно уже, поскольку предметом гражданского права, как правило, являются взаимооцененные общественные отношения в форме стоимостно-имущественных и лично-неимущественных отношений.

В рамках гражданского права информация имеет «правовой смысл» тогда, когда дело касается оформления и реализации отношений участников гражданского

Результаты творческой деятельности

Объекты патентных прав – информация с приоритетом существа результата

Объекты авторских и смежных прав – информация с приоритетом формы

Объекты авторских и смежных прав – информация с приоритетом формы

Коммерческая информация

Puc. 2. Охраняемая информация, вовлеченная в гражданский оборот.

Могзоев А. М., Ожигов М. А.

оборота при осуществлении права собственности и других вещных прав, исключительных прав на результаты интеллектуальной деятельности (интеллектуальной собственности), договорных обязательств, а также других имущественных и связанных с ними неимущественных отношений, основанных на равенстве, автономии воли и имущественной самостоятельности их участников.

Информация подразумевает собой «идеальную» категорию, которая не может быть объектом правоотношения без связи со своим носителем, содержанием и характерным признакам. Поэтому есть смысл говорить не об информации как таковой, а об определенных формах ее существования. Во многих объектах права в большей или меньшей степени присутствует информационная составляющая. Если она считается главной по своей значимости в объекте, то последний имеет информационное содержание. Информация в таких объектах является источником основной ценности («информационные объекты»). Таким образом, можно вывести вполне подходящий термин «объект права с информационной компонентой». Информационные объекты довольно разнородны и разнообразны. Одни могут регулироваться нормами авторского права (музыка, программы ЭВМ), другие нормами вещного права (архивы, библиотеки).

Подводя итог сказанному можно отметить что электронный документ это представленная в электронной форме какая-либо задокументированная информация.

То есть информация, в виде пригодном для восприятия человеком (пользователем) с применением электронных вычислительных машин, а также для передачи по телекоммуникационным сетям либо обработки в различных информационных системах. Основной целью внедрения автоматизированной системы документооборота можно считать задачу по избавлению неповоротливой бюрократической машины традиционного делопроизводства от бумажных завалов. Именно достижению указанной цели и служит электронный документооборот и электронное делопроизводство.

При этом следует отметить, что эффективное внедрение систем электронного документооборота в системе государственного и муниципального управления напрямую зависит от совершенствования законодательной базы и определения на федеральном уровне требований к разработке и эксплуатации таких систем.

Информация как объект права и ее правовое регулирование весьма многоаспектны и сложны, поскольку информация олицетворяет саморазвивающееся общественное явления. Кроме того, на сложность определения информации как объекта права обусловлена ее характерными чертами и той информационное среда, где она проявляет себя. Наконец, значимость информации как независимого объекта права объясняется не только ее коммерческой ценностью и государственной важностью, но и необходимостью защиты информации как нематериального правового явления, имеющего тенденцию к свободному распространению.

Литература:

- 1. Городов О. А. Информационное право. М., 2007. С. 56.
- Дашкова Е. В., Ивушкина Е. Б., Лантратов О. И. Документационное обеспечение управления социально-культурным сервисом и туризмом. Шахты, 2009. 276 с.
- Иванова Е. В., Дашкова Е. В. Этапы выбора системы электронного документооборота // Современные технологии документооборота в бизнесе, производстве и управлении: сб. ст. XV Междунар. науч.-практ. конф. Пенза, 2015. С. 24–30.
- Иванова Е. В. Автоматизация документооборота на предприятии // Наука и образование в жизни современного общества: вестник науч. конф. по материалам Междунар. науч.-практ. конф. Тамбов. 2016. Ч. 5. № 3–5 (7). С. 51–53.
- Могзоев А. М. Развитие методологических вопросов в классификации факторов инвестиционной привлекательности ресурсов региона // Вестник Московского университета им. С.Ю. Витте. Серия 1: Экономика и управление. 2015. № 1(12). М.:ЧОУВО «Московский университет им. С.Ю. Витте». 2015. С. 37–44.
- Лобанов Г. А. Информация как объект гражданского права // Научно-техническая информация. Организация и методика информационной работы. 1999. № 6. С. 8

References:

- 1. Gorodov O. A. Information law. M., 2007. P. 56.
- 2. Dashkova E. V., Ivushkina E. B., Lantratov O. I. Documentation for the management of social and cultural services and tourism. Shakhty, 2009. 276 p.
- Ivanova E. V., Dashkova E. V. Stages of choosing the system of electronic document management // Modern technologies of document circulation in business, production and management: coll. Art. XV Intern. scientific-practical. Conf. Penza, 2015. P. 24–30.
- Ivanova E. V. Automation of document circulation at the enterprise // Science and education in the life of modern society: the bulletin of scientific. Conf. on the materials of Intern. scientificpractical. Conf. Tambov. 2016. Part 5. No. 3–5 (7). P. 51–53.
- Mogzoev A. M. Development of methodological issues in the classification of factors of investment attractiveness of the region's resources // Bulletin of the Moscow University. S. Yu. Witte. Series 1: Economics and Management. 2015. № 1 (12). M.: ChOUVO "Moscow University. S. Yu. Witte", 2015. P. 37–44.
- 6. Lobanov G. A. Information as an object of civil law // Scientific and technical information. Organization and methodology of information work. 1999. № 6. P. 8

Могзоев А. М., Ожигов М. А.

Литература:

- Савельева И. В. Правовая охрана программного обеспечения ЭВМ // Право и информатика. Московский университет. 1990. С. 9.
- Копылов В. А. Информационное право: Учебник. 2 изд., перераб. и доп. М.: Юрист, 2004. С. 49.
- 9. *Полушина Л. В.* Внедрение системы электронного документооборота // Современные технологии делопроизводства и документооборота. 2015.№ 4 (52). С. 41–59.

References:

- 7. Saveleva I. V. Legal protection of computer software // Law and Informatics. University of Moscow. 1990. P. 9.
- 8. Kopylov V.A. Information law: Textbook. 2 ed., Revised. and additional. M.: Lawyer, 2004. P. 49.
- 9. Polushina L. V. Introduction of the system of electronic document circulation // Modern technologies of office work and document circulation. 2015. № 4 (52). P. 41–59.





ПРАВОВЫЕ ПОСЛЕДСТВИЯ НАРУШЕНИЯ АНТИМОНОПОЛЬНЫХ ТРЕБОВАНИЙ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ И ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ПРЕФЕРЕНЦИЙ

Чорновол Е.П.

кандидат юридических наук, доцент, профессор кафедры гражданского права Уральского института управления – филиала, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия), 620990, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 марта, 66, echornovol@mail.ru

УДК 347.02 ББК 67.404.06

В ракурсе диалектического материализма познания социальных и правовых явлений автор исследует юридические последствия нарушения антимонополных требований предоставления и использования государственных и муниципальных преференций, выявляет имеющиеся здесь пробелы и формулирует предложения по их устранению.

Ключевые слова: государственные и муниципальные преференции, органы власти публичных образований, предоставление преференции, использование преференции, хозяйствующие субъекты, антимонопольные требования, предоставление преференции без согласования с антимонопольным органом, использование преференции не по назначению, юридическая ответственность, неосновательное обогащение.

THE LEGAL CONSEQUENCES OF THE ANTIMONOPOLY VIOLATIONS REQUIREMENTS FOR THE PROVISION AND USE OF STATE AND MUNICIPAL PREFERENCES

Chornovol E. P.

Candidate of Law, Associate Professor, Professor of the Chair of Civil Law of the Ural Institute of Management – branch, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), 620990, Russia, 620990, Russia, Ekaterinburg, 8th March str., 66, echornovol@mail.ru

In the view of dialectical materialism of cognition of social and legal phenomena, the author investigates the legal consequences of violating the antimonopoly requirements for the provision and use of state and municipal preferences, reveals the gaps that exist here and formulates proposals for their elimination.

Key words: state and municipal preferences, authorities of public entities, granting preferences, use of preferences, business entities, antimonopoly requirements, granting preferences without coordination with the antimonopoly authority, use of preferences for other purposes, legal responsibility, unjust enrichment.

Чорновол Е. П., 2018

В условиях рыночной экономики одним из средств поддержания конституционных начал конкуренции (п. 1 ст. 8 Конституции РФ) является законодательное установление и соблюдения требований предоставления и использования преференций, а также определение правовых последствий их нарушения.

Чорновол Е. П.

Согласно п. 20 ст. 4 Федерального закона от • 26.07.2006 № 135 «О защите конкуренции» [1] преференции - это предоставление отдельным хозяйствующим субъектам преимущества путем передачи государственного или муниципального имущества, иных объектов гражданских прав либо предоставления имущественных льгот, государственных или муниципальных гарантий, которое обеспечивает им более выгодные условия деятельности. Субъектами предоставления преференции являются - Россия, субъекты РФ и муниципальные образования в лице федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления и организаций, осуществляющих функции указанных органов (далее – органы публичной власти). Получателями преференции выступают хозяйствующие субъекты - коммерческая и некоммерческая организация, индивидуальный предприниматель, иное физическое лицо, осуществляющее профессиональную деятельность, приносящую доход, в соответствии с законами на основании регистрации (лицензии) или в силу членства в саморегулируемой организации [1, п. 5 ст. 4]. Следует однако отметить, что среди ученых-юристов не сложилось единого мнения относительно антимонопольных требований предоставления и использования преференций, равно как и в отношении правовых последствий их нарушения, что связано с отсутствием должной доктринальной разработки в науке конкурентного права института преференций в целом.

Так, В.Г. Истомин, обращаясь к анализу антимонопольных требований предоставления и использования преференций, не выясняет, в чем состоит их сущность и какие конкретно из них определены законодателем [2]. Исследуя проблемы предоставления преференций, А. А. Жигирь и В.И. Таланцев вычленяют отдельные этапы их предоставления и освещают при этом основные нарушения закона «О защите конкуренции» [3]. К.С. Коровина, пытаясь проанализировать эту же проблему, на основании судебной практики характеризует нарушения предоставления преференций [4, с. 29]. Пожалуй, лишь Д.И. Провалинский указывает на «следующие основные условия предоставления преференций:

- их предоставление не должно нарушать конкуренцию среди участников товарного рынка, ввиду чего необходимо предварительное письменное согласие антимонопольного органа;
- они предоставляются на основании актов государственных органов в прядке, определенном антимонопольным законодательством;
- предоставляются исключительно для предусмотренных законом целей;
- могут быть предоставлены только для целей осуществления деятельности, являющейся основной для хозяйствующего субъекта;

предоставляются в виде передачи государственного или муниципального имущества, иных объектов гражданских прав или путем предоставления имущественных льгот, государственных или муниципальных гарантий в порядке, установленном законодательством о защите конкуренции» [5, с. 7].

Нельзя однако не заметить, что представленные автором условия относятся только к предоставлению, но не использованию преференций, к тому же они характеризуют не требования как таковые, а содержание преференций и помимо всего прочего не согласуются с предписаниями конкурентного права. Если исходить из грамматического смысла категории «требование» [6, с. 751], то антимонопольные требования применительно к рассматриваемым обстоятельствам можно определить как обязательные условия предоставления и использования преференций, предусмотренные императивными нормами конкурентного права – ст. 19, 20 Закона о защите конкуренции. С учетом этого к ним, безотносительно к тому, является такая деятельность для хозяйствующего субъекта основной или нет, относятся следующие:

- 1) орган публичной власти может предоставлять преференции по заявлению конкретного хозяйствующего субъекта для использования им в нормативно закрепленной социально значимой цели, к достижению которой стремится соответствующее публично-правовое образование, если она (цель) состоит в корреляции с предметом деятельности хозяйствующего субъекта;
- 2) получение органом публичной власти предварительного письменного согласия антимонопольного органа на предоставление хозяйствующему субъекту преференции, если иное не установлено законом;
- 3) предоставление органом публичной власти антимонопольному органу документа, подтверждающего соблюдение установленных ограничений, если они введены решением антимонопольного органа;
- 4) использование хозяйствующим субъектом преференции на цели, указанные в заявлении органа публичной власти в антимонопольный орган о даче согласия на ее предоставление.

Названные антимонопольные требования взаимосвязаны как с материальными, так и процессуальными формирующимся последовательно, но функционирующими синхронно правовыми связями предоставления и использования преференций, первые из которых складываются между органом, предоставляющим преференцию хозяйствующему субъекту, и хозяйствующим субъектом, претендующим на ее получение, и регулируются гражданским и бюджетным правом, а вторые возникает между органом, намеренным предоставить преференцию хозяйствующему субъекту, и ФАС РФ (его подразделением) о согласовании ее представления, а также между ФАС РФ (его подразделением)

Чорновол Е. П.

и хозяйствующим субъектом, получившем преференции, о ее целевом использовании, и регламентируются конкурентным правом. Правовые последствия нарушения требований предоставления и (или) использования государственной или муниципальной преференции определены ст. 21 Закона о защите конкуренции.

В случае, если при осуществлении контроля за предоставлением и использованием государственной или муниципальной преференции антимонопольный орган в порядке, установленном федеральным антимонопольным органом, установит факты предоставления преференций в нарушение порядка или несоответствие ее использования указанным в заявлении целям, антимонопольный орган выдает хозяйствующему субъекту, которому предоставлена такая преференция, и федеральному органу исполнительной власти, органу исполнительной власти субъекта Российской Федерации, органу местного самоуправления, иным осуществляющим функции указанных органов органам или организациям, предоставившим такую преференцию, предписание о принятии мер по возврату имущества, иных объектов гражданских прав при условии, что государственная или муниципальная преференция была предоставлена путем передачи государственного или муниципального имущества, иных объектов гражданских прав, либо предписание о принятии мер по прекращению использования преимущества хозяйствующим субъектом, получившим государственную или муниципальную преференцию, при условии, что государственная или муниципальная преференция была предоставлена в иной форме.

Но в этой связи возникает вопрос об ответственности за подобные действия органа публично-правового образования и его должностного лица за сам факт предоставления преференции без предварительного письменного согласия антимонопольного органа. В ранее действовавшей редакции ст. 21 Закона о защите конкуренции (до вступление в действие Федерального закона от 17.07.2009 N 164-ФЗ «О внесении изменений в Фелеральный закон «О защите конкуренции» и отдельные законодательные акты Российской Федерации») предусматривалась возможность признания актов о предоставлении государственной или муниципальной преференции, если они не были предварительно представлены в антимонопольный орган на согласование, судом недействительными полностью или частично, в том числе по иску антимонопольного органа. Несмотря на отсутствие прямого указания в ныне действующем законодательстве на возможность подобных действий со стороны антимонопольного органа, полагаем, что право на предъявление в суд иска о признании недействительными полностью или частично противоречащих антимонопольному законодательству нормативных правовых актов или ненормативных актов

федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления сохраняется у антимонопольного органа и в настоящее время в силу подп. «а» п. 6 ч. 1 ст. 23 Закона о защите конкуренции. Согласно данной норме Антимонопольный орган в процессе осуществления полномочий вправе обращаться в арбитражный суд с исками, заявлениями о нарушении антимонопольного законодательства, в том числе с заявлениями «о признании недействующими либо недействительными полностью или частично противоречащих антимонопольному законодательству, в том числе создающих необоснованные препятствия для осуществления предпринимательской деятельности, ненормативных актов федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, иных осуществляющих функции указанных органов или организаций, а также государственных внебюджетных фондов, Центрального банка России.

В свою очередь, административная ответственность должностных лиц органов государственной власти или местного самоуправления за ограничение в этом случае конкуренции должна наступать в порядке ст. 14.9 КоАП РФ. Часть 1 ст. 14.9 КоАП РФ гласит: действия (бездействие) должностных лиц федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, иных осуществляющих функции указанных лиц органов или организаций, государственных внебюджетных фондов, а также организаций, участвующих в предоставлении государственных или муниципальных услуг, которые недопустимы в соответствии с антимонопольным законодательством Российской Федерации и приводят или могут привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции, а равно к ограничению свободного перемещения товаров (работ, услуг), свободы экономической деятельности, за исключением случаев, предусмотренных частью 3 статьи 14.32 настоящего Кодекса, влекут наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от пятнадцати тысяч до пятидесяти тысяч рублей. А согласно ч. 2 ст. 14.9 КоАП РФ повторное совершение подобных деяний - влечет дисквалификацию должностного лица на срок до трех лет.

Неисполнение предписания, вынесенного антимонопольным органом в рамках ст. 21 Закона о защите конкуренции, влечет принятие в отношении виновного субъекта с учетом норм ст. 36 и 37 указанного закона мер, предусмотренных ч. 2.1 ст. 19.5 КоАП РФ, регламентирующей ответственность за невыполнение в установленный срок выданного при осуществлении контроля за использованием государственной

Чорновол Е. П.

или муниципальной преференции законного решения, предписания федерального антимонопольного органа, его территориального органа о совершении предусмотренных антимонопольным законодательством России действий, которая предусматривает наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от 18 000 до 20000 рублей либо дисквалификацию на срок до трех лет; на юридических лиц – от 300 тысяч до 500 тысяч рублей.

Вместе с тем в настоящее время ни в Законе о защите конкуренции, ни в КоАП РФ не имеется норм об ответственности за нецелевое использование предоставленной государственной или муниципальной преференции. Думается, что такие действия должны квалифицироваться по ч. 1 ст. 15.14 КоАП РФ о нецелевом использовании бюджетных средств. Согласно указанной норме использование бюджетных средств получателем бюджетных средств на цели, не соответствующие условиям получения указанных средств, определенным утвержденным бюджетом, бюджетной росписью, уведомлением о бюджетных ассигнованиях, сметой доходов и расходов либо иным документом, являющимся основанием для получения бюджетных средств, если такое действие не содержит уголовно наказуемого деяния, - влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от 4 000 до 5 000 рублей; на юридических лиц – от 40 000 до 50 000 рублей.

Несколько иная ситуация складывается применительно к реальному возврату хозяйствующим субъектом имущества, иных объектов гражданских прав, переданных в качестве государственной или муниципальной преференции. Дело в том, что исходя из буквального толкования тех полномочий, которые закреплены в ст. 23 Закона о защите конкуренции, в том числе в части тех видов исков, которые он вправе заявлять, антимонопольный орган лишен возможности предъявить исковое требование о возврате соответствующего имущества, а вправе лишь наложить штраф за неисполнение предписания. В связи с этим представляется необходимым наделить антимонопольный орган правом предъявления такого иска, дополнив на этот счет п. 6 ч. 1 ст. 23 Закона о защите конкуренции.

Кроме того, в законодательстве практически никак не урегулирована ответственность хозяйствующих субъектов за нарушение установленных целей использования государственных или муниципальных преференций. В этой связи представляется целесообразным распространит на подобные деяния хозяйствующих субъектов действие нормы ч. 1 ст. 14.9 КоАП РФ, поскольку они также ограничивают конкуренцию. Для этого достаточно указанную норму после слов «а также организаций, участвующих в предоставлении» дополнить словами «и использовании». Вместе с тем с гражданско-правовых позиций нецелевое использование государственной или муниципальной преференции следует квалифицировать по нормам главы 60 ГК РФ и после судебного признания решения о ее предоставлении недействительным взыскивать с хозяйствующего субъекта как неосновательное обогащение. Тем не мене данное положение должно получит закрепление в Законе о защите конкуренции.

Литература:

- 1. Собрание законодательства РФ. 2006. № 31 (ч. 1). Ст. 3434; 2015. № 29 (ч. 1). Ст. 4376.
- Истомин В. Г. Антимонопольные требования к предоставлению государственных и муниципальных преференций // Вопросы управления. 2013. № 4 (25).
- 3. Жигирь А. А., Таланцев В. И. Государственные и муниципальные преференции и проблемы их предоставления [электронный ресурс]. URL: http://www.sworld.com.ua/ (дата обращения 17.01.2018)
- Коровина К. С. Государственные или муниципальные преференции: понятие и проблемы предоставления // Конкурентное право. 2014. № 3. С. 27–31.
- 5. Провалинский Д. И. Преференции как форма проявления правовых стимулов // Право: история, теория, практика: материалы III междунар. Науч. Конф. (г. Санкт-Петербург, июль 2015 г.). СПб., 2015. С. 7–14.
- Ожигов С. И., Шведова Н. Ю. Толковый словарь русского языка: 80 000 слов и фразеологических выражений / Российская академия наук. Институт русского языка им. В. В. Виноградова. М.: ООО «А ТЕМП», 2013. 874 с.

References:

- Collection of legislation of the Russian Federation. 2006. №31 (Part 1). Art. 3434; 2015. №29 (part 1). Art. 4376.
- 2. Istomin V. G. Antimonopoly requirements for the provision of state and municipal preferences // Management issues. 2013. No. 4 (25)
- 3. Zhigir A. A., Talantsev V. I. State and municipal preferences and problems of their provision [e-resource]. URL: http://www.sworld.com.ua/ (date of reference 17.01.2013)
- 4. *Korovin K. S.* State or municipal preferences: the concept and problems of granting // Competitive law. 2014. № 3. P. 27–31.
- Provalinsky D. I. Preferences as a form of manifestation of legal incentives // Right: history, theory, practice: materials III intern. Scientific. Conf. (St. Petersburg, July 2015). SPb., 2015. P. 7–14.
- Ozhigov S. I., Shvedova N. Yu. Explanatory dictionary of the Russian language: 80 000 words and phraseological expressions / Russian Academy of Sciences. Institute of Russian language. V. V. Vinogradova. M.: LLC "A TEMP", 2013. 874 p.

ТРЕБОВАНИЯ К РУКОПИСЯМ НАУЧНЫХ СТАТЕЙ, ПРЕДСТАВЛЯЕМЫМ ДЛЯ ПУБЛИКАЦИИ В ЖУРНАЛЕ

- 1. Статьи должны быть написаны на актуальную тематику по направлениям (политология, экономика, социология, право), но в содержательном отношении обязательно связанные с управленческой тематикой (управление политическими, социальными, экономическими процессами, правовое регулирование различных сфер жизни общества и государства, социальное и гуманитарное развитие, актуальные проблемы современной России и международного сообщества). Редакция оставляет за собой право публиковать статьи по иным направлениям науки, помимо перечисленных (например, по истории, психологии, проблемам высшей школы).
- 2. Автор представляет статью в электронном варианте (на дискете (CD диске) в формате .doc или по электронной почте по адресу nvestnik@uapa.ru). Другие варианты предоставления статей не предусматриваются.
 - 3. Требования к структуре статьи:

- постановка проблемы в общем виде и ее связь с важными научными или практическими запаниями.
- анализ последних исследований и публикаций, где заложены основы решения данной проблемы, на которые опирается автор;
- выделение нерешенных ранее частей общей проблемы, которым посвящается данная статья;
- формулировка целей статьи (постановка задания);
- изложение основного материала исследования с полным обоснованием полученных научных результатов;
- выводы из данного исследования и перспективы дальнейшего развития в этом направлении.
- 4. Объем статьи должен составлять не более 1 п.л. (40 тыс. знаков с пробелами, шрифт Times New Roman 14 кегль, 1,5 интервала, поле со всех сторон 20 мм, текст должен быть отформатирован по ширине, без переносов, с абзацным отступом 1,25 см)
- 5. Иллюстративные материалы (рисунки, чертежи, графики, диаграммы, схемы) выполняются с помощью графических электронных редакторов. Все рисунки должны иметь последовательную нумерацию. Объем представляемых иллюстративных материалов не должен превышать формата A4.
- 6. Цифровые данные оформляются в таблицу. Таблицы не должны быть громоздкими (не более формата А4). Каждая таблица должна иметь порядковый номер и название. Нумерация таблиц сквозная. Сокращения слов в таблицах не допускаются за исключением единиц измерения. Электронный вариант

каждой таблицы и рисунка предоставляется в отдельном файле. Оформление таблиц – шрифт Times New Roman 12 кегль через одинарный интервал.

- 7. Название статьи указывается первой строкой, выравнивание по ширине (жирным 14 шрифтом, только первая буква в названии статьи прописная, остальные строчными. В правом верхнем углу над названием статьи указывается фамилия (имя и отчество автора инициалы), место работы (учебы) занимаемая должность, ученая степень и звание (если имеются).
- 8. Сноски оформляются в квадратных скобках по тексту статьи, с указанием номера источника по библиографическому списку и страницы либо статьи нормативного акта, на которые ссылается автор (например: [9, с. 36], [18, с. 4]). Как правило, список литературы должен содержать не менее 8–10 источников.
- 9. Пристатейный библиографический список обязательный элемент статьи, он входит в общее количество страниц. Библиографический список формируется в конце статьи по мере упоминания источников в тексте (не по алфавиту и не по иерархии источников). Не допускается дублирование наименований, а также указание под одним номером нескольких наименований источников или используемой литературы. Оформление библиографического списка должно соответствовать требованиям библиографического описания ISBD (International Standard Bibliographic Description), установленные на февраль 2013 года. Например:
 - Агафонова Н. Н. Гражданское право: учеб. пособие для вузов / под. общ. ред. А. Г. Калпина. М-во общ. и проф. образования РФ, Моск. гос. юрид. акад. Изд. 2-е, перераб. и доп. М.: Юристь, 2002. 542 с.
 - Гонтмахер Е. Судьба российского государства зависит от того, способен ли будет новый президент обновить российскую политическую элиту [электронный ресурс]. URL: http://www.liberal.ru/sitan.asp?Num=636 (дата обращения 23.01.2008).
 - Орехов С. И. Гипертекстовый способ организации виртуальной реальности [электронный ресурс] // Вестник Омского государственного педагогического университета: электронный научный журнал. 2006 [сайт]. URL: http://www. omsk.edu/article/vestnik-omgpu-21.pdf (дата обращения 10.01.2007)
 - Абрамов А. М. Молчание профессионалов // Независимая газета. 2010. 27 мая.
 - О внесении изменений в статью 30 закона Ненецкого автономного округа «О государственной службе Ненецкого автономного округа»: закон Ненецкого автономного округа от

Примеры структурированных аннотаций:

Мороз П. А. Анализ противоречий бюджетной и денежно-кредитной политик ЕС в преодолении последствий современного кризиса

Цель. Изучение причин возникновения кризисных явлений в странах-участниках ЕС и противоречий бюджетной и денежнокредитной политик в преодолении последствий современного кризиса.

Методы. Проанализирована динамика экономического развития Еврозоны на основе сопоставления макроэкономических показателей Греции, Кипра и других стран ЕС, а именно, объемов номинального валового внутреннего продукта, валового государственного долга, динамики инвестиций в экономику, уровня безработицы, индекса потребительских цен и т. д.; определены «зоны риска» для тех стран, экономика которых наиболее поражена кризисом.

Результаты. Исходя из динамики базовых макроэкономических индикаторов, на основе научно обоснованных подходов и экспертных оценок, а также собственных выводов, исследована взаимосвязь между целями бюджетной и денежно-кредитной политик ЕС в современных кризисных условиях развития экономики Еврозоны. Сравнивая последствия финансиализации современной экономики с последствиями перепроизводства в реальном секторе развитых экономик во времена Великой депрессии (30-е гг. XX в.), делается вывод относительно наличия противоречий в реализации бюджетной и денежно-кредитной политик ЕС в преодолении последствий современного кризиса.

Научная новизна. Научная новизна заключается в исследовании взаимосвязи между бюджетной и денежно-кредитной политиками, когда использование различных инструментов и имплементация механизмов обеих политик подчиняются единой цели — преодолению последствий современного кризиса и обеспечению устойчивого экономического роста странчленов ЕС в дальнейшем.

Julie E. M. Scott, Jill L. McK-innon and Graeme L. Harrison. Cash to accrual and cash to accrual: a case study of financial reporting in two NSW hospitals 1857 to post-1975 // Accounting, Auditing and Accountability Journal. Vol. 16. № 1.

Цель: исследование направлено на анализ развития документооборота в рамках финансовой отчетности в двух больницах, финансируемых государством, в Новом Южном Уэльсе за период с 1857 году после 1975 году.

Методология и методы: ретроспективный анализ основан на технологических и концептуальных изменениях финансовой отчетности в указанный период. В качестве основного подхода используется теория «заинтересованных сторон», в основу анализа положены как первичные, так и вторичные данные.

Результаты и область применения: в данном исследовании приводится исторический контекст последних разработок отчетности и подотчетности в государственном секторе Австралии. В частности, подробно рассматривается вопрос ведения учета по методу начисления, что дает представление о природе трансформации бухгалтерского учета в организации государственного сектора, что может быть экстраполировано на организации иных форм подведомственности и собственности

Научная новизна: выявлены закономерности изменений (и стабилизации) финансовой отчетности в больнице, связанные с социальным и политическим контекстом.

З Курицева Ю. Е. Долгосрочные последствия реструктуризации градообразующих угледобывающих предприятий (на примере муниципальных районов Пермского края)

Цель. Выявление и оценка интенсивности долгосрочных последствий реструктуризации угледобывающих регионов, проводимой в условиях рыночной трансформации.

Методы. Исследование базируется на методах теории функциональной специализации поселений и теории реструктуризации. Для проведения расчетов использовались методы экономико-статистического анализа.

Результаты и практическая значимость. Выявлены тенденции социально-экономического развития муниципальных районов Пермского края угледобывающего профиляв условиях реструктуризации. Обоснованы факторы, усиливающие негативное влияние программ реструктуризации на территориальное развитие. Выявлены территории, в наибольшей степени пострадавшие в результате проведения реструктуризации, и ключевые недостатки реализованных программ территориального разви-

Научная новизна. Раскрыты долгосрочные негативные последствия реализации программ реструктуризации при отсутствии четко обоснованных механизмов территориального развития. Обоснована специфика влияния программ реструктуризации градообразующих предприятий на различные элементы сложных пространственных систем расселения.

Авторская аннотация призвана выполнять функцию независимого от статьи источника информации!

19 мая 2006 года № 721-ОЗ // Собрание депутатов Ненецкого автономного округа. 2008. 24 мая.

- Россия и мир: гуманитар. проблемы: межвуз. сб. науч. тр. / С.-Петерб. гос. ун-т вод. коммуникаций. 2004. Вып. 8. С. 64–81.
- Фенухин И. В. этнополитические конфликты в современной России: на примере Северо-Кавказского региона: диссертация на соискание ученой степени кандидата политических наук. М., 2002. 178 с.
- Deming, W. Edwards (William Edwards). The new economics for industry, government, education / W. Edwards Deming. 1900. 367 p.
- Об арбитражных судах в Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 28 апреля 1995 г. № 1-ФКЗ (в ред. от 12 июля 2006 г.) // Собрание законодательства РФ. 1995. № 18. Ст. 1589.
- Шпер В. Л. Снова о качестве, определениях и сопутствующих материях // Методы менеджмента качества. 2002. № 1. С. 43–47.
- О введение надбавок за сложность, напряженность и высокое качество работы [электронный ресурс]: указание Министерства социальной защиты Российской Федерации от 14 июня 1992 г. № 1-49-У. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Библиографические сведения указывают в описании в том виде, в каком они даны в источнике информации.

- 10. Для нормативных актов в списке указывается начальная и последняя редакция.
- 11. Помимо текста статьи автором представляются отдельным файлом в электронном виде на русском:
 - а) аннотация с обязательным указанием названия статьи, фамилии и инициалов автора с переводом на английский язык. Аннотация должна соответствовать требованиям ГОСТ 7.9-95 «Реферат и аннотация. Общие требования» (см. «Примеры структурированных аннотаций»). Аннотация включает следующие аспекты содержания статьи: предмет, цель работы; метод или методологию проведения работы; результаты работы; область применения результатов; выводы. Последовательность пунктов аннотации может быть изменена.

- Объем аннотации должен составлять от 200 до 300 слов исключительно общепринятой терминологии. Текст аннотации не должен повторять название и текст статьи.
- б) ключевые слова и словосочетания (не более пяти) с переводом на английский язык;
- в) пристатейный библиографический список с переводом на английский язык.
- г) сведения об авторе в следующей последовательности: ФИО (полностью), место работы (учебы), занимаемая должность, ученая степень, ученое звание, почтовый адрес, рабочий телефон, адрес электронной почты с переводом на английский язык.

Дополнительные сведенья к статье оформляются шрифтом Times New Roman 14 кегль, через 1 интервал, выравнивание по ширине.

12. Ответственность за достоверность указанных сведений несет автор статьи.

Не принимаются статьи, направленные в редакцию без выполнения требований настоящих условий публикации.

- 13. Статьи оцениваются членами редакционной коллегии, специалистами Уральского института-филиала РАНХиГС или других ВУЗов по профилю, соответствующему содержанию статьи. Статья направляется на рецензию без указания Ф.И.О. и иных данных, позволяющих идентифицировать автора. Автор вправе ознакомиться с выполненной рецензией. Автор вправе представить заверенную рецензию научного руководителя, доктора/кандидата наук соответствующего профиля. Решения о публикации, направленных в журнал материалов, принимает редакционная коллегия. Основанием для отказа в публикации материалов могут служить:
 - а) несоответствие представляемого в редакцию материала тематике журнала
 - б) несоответствие представляемого в редакцию материала требованиям, установленным редакцией журнала к публикации

Автор информируется об отклонении материалов, не соответствующих требованиям, установленным редакцией журнала.

Авторам бесплатно высылается один авторский экземпляр журнала. Плата за публикацию статьи в журнале с аспирантов не взимается. Дополнительные экземпляры можно приобрести, сделав соответствующий заказ в редакции.

Адрес редакции: 620990, г. Екатеринбург, ул. 8 Марта, 66, к. 25, тел. (343) 257-27-68, (343) 251-78-63 e-mail.: nvestnik@uapa.ru

REQUIREMENTS TO PUBLICATION OF ARTICLES IN THE JOURNAL

1. Articles should be written on actual subjects indicated in the title of the journal in the areas of eg (political science, economy, sociology and law), but must be connected with an administrative subject (management of political, social, economic processes, legal regulation of various spheres of society and the state, current problems of state policy of modern Russia and corporate management). The editorial board reserves the right to publish articles in other areas of research besides those listed (for example, on philosophy, history, psychology and problems of higher education).

- 2. The Author should submit the article in an electronic form (on a diskette or CD disk or by E-mail *nvest-nik@uapa.ru*) and on paper (1 copy). Other means of submission are not accepted. The editors do not return manuscripts, CD's and diskettes.
 - 3. Requirements for the structure of the article:
 - formulation of the problem in general and its connection to important scientific and practical tasks;
 - analysis of recent research and publications, which laid the foundation for solving this problem;
 - selection of the unsolved parts of the problem which the article is devoted to;
 - formulation of purposes of the article (problem definition);
 - basic material of research with full justification of scientific results;
 - conclusions of this study and the prospects for further development in this direction.
- 4. The length of the article should be no more than 1 printed page (40,000 characters including spaces, font Times New Roman size 14, spacing 1.5, 20 mm margins, the text should be justified without hyphens, with paragraph indentation 1, 25 cm).
- 5. Illustrative materials (figures, drawings, schedules, diagrams, schemes) must be submitted in electronic format. All figures should have consecutive numeration.
- 6. Figures should be presented in the form of a table. Tables should not be large. Each table should have a serial number and a title. Numbering of tables should be consecutive. Abbreviations are not per-mitted except for units of measure. The electronic version of each table and figure should be submitted as a separate file. Making tables font Times New Roman 12 pt single-spaced.
- 7. The title of the article should be centered and underlined in bold, font size 14. Only the first letter of the title should be capitalized, the others lower case. In the top right corner above the title, the full name of the author should be written in full. This should be followed

by the author's institutional affiliation, position, degrees if appropriate.

- 8. Footnotes should be placed in square brackets at the bottom of each page, with the number that corresponds to the number of the source in the bibliography, together with a page reference, the bibliographic list and page or article reference, for example: [8, p. 16], [8, article 16]). Usually the list of references must be at least 8–10 sources.
- 9. **A bibliography** is essential and is included in the total number of pages. The bibliography must be placed at the end of article in their order of appearance in the text, (not alphabetically and nor hierarchy of sources). Do not duplicate names, do not specify with the same number several sources or sources of literature used. Making the bibliography must meet the requirements of bibliographic description ISBD (International Standard Bibliographic Description), established by February 2013. For example:
 - Agafonov N. N. Civil law: a textbook for high schools / Under the editorship of Kalpin A. G. The Ministry of Education of the Russian Federation, Moscow State Law Academy. Second edition, revised and enlarged. M.: Jurist, 202. 542 p.
 - Gonthmaher E. The fate of the Russian state depends on will the new presiden be able to update the Russian political elite [E-resource]. URL: http://www.liberal.ru/sitan.asp?Num=636 (date of access 23.01.2008).
 - Orekhov S. I. Hypertext way of organizing virtual reality [E-resource] // Vestnik of Omsk State Pedagogical University: electronic scientific journal. 2006 [website]. URL: http://www.omsk.edu/article/vestnik-omgpu-21.pdf (date of access 10.01.2007).
 - Abramov A. M. Silence of professionals // Nezavisimaya gazeta. 2010. May 27.
 - On Amending Article 30 of the Law of the Nenets Autonomous District "On State Service of the Nenets Autonomous District ": the law of the Nenets Autonomous District from May 19, 2006 № 721-RL // Assembly of Deputies of the Nenets Autonomous District. 2008. May 24.
 - Russia and the World: the humanitarian problems: Interuniversity collection of scientific papers / St. Petersburg State University of Water Communications. 2004. Issue 8. P. 64–81.
 - Fenuhin I. V. Ethno-political conflicts in modern Russia: the example of the North Caucasus region: the dissertation for the degree of candidate of political sciences. M., 2002. 178 p.

Examples of structured abstracts:

Moroz P. P. Analysis of the contradictions of fiscal and monetary policies of the EU to overcome the consequences of the present crisis

Purpose. Study of the causes of the crisis in the EU member countries and contradictions of fiscal and monetary policies in overcoming the consequences of the present crisis.

Methods. Analyzed the dynamics of the euro area economic development based on a comparison of macroeconomic indicators in Greece, Cyprus and other EU countries, namely, the volume of nominal gross domestic product, gross public debt, dynamics of investment in the economy, the unemployment rate, consumer price index, etc., "risk zone" for those countries whose economies most affected by the crisis are defined.

Results. Based on the dynamics of basic macroeconomic indicators, based on evidence-based approaches and expertise, as well as own conclusions, investigated the relationship between the objectives of fiscal and monetary policies of the EU in the current crisis conditions of economic development in the Eurozone. Comparing the effects of financialization of the modern economy with the consequences of overproduction in the real sector of developed economies during the Great Depression (30-ies. Twentieth century.) author concludes the existence of contradictions in the implementation of fiscal and monetary policies of the EU to overcome the consequences of the present crisis.

Scientific novelty. Scientific novelty consists in studying the relationship between fiscal and monetary policy, where the use of various tools and mechanisms for implementation of both policies are subject to a common goal – to overcome the consequences of the present crisis and sustainable economic growth in the EU in the future.

Julie E. M. Scott, Jill L. McKinnon and Graeme L. Harrison. Cash to accrual and cash to accrual: a case study of financial reporting in two NSW hospitals 1857 to post-1975 // Accounting, Auditing and Accountability Journal, Vol. 16. № 1.

Purpose: study aims to analyze the development of workflow within the financial reports in two hospitals, financed by the state, in New South Wales for the period from 1857, after 1975.

Methodology and Methods: A retrospective analysis based on technological and conceptual changes in the financial statements during the period. As a basic approach uses the theory of "stakeholders", analysis is based on both primary and secondary data.

Results and Applications: This study provides the historical context of the latest developments of reporting and accountability in the public sector in Australia. In particular, discussed in detail the issue of accounting on an accrual basis, which gives an idea about the nature of the transformation of accounting in public sector organizations, which can be extrapolated to other forms of jurisdiction and property.

Scientific novelty: the regularities of changes (and stabilization) of the financial statements in the hospital associated with the social and political context are identified. 3 Kuritseva Yu. E. Long-term effects of restructuring citymining enterprises (on example of municipal districts of Perm region)

Purpose. Identification and evaluation of the intensity of the long-term impacts of restructuring the coal-mining regions, carried out in the conditions of market transformation.

Methods. The study is based on the methods of the theory of functional specialization of settlements and the theory of restructuring. For the calculation methods were used economic and statistical analysis.

Results and practical significance. The tendencies of socioeconomic development of coal profile municipalities of Perm region under restructuring are identified. Justified factors that increase the negative impact of structural adjustment programs on territorial development. Identified areas most affected by restructuring, and the key disadvantages of territorial development programs implemented.

Scientific novelty. Disclosed a long-term negative consequences of the implementation of restructuring programs in the absence of clearly justified mechanisms of territorial development. Substantiated specifics influence programs of enterprise restructuring on various elements of complex spatial systems of settlement.

Author's abstract designed to serve as an independent source of information!

 Deming, W. Edwards (William Edwards). The new economics for industry, government, education / W. Edwards Deming. 1900. 367 p.

- On Arbitration Courts in the Russian Federation: Federal Constitutional Law of 28 April 1995 № 1-FCL (as amended on July 12, 2006) // Collection of Laws of the Russian Federation. 1995. № 18. Art. 1589.
- Shper V. L. Again about the quality, definitions and related matters // Methods of Quality Management. 2002. № 1. P. 43–47.
- On the introduction of allowances for complexity, intensity and quality of the work [E-resource]: designation of the Ministry of Social Protection of the Russian Federation dated June 14, 1992 № 1-49-D. The document has not been published. Access of legal reference system "ConsultantPlus".

The numbered order of references in the text should be the same in the Bibliography.

- 10. For statutory acts in the list, both original and most recently amended version should be included.
- 11. In addition to the text of the article, the author should submit in a separate electronic file the following information in Russian:
 - a) abstract must indicate the title of article, surname and initials of the author with an English translation. The abstract must meet the requirements The state standard 7.9-95 "Summary and abstract. General requirements". Abstract includes the following aspects of the content of the article: the subject, the purpose of work, method or methodology of work, results, the field of application of results, conclusions. The sequence of abstract can be changed. Volume of abstract should be between 200 to 300 words of accepted terminology only.

- Abstract text should not repeat the title and text of the article.
- b) Keywords and word combinations (no more than five) with an English translation;
- c) Bibliography with an English translation;
- d) Author details full name, position and institutional affiliation and, contact information (postal address, e-mail address, and phone contact) with an English translation.

Additional information to the article are made in font Times New Roman size 14, spacing 1, width adjustment.

12. The author is responsible for the authenticity of information.

Articles directed to the editor without the requirements of these terms of publication, are not accepted

- 13. Articles are subject to external review and by members of the editorial board and Ural institute brunch of RANEPA experts in corresponding subject areas. Article sent for review without name and other data to identify the author. The author have the right to familiarize with performed review. The author may submit a certified review of scientific adviser, Doctor / Candidate of Sciences of corresponding profile. Decision to publish the article takes the editorial board. 12. Decision on the publication of the materials submitted is taken by the editorial board. Reasons for a decision against publication may include:
 - a) a discrepancy between the subject of the article and the fields covered by the journal
 - b) a discrepancy between the article and the publication specifications of the journal

In case of rejection, the author will be informed in due course by the editorial of the reasons for non-publication.

The author will receive one copy of the journal free of charge. Additional copies are available if the author places an order with the editorial board.



Журнал выходит ежеквартально

Учредитель и издатель:
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации

Адрес редакции: 620990, Екатеринбург, ул. 8 Марта, 66. *Телефоны:* (343) 251-78-25, (343) 251-78-63. *e-mail:* nvestnik@uapa.ru http://www.uapa.ru

Статьи рецензируются. Редакция не несет ответственности за позицию и точку зрения авторов

При перепечатке ссылки на журнал «МУНИЦИПАЛИТЕТ: ЭКОНОМИКА И УПРАВЛЕНИЕ» обязательны.

Дизайн-макет *А.А.* Панов

Компьютерная верстка *Е.В. Чернавская*

В работе над журналом принимали участие сотрудники библиотеки $E.B.\ M$ акеева и $O.\ HO.\ E$ фимова

Журнал зарегистрирован как средство массовой информации в Федеральной службе по надзору в сфере связи и массовых коммуникаций (Свидетельство о регистрации средства массовой информации ПИ № ФС 77 - 50009 от 24.05.2012 г.)

Подписано в печать 25.03.2018 Формат $60 \times 84/8$. Гарнитура «Times New Roman». Усл. печ. л. 12. Тираж 999. Отпечатано РИО Уральского Института управления — филиала РАНХиГС. Заказ № 184

MYHUUUMITAJIMTET: 3KOHOMAKA M YUPABJIEHME



