



ISSN 2304-3385

МУНИЦИПАЛИТЕТ: ЭКОНОМИКА И УПРАВЛЕНИЕ

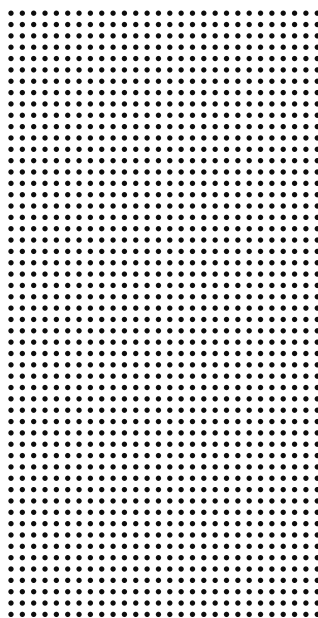
№ 3 (24) сентябрь 2018

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
при ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
УРАЛЬСКИЙ ИНСТИТУТ УПРАВЛЕНИЯ

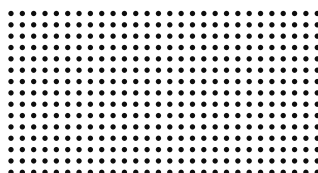


ISSN 2304-3385

МУНИЦИПАЛИТЕТ: ЭКОНОМИКА и УПРАВЛЕНИЕ



№3 (24) сентябрь 2018





МУНИЦИПАЛИТЕТ ЭКОНОМИКА И УПРАВЛЕНИЕ

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;

Наталья 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 Минбалева – 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 школы 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

ТЕОРИЯ И МЕТОДОЛОГИЯ УПРАВЛЕНИЯ ПРОСТРАНСТВЕННЫМ РАЗВИТИЕМ

Козлова Т. З.

К истории местного самоуправления в России. От комитетов местного самоуправления в Москве к современному местному самоуправлению 5

Дударенко В. Н., Герасимов Н. М.,

Генин Л. В., Выдрин И. В.

Органы местного самоуправления и сохранение объектов культурного наследия 11

Зерчанинова Т. Е., Тарбеева И. С.

Социальные практики участия населения города в местном самоуправлении 20

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНОЙ ЭКОНОМИКИ И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Никитина А. С., Кязимова В. С.

Формирование позитивного имиджа муниципальных служащих в современном информационном интернет-пространстве 27

Панкратов А. Б.

Формирование системы нормирования труда в муниципальных учреждениях 36

Спирина Н. А., Зараменских А. И.

Применение основных подходов к стратегическому планированию на предприятии в сфере розничной (на примере г. Карпинска) 42

ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Данилова М. Н., Уфимцева Е. В.,

Подопригора Ю. В., Максимова М. А.

Рост бюджетного обеспечения как фактор устойчивого развития сельских территорий 51

Замбровская Т. А.

Инициативное бюджетирование как инновационный подход к пополнению бюджетов публично-правовых образований 60

Мирошкин П. П., Нестерова Т. А.

Об инновационно-корпоративном управлении муниципальным образованием 66

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Ситатин А. В.

Особенности правового регулирования статуса судей конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации 72

Гарипов Р. С., Шайхатдинов В. Ш.

Организационно-правовые вопросы наставничества как необходимого элемента государственной гражданской и муниципальной службы 82

Истомина Е. А.

Актуальные проблемы пенсионного обеспечения за выслугу лет муниципальных служащих 90

Требования к рукописям научных статей, представляемым для публикации в журнале 98

CONTENTS

THEORY AND METHODOLOGY OF SIMPLE DEVELOPMENT MANAGEMENT

Kozlova T. Z.

On the history of local self-governance: from
the committees of local self-governance in
Moscow to the modern self-governance **6**

*Dudarenko V. N., Gerasimov N. M., Genin L. V.,
Vydrin I. V.*

Bodies of local government and conservation
of objects of cultural heritage **12**

Zerchaninova T. E., Tarbeeva I. S.

Social practices of participation of the city in
the local self-government **20**

THEORETICAL FOUNDATIONS OF THE DEVELOPMENT OF THE MUNICIPAL ECONOMY AND LOCAL SELF-GOVERNMENT

Nikitina A. S., Kyazimova V. S.

Forming a positive image of municipal em-
ployees in the modern information internet space . . . **27**

Pankratov A. B.

Formation of the labor labor system in munic-
ipal institutions **36**

Spirina N. A., Zaramenskykh A. I.

Application of main approaches to strategic
planning at the enterprise in the retail sphere
(on the example of Karpinsk town) **42**

THEORY AND METHODOLOGY OF SIMPLE DEVELOPMENT MANAGEMENT

Danilova M. N., Ufimceva E. V.,

Podoprigora Yu. V., Maksimova M. A.

On the history of local self-governance:
from the committees of local self-governance
in moscow to the modern self-governance **52**

Zambrovskaya T. A.

Initiative budget as an innovative approach to
the fulfillment of the budgets of public-legal
education **60**

Miroshkin P. P., Nesterova T. A.

About innovative corporate governance in mu-
nicipal formation **67**

ACTUAL PROBLEMS OF LEGAL REGULATION OF LOCAL SELF-GOVERNMENT

Sipatin A. V.

Peculiarities of legal regulation of the status
of judges of constitutional (statutory) courts of
subjects of the Russian Federation **72**

Garipov R. S., Shaykhatdinov V. Sh.

Organizational-legal questions of tutorship
as necessary element of state civil and munic-
ipal services (the federal and regional experience). . . . **82**

Istomina E. A.

Actual problems of pension provision for mu-
nicipal employees **90**

**Requirements to publication of articles
in the journal 101**

ТЕОРИЯ И МЕТОДОЛОГИЯ УПРАВЛЕНИЯ ПРОСТРАНСТВЕННЫМ РАЗВИТИЕМ

К ИСТОРИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ. ОТ КОМИТЕТОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В МОСКВЕ К СОВРЕМЕННОМУ МЕСТНОМУ САМОУПРАВЛЕНИЮ

Козлова Т. З.

доктор социологических наук, ведущий научный сотрудник, Федеральный научно-исследовательский социологический центр Российской академии наук (Россия), 117218, Россия, г. Москва, ул. Кржижановского, 24/35, tatiana_kozlova@mail.ru

УДК 352(470)(091):[316.33:35]
ББК 63.3(2)6-334+60.561.322

Одним из основных принципов гражданского общества является участие его членов в управлении социальным развитием общества. Это значит – влиять на процессы разработки, принятия и реализации управленческих решений. В этом методология, т.е. теория об участии граждан в решении проблем на местах своего проживания.

Объектом исследования является местное самоуправление.

Предметом исследования – трансформация местного самоуправления.

Цель работы – проанализировать в историческом ракурсе местное самоуправление, которое имело место быть в СССР (в Москве в 80-е на основе Закона СССР о местном самоуправлении годы были созданы комитеты общественного самоуправления) с местным самоуправлением в современной России.

Значительный интерес в этом историческом анализе представляет не только местное самоуправление (оно было повсеместно в СССР), а создание в Москве в 80-е годы комитетов общественного самоуправления (КОСов). Они были организованы жителями микрорайонов в Москве в связи возникновением на их территориях проблем, которые жители пытались решить сами. Первые КОСы были созданы в таких микрорайонах Москвы, как Арбат (пожилые люди не хотели уезжать в другие места города), как Братеево –новый жилой комплекс с очень плохой экологией, как Гольяново – район с отсутствием культурных учреждений. Руководство Москвы поддержало организацию этих комитетов. Моссовет разработал «Примерное положение об общественном самоуправлении на территории районного Совета народных депутатов г.Москвы».

В связи с изменением социально-экономической формации, распадом СССР изменилось и местное самоуправление. По закону РФ от 1993 г. местное самоуправление –это муниципалитеты. Институт социологии РАН провёл репрезентативное исследование среди граждан страны (2016 г.). Среди вопросов были такие: какое значение для россиян имеет местное самоуправление. Оказалось значительное. Но вот доверяет самоуправлению меньше четверти населения страны. Примерно столько же граждан может влиять на муниципалитеты. В чём здесь дело? В том же исследовании Института социологии респондентам был задан вопрос, насколько для них важно участие в общественной работе, интерес к политике. Только 10 % по всем возрастным группам ответили утвердительно на этот вопрос. Люди не вовлечены в общественную жизнь, которая является важным показателем состояния гражданского общества.

Учёные, занимающиеся самоуправлением, предлагают разрабатывать социальные технологии с целью привлечения граждан к участию для решения злободневных вопросов на территориях их проживания.

Ключевые слова: история местного самоуправления, комитеты общественного самоуправления, трансформация местного самоуправления, органы местного самоуправления.



Козлова Т. З.

ON THE HISTORY OF LOCAL SELF-GOVERNANCE: FROM THE COMMITTEES OF LOCAL SELF-GOVERNANCE IN MOSCOW TO THE MODERN SELF-GOVERNANCE

Kozlova T. Z.

doctor of Sociology, Leading Researcher, Federal Research Sociological Center of the Russian Academy of Sciences (Russia),
117218, Russia, Moscow, Krzhizhanovsky str., 24/35, tatiana_kozlova@mail.ru

One of the main principles of civil society is the participation of its members in the management of the social development of society. This means – to influence the development, adoption and implementation of managerial decisions. In this methodology, i.e. the theory of citizens' participation in solving problems in their places of residence.

The object of the study is local government.

The subject of the study is the transformation of local self-government.

The purpose of the work is to analyze from a historical perspective the local government that took place in the USSR (in Moscow in the 80th on the basis of the Law of the USSR on local self-government, the years of the committees of public self-government were established) with local self-government in modern Russia.

Of considerable interest in this historical analysis is not only local self-government (it was ubiquitous in the USSR), but the creation in Moscow in the 80 years of committees of public self-government (KOS). They were organized by residents of micro-districts in Moscow in connection with the appearance on their territories of problems that the residents tried to solve themselves. The first KOS were created in such microdistricts of Moscow as Arbat (elderly people did not want to leave for other places in the city), like Brateevo-a new residential complex with very poor ecology, like Golyanovo-rayon with the lack of cultural institutions. The leadership of Moscow supported the organization of these committees. The Moscow City Council developed an "Approximate Provision on Public Self-Government on the Territory of the District Soviet of People's Deputies of Moscow."

In connection with the change in socio-economic formation, the disintegration of the USSR has also changed local self-government. Under the RF law of 1993, local self-government is municipalities.

The Institute of Sociology of the Russian Academy of Sciences conducted a representative study among the citizens of the country (2016). Among the questions were: what significance does local government have for Russians? It turned out to be significant. But now less than a quarter of the country's population trusts in self-government. Approximately the same number of citizens can influence municipalities. What's the matter here? In the same study of the Institute of Sociology respondents were asked how important it is for them to participate in public work, interest in politics. Only 10% of all age groups answered yes to this question. People are not involved in public life, which is an important indicator of the state of civil society.

Scientists engaged in self-management propose to develop social technologies in order to attract citizens to participate in solving topical issues in their territories

Key words: history of local self-government, committees of public self-government, transformation of local self-government, local self-government bodies.

Одним из основных принципов гражданского общества является участие его членов в управлении социальным развитием общества, Это значит – влиять на процессы разработки, принятия и реализации управленческих решений.

В восьмидесятых годах прошлого столетия в рамках Советов народных депутатов образовались территориальные органы самоуправления – комитеты общественного самоуправления. Их создание было определено Законом СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР»[1]. В Законе было сказано, что «Местное самоуправление в СССР является частью социалистического самоуправления

народа и призвано обеспечить реализацию прав и свобод граждан, их самостоятельность в решении вопросов социального и экономического развития территории, охраны окружающей среды»[1, ст. 1] и далее: «Система местного самоуправления включает местные Советы народных депутатов, органы территориального общественного самоуправления (советы и комитеты микрорайонов, жилищных комплексов; домовые,

уличные, квартальные, поселковые, сельские комитеты и другие органы, а также местные референдумы, собрания, сходы граждан, иные формы непосредственной демократии» [1, ст. 2]

Основным звеном системы самоуправления являлись Советы народных депутатов. Они вправе образовывать территориальные органы управления. В Закон включены такие пункты, как: 1) понятие, система и принципы местного самоуправления; 2) экономическая основа местного самоуправления; 3) финансовая основа местного самоуправления; 4) гарантия местного самоуправления.

В результате утверждения этого Закона Комитеты общественного самоуправления («органы территориального общественного самоуправления» – так они названы в Законе) получили как экономический, так и определённый политический статус.

В Москве первые комитеты общественного самоуправления (КОСы) возникли в результате пробудившейся социальной активности жителей микрорайонов в связи с необходимостью решения какого-то актуального вопроса в микрорайоне. Первый комитет общественного самоуправления возник на Арбате 1986 году. Проблемы у жителей Арбата заключались, как в организации работы с трудными подростками, так в несправедливом расселении коренных москвичей из Центра на окраины города. Жителями был создан общественный центр «Наш Арбат». Представители Центра считали, что для жителей Арбата должен быть создан переселенческий фонд в рамках Садового кольца. Общими усилиями жителей Арбата проблемы с помощью руководства города удалось решить [2].

Второй КОС был создан жителями микрорайона Братеево. Это объяснимо. Братеево – юго-восточный микрорайон города Москвы. В то время в Москве не было более экологически загрязнённого района. Братеево – новая застройка. Этот район лежит в низине. Обрамляли его около десяти экологически вредных предприятий. Назовём несколько из них: Московский нефтеперерабатывающий завод, Коксогазовый завод в городе Видном, литейно-механический завод рядом, крупнейшая в Европе ТЭЦ-22. Кроме этих предприятий на территории Братеево собирались строить полиграфический комбинат. Вот в это время жители Братеево и создали инициативную группу, которая обратилась в Красногвардейский район с просьбой утвердить Временное положение о Комитете общественного самоуправления микрорайона Братеево [3]. Основная задача КОСа Братеево – решительная борьба за улучшение окружающей среды на их территории. На территории этого микрорайона был разбит парк с аттракционами, построены бассейн и стадион «Малые Лужники». Территория была озеленена. КОС занимался и другими актуальными вопросами жителей.

Например, добился строительства новой школы, т.к. прежняя была переполнена [4].

Вторым после КОСа Братеево на сессии народных депутатов Куйбышевского района был утверждён КОС «Северное Гольяново». Причиной возникновения инициативной группы явилось отсутствие не только в этом микрорайоне, но во всём Куйбышевском районе ряда учреждений соцкультбыта (дома пионеров, бассейна и др.) У этого КОСа был ряд проблем, которые требовали незамедлительного решения, например, постройка новой средней школы, т.к. дети учились в три смены, детской поликлиники и др. [5].

Надо сказать, что КОСы занимались разными проблемами, которые возникали на их территории. Кроме экологии, это и занятия с трудными подростками, и забота о молодых мамах и др. В Москве было создано около 100 комитетов общественного самоуправления.

В сентябре 1989 г. на совещании представителей КОСов и инициативных групп Москвы в докладе отдела по работе Советов Моссовета комитеты общественного самоуправления были обозначены как органы, представляющую советскую власть на месте, как общественное самоуправление. В первой половине 1989 г. отдел по работе с Советами Моссовета в помощь КОСам разработал «Примерное положение об общественном самоуправлении на территории районного Совета депутатов г. Москвы» [6]. Это положение явилось основой для более детальной разработки положений КОСов с учётом их конкретных условий. В них излагался порядок образования органов общественного самоуправления их полномочия.

Немаловажной проблемой в деятельности КОСов явились финансовые дела. КОСы могли открывать в банках собственные счета. Откуда эти счета поступают? Вот их источники:

1. Уставной фонд. Его даёт райсовет.
2. Различные отчисления за спортивную работу в районный спорткомитет от различных организаций.
3. 2 % от квартплаты на культмассовую работу (от РЭУ).
4. Отчисления от кооперативов – 1–10 % доходов.
5. Добровольные взносы от граждан микрорайона и предприятий на территории микрорайона.
6. Средства, заработанные от собственной деятельности: клубы досуга, ярмарки, хоздоговорные работы и др.
7. Заёмные средства в банке [7].

Работа в первых КОСах «Северное Гольяново» и «Арбат» предусматривала штатное расписание активистов этих комитетов, которые получали зарплату и занимались только делами комитетов [7].

В 90-е годы в связи со сменой социально-экономической формации в стране местные комитеты прекратили свою деятельность. Согласно конституции

РФ 1993г основной формой самоуправления в России стали муниципальные образования [8].

В 2003 г. был разработан и утверждён Государственной Думой закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [9]. К 2018 г. внесены поправки в закон 2003 г. В настоящее время закон о самоуправлении выглядит так: ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации (с изменениями на 29 июля 2018 года) [10].

Вот первые принципы организации местного самоуправления по этому Закону:

1. Местное самоуправление составляет одну из основ конституционного строя Российской Федерации, признается, гарантируется и осуществляется на всей территории Российской Федерации.

2. Местное самоуправление в Российской Федерации – форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, – законами субъектов Российской Федерации, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций [10, 1–6].

Однако, согласно конституции РФ 1993г основной формой самоуправления выступают муниципальные образования. Так в статье №3 Закона о местном самоуправлении в РФ сказано: «Граждане Российской Федерации (далее также – граждане) осуществляют местное самоуправление посредством участия в местных референдумах, муниципальных выборах, посредством иных форм прямого волеизъявления, а также через выборные и иные органы местного самоуправления» [10, 7].

Как современные россияне относятся к органам местного самоуправления? На этот вопрос дан ответ в социологическом исследовании, проведённом Институтом социологии РАН (2016г). Автор статьи проанализировала эти результаты.

Итак, объект исследования – современные россияне разных возрастных групп (в возрасте от 18 лет и старше). Возраст является важной характеристикой личности. Он – индикатор биологического и психологического статуса человека, а значит в определённых границах, и его социальной активности.

Предмет исследования – значение, которое придают россияне местному самоуправлению, степень их доверия этому институту, а также возможность влиять на политику муниципальных властей. Эмпирическая база – репрезентативное Всероссийское социологическое исследование, которое провёл Институт социологии РАН в 2016 года. Выборка 4000 человек.

Так как объектом исследования являются россияне разного возраста, то остановимся вначале на социально-психологических изменениях человека с возрастом.

В течение жизни человек проходит несколько этапов жизни (возрастных интервалов). Соответственно изменениям биологического состояния человека происходят изменения его социально-психологических характеристик, причём последние оказывают воздействие и на процессы физического старения, сдерживая или ускоряя его. С возрастом происходит снижение умственных способностей и сужение сферы мотивации.

В предлагаемом респондентам документе вопрос относительно значения местного самоуправления был сформулирован так «Насколько важным представляется для Вас местное самоуправление в российском обществе?» Ответы респондентов представлены в таблице 1.

Анализ таблицы 1 показал, что для россиян значимо местное самоуправление. Для четверти массива всех опрошенных местное самоуправление представляется очень важным. Для половины опрошенных – скорее важным. Таким образом, местное самоуправление представляется важным социально-политическим институтом для трёх четвертей населения страны. Только для четверти населения этот институт представляется не важным.

Из таблицы 1 следует, что в оценках россиян почти нет различия по возрастным группам. Чем это можно

Таблица 1. Распределение оценок россиянами значения местного самоуправления, % от числа опрошенных

Насколько важным представляется для Вас местное самоуправление в российском обществе?	Среди всех опрошенных	Возрастные группы				
		19–30 лет	31–40 лет	41–50 лет	51–60 лет	Старше 60 лет
Очень важно	22	23	21	21	21	21
Скорее важно	51	50	51	52	53	51
Скорее не важно	19	19	22	22	18	16
Совершенно не важно	7	7	6	6	8	13

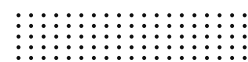


Таблица 2. Распределение оценок россиянами доверия органам местного самоуправления, % от числа опрошенных

Вы в целом доверяете или не доверяете институту «органы местного самоуправления?»	Среди всех опрошенных	Возрастные группы				
		19–30 лет	31–40 лет	41–50 лет	51–60 лет	Старше 60 лет
Доверяю	22	22	27	31	31	34
Не доверяю	50	40	45	41	37	42
Затрудняюсь ответить	28	34	34	27	30	22

объяснить? Прежде всего, положительным отношением всех россиян к местному самоуправлению. Они, как правило, участвуют в выборах органов местного самоуправления (муниципалитетов). У них нет основания давать другую оценку, кроме положительной.

Далее, респондентам по теме местного самоуправления в документе опроса был сформулирован такой вопрос: «Вы в целом доверяете или не доверяете следующим государственным общественным институтам?» Среди общественных институтов – органы местного самоуправления. Ответы респондентов представлены в таблице 2.

Итак, россияне считают местное самоуправление значимым общественным институтом (таблица 1), однако, в то же время только около четверти респондентов доверяет этому институту (табл. 2). Около трети респондентов дали ответ «Затрудняюсь ответить». Это значит, что они мало знакомы с деятельностью местных органов самоуправления. В таблице №2 видна разница в оценке доверия по возрастным группам. Большой процент респондентов (50 %) не доверяет местному самоуправлению. Это значит, что существующие органы местного самоуправления (муниципалитеты) мало привлекают местное население к решению имеющихся у них вопросов. Чем старше возраст, тем больше доверия этому общественному институту. Люди в возрасте после 50 лет помнят ещё своё участие в общественных организациях в молодые годы, знают насколько важно участие самих людей в решении общественных проблем. Молодёжь ещё не осознаёт, с одной стороны, какое большое значение в демократических

процессах играет местное самоуправление, с другой стороны, её мало привлекают к работе по месту жительства. В стране сейчас активно проявляет себя общественная организация «Волонтерство». Видно, что для молодых людей участие в волонтерском движении приносит удовлетворение. Молодёжь ищет для себя сфер деятельности, где можно себя реализовать. Нужно её только организовать.

Кроме того, в документе по теме местного самоуправления респондентам был задан такой вопрос: «Как Вы думаете, есть ли у российских граждан сегодня возможность влиять на политику муниципальных властей?»

Выше мы отметили, что россияне придают большое значение местному самоуправлению (табл. 1). Россияне участвуют в выборах муниципальных органов местного самоуправления. Итак, выбрав эти органы местного самоуправления, только четверть граждан считает, что может влиять на их деятельность.

Данные таблиц 2 и 3 свидетельствуют о том, что реализация местного самоуправления в стране не соответствует принятому в 2004 г. Закону о местном самоуправлении. Сам Закон о самоуправлении полноценный. Автор статьи после принятия его читала лекции студентам, рассказывала об этом Законе.

Чем можно объяснить отсутствие реализации Закона о местном самоуправлении? Прежде всего, невысоким привлечением граждан в активную деятельность в местах их проживания, т.е. граждане мало принимают участия в решении значимых проблем своей жизни. А это могут быть вопросы экологические

Таблица 3. Распределение оценок россиянами влияния на политику муниципальных властей, % от числа опрошенных

Как Вы думаете, есть ли у российских граждан сегодня возможность влиять на политику муниципальных властей?	Среди всех опрошенных	Возрастные группы				
		19–30 лет	31–40 лет	41–50 лет	51–60 лет	Старше 60 лет
Безусловно, да	3	5	2	2	2	3
Скорее да	23	29	21	18	18	21
Скорее нет	44	41	45	46	47	44
Безусловно, нет	31	25	32	33	33	33



Козлова Т. З.

(чистота территории), хозяйственные (какой магазин строить на их территории), градостроительные (в городе) и ряд других проблем в повседневной жизни людей.

В этом же всероссийском исследовании Института социологии РАН респондентам был задан вопрос о значении в их жизни участия в работе политических и общественных организаций. У респондентов всех возрастов ответ «очень важно» не превышал 10 %. Из

этого следует, что незначительное количество россиян участвуют в общественной жизни страны.

Специалисты в области исследования технологий гражданского социального участия, ссылаясь на западный опыт, считают, что необходимо нормативно-правовое обеспечение применения гражданского социального участия: «Назрела потребность в разработке и применении федерального закона, обеспечивающего правовую основу для реализации таких социальных технологий» [11,3]

Литература:

1. Об общих началах местного самоуправления и хозяйства в СССР: Закон Союза Советских Социалистических Республик от 09 апреля 1990 года № 1417-1 // Известия. 14 апреля 1990 г.
2. Члены комитета общественного самоуправления и жители Арбата: А. Шемет др. Район «элитарного заселения». // Московская правда 27 апреля 1989 г.
3. Гай Д. Братеево: депутаты поддержали общественный комитет (заметки с внеочередной сессии Красногвардейского совета). // Вечерняя Москва. 28 апреля 1989 г.
4. Литвинов С. «Игры в Братееве». // Смена. 1989. № 16. С. 4.
5. Воронницкий В. Каким быть местному самоуправлению. // Аргументы и факты. 10 ноября 1989 г.
6. Примерное положение об общественном самоуправлении на территории районного Совета народных депутатов г.Москвы. // Московская правда. 1 августа 1989 г.
7. Управлять самим, управлять вместе. (Круглый стол).// Московская правда, 27 июня 1989 г.
8. Конституция Российской Федерации. Доступ из справ.-прав. системы «КонсультантПлюс».
9. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06 октября 2003 года № 131-ФЗ. Доступ из справ.-прав. системы «КонсультантПлюс».
10. Мерзляков А. А. Гражданское социальное участие как универсальная технология: автореферат диссертации на соискание учёной степени кандидата социологических наук. М., 2007.

References:

1. On the general principles of local self-government and economy in the USSR: the Law of the Union of Soviet Socialist Republics Federal Law № 1417-1 of 09 April 1990 // Izvestia. 14 April 1990.
2. Members of the Committee of Public Self-Government and residents of the Arbat: A. Shemet et al. "Elite Population" District. // The Moscow Truth. 27 April 1989
3. Guy D. Brateevo: the deputies supported the public committee (notes from an extraordinary session of the Krasnogvardeisky Council). // Evening Moscow. 28 April 1989.
4. Litvinov S. "Games in Brateev." // Shmene.1989. № 16. P. 4.
5. Voronitsky V. What should be local self-government. // Arguments and Facts. 10 November 1989.
6. An approximate provision on public self-government on the territory of the District Soviet of People's Deputies in Moscow. // The Moscow truth. 1 August 1989.
7. Manage yourself, manage together. (Round table). // Moscow Truth. 27 June 1989.
8. The Constitution of the Russian Federation. Access from ref.-legal system "ConsultantPlus".
9. On the general principles of the organization of local self-government in the Russian Federation: Federal Law № 442-FL of 06 October 2003. Access from ref.-legal system "ConsultantPlus".
10. Merzlyakov A. A. Civic participation as a universal technology: the dissertation author's abstract on competition of a scientific degree of the candidate of sociological sciences. M., 2007.

ОРГАНЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И СОХРАНЕНИЕ ОБЪЕКТОВ КУЛЬТУРНОГО НАСЛЕДИЯ

Дударенко В. Н.

заместитель главы, Администрация города Екатеринбурга (Россия), 620014, Россия, г. Екатеринбург, пр. Ленина, 24а,
dumi_dudarenko@rambler.ru

Герасимов Н. М.

начальник Департамента по управлению муниципальным имуществом, Администрация города Екатеринбурга (Россия),
620014, Россия, г. Екатеринбург, пр. Ленина, 24а, dumi-gerasimov@rambler.ru

Генин Л. В.

директор, муниципальное казенное учреждение «Екатеринбургский Центр по охране и использованию историко-
культурного наследия» (Россия), 620000, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 Марта, 34, ncentre@yandex.ru

Выдрин И. В.

доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой конституционного и международного права Уральского
института управления – филиала, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте
Российской Федерации (Россия), 620990, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 Марта, д. 66, igor.vydrin@ui.ranepa.ru

УДК 352:719(470.54-25)
ББК 79.0к23(2Рос-4Све)

Предметом исследования является участие органов местного самоуправления в деле сохранения объектов историко-культурного наследия. Не будучи вопросом местного значения, охрана и использование памятников культуры, тем не менее, ложится серьезным бременем на муниципальные органы власти. Это обстоятельство создает на практике немало трудностей при выполнении данной задачи. Кроме того, ситуация усугубляется из-за коллизий, содержащихся в федеральном законодательстве, регламентирующем отношения в области сохранения и использования памятников прошлого.

Методология. Статья написана на основе теоретико-эмпирического подхода к исследованию заявленного предмета. Значительная часть статьи охватывает материалы эмпирического характера, полученные в результате практических действий органов местного самоуправления Екатеринбурга при осуществлении организационно-правовых и иных мероприятий по охране и использованию памятников старины.

Результаты исследования, нашедшие отражение в данной статье, касаются конкретных предложений по корректировке федерального законодательства в сфере охраны объектов культурного значения.

Выводы. Авторы статьи предлагают посредством законодательных мер увеличить долю муниципальных объектов культурного значения, которая в настоящее время ничтожна мала. Одновременно предлагается наделить органы местного самоуправления дополнительными полномочиями в сфере охраны и использования объектов исторического и культурного наследия.

Ключевые слова: объекты культурного наследия, органы местного самоуправления, памятники истории и культуры, полномочия органов муниципальной и государственной власти, сохранение объектов культурного наследия.



Дударенко В. Н., Герасимов Н. М., Генин Л. В., Выдрин И. В.

BODIES OF LOCAL GOVERNMENT AND CONSERVATION OF OBJECTS OF CULTURAL HERITAGE

Dudarenko V. N.

deputy Head, Administration of the City of Yekaterinburg (Russia), 620014, Russia, Yekaterinburg, Lenin Avenue, 24a, dumi_
dudarenko@rambler.ru

Gerasimov N. M.

head of Department for Management of Municipal Property, Administration of the City of Yekaterinburg (Russia), 620014, Russia,
Yekaterinburg, Lenin Avenue, 24a, dumi-gerasimov@rambler.ru

Genin L. V.

director, municipal state institution "Yekaterinburg Center for the Protection and Use of Historical and Cultural Heritage" (Russia),
620000, Russia, Yekaterinburg, 8 March str., 34, ncentre@yandex.ru

Vydrin I. V.

doctor of Law, Professor, Head of the Chair of Constitutional and International Law of the Ural Institute of Management – branch,
Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), 620990, Russia, Yekaterinburg, 8 March str.,
66, igor.vydrin@ui.ranepa.ru

The subject of the study is the participation of local authorities in the preservation of historical and cultural heritage sites. Not being a matter of local importance, the protection and use of cultural monuments, nevertheless, places a serious burden on municipal authorities. This circumstance creates in practice many difficulties in the performance of this task. In addition, the situation is exacerbated by the collisions contained in federal legislation regulating relations in the field of conservation and use of monuments of the past.

Methodology. The article is written on the basis of the theoretical-empirical approach to the investigation of the claimed subject. Much of the article covers materials of an empirical nature, obtained as a result of practical actions by the local self-government bodies of Yekaterinburg in the implementation of organizational and legal and other measures for the protection and use of antiquities.

The results of the research, reflected in this article, concern specific proposals on the adjustment of federal legislation in the field of protection of cultural objects.

Conclusions. The authors of the article propose, through legislative measures, to increase the share of municipal objects of cultural significance, which at present is negligible. At the same time, it is proposed to give local governments additional powers in the field of protection and use of historical and cultural heritage sites.

Key words: objects of cultural heritage, local self-government bodies, historical and cultural monuments, powers of municipal and state authorities, preservation of cultural heritage sites.

По мнению ряда исследователей, современное российское государство изменило подходы к историко-культурному наследию, доставшемуся ему от предшествующих поколений. Если в советский период объектам истории и культуры придавалось в основном идейно-просветительское значение, то теперь они предстают как важнейший экономический ресурс, фактор формирования национального самосознания народа, эффективное средство в образовательном и воспитательном процессах [1, с. 53]. Иначе говоря, функциональное назначение памятников прошлого сейчас «нагружают» более весомым статусом, причем, в самых разных аспектах: экономическом, социальном и даже психологическом.

Тем не менее, реальность была и остается совсем иной. Значительная часть памятников отечественной истории и культуры в 1990-х гг. была уничтожена,

находилась под угрозой уничтожения или резко снизилась ценность в результате прямого или косвенного воздействия природных процессов. А еще присутствуют



Дударенко В. Н., Герасимов Н. М., Генин Л. В., Выдрин И. В.

факторы небывалого прежде коммерческого строительства, массового сокращения числа подлинных памятников истории и культуры путем замены их на более или менее точные копии из современных строительных материалов. Признавалось также, что острота данной ситуации во многом обусловлена резко снизившимися объемами и качеством работ по поддержанию памятников, все шире распространяющейся их бесхозностью, заметным снижением эффективности государственного и общественного контроля в этой сфере, а также снижением финансирования. По оценкам специалистов Российской академии наук, состояние находящихся в 1990 г. под государственной охраной памятников истории и культуры почти на 80 % характеризовалось как неудовлетворительное [2, с. 28].

Несмотря на отдельные достижения проблема сохранения объектов культурного наследия в России в настоящее время по-прежнему актуальна. О чем свидетельствует доклад Министерства культуры РФ (данные 2015 г.), в котором приводится статистика по физическому состоянию 69 746 объектов культурного наследия (далее – ОКН, памятники). Из него следует, что в хорошем состоянии находилось 9 950 ОКН (14,27 %), в удовлетворительном – 39 800 объектов (57,06 %), в неудовлетворительном – 4 437 объектов (20,7 %), в аварийном – 4 098 объектов (5,88 %), в руинированном – 1 461 объект (2,09 %). Данные о состоянии более чем двадцати восьми тысяч памятников различного назначения не были представлены вообще.

Всего на территории Российской Федерации по состоянию на 31 декабря 2015 г. расположено 157 557 объектов культурного наследия (с учетом памятников в составе ансамблей). Из них 84 330 являются объектами культурного наследия федерального значения; 71 057 – объекты культурного наследия регионального значения, 2 170 относятся к объектам культурного наследия местного значения [3].

Для справки приведем законодательное определение объектов местного значения. Это обладающие историко-архитектурной, художественной, научной и мемориальной ценностью объекты, имеющие особое значение для истории и культуры муниципального образования (ст. 4 Федерального закона от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации») [4]. В общей массе памятников культурного наследия, доля местных объектов ничтожно мала (всего 1,4 %). Это объясняется тем, что принятые ранее под государственную охрану ОКН, с 2002 г. отнесены к объектам регионального значения (п. 3 ст. 64 Федерального закона «Об объектах культурного наследия...»). При этом законодательно предусматривается наличие трёх категорий объектов культурного наследия: федерального, регионального и местного.

Фактически же памятники, имеющие статус местных, встречаются редко. Существующие муниципальные памятники представляют собой выявленные в последние годы новые объекты культурного наследия. По сути, это расхождение между законодательной моделью и реальностью.

Другое расхождение не менее странное. Оно связано с тем, что законодательство как будто вовлекает органы муниципальной власти в государственную охрану памятников прошлого. В преамбуле Федерального закона «Об объектах культурного наследия...» прямо указывается, что государственная охрана ОКН является одной из приоритетных задач не только федеральных и региональных органов государственной власти, но и органов местного самоуправления. Осуществляя государственную охрану, они, согласно ст. 6 данного закона, предпринимают меры по выявлению, учету, изучению культурно-исторических объектов, предотвращению их от разрушения. На деле, однако, муниципальные органы отстранены от участия в мероприятиях по государственной охране памятников, содержание которых предусматривает контроль, учет, проведение историко-культурной экспертизы, установление ответственности и иные законодательные действия.

Долгое время в соответствии с приказом Министерства культуры РСФСР от 26 января 1990 г. № 33 «О реорганизации структуры управления делом охраны памятников истории и культуры» система государственной охраны историко-культурного наследия состояла в основном из региональных организаций и учреждений, созданных органами управления культурой субъектов РФ. Как правило, это были государственные учреждения (научно-производственные центры или инспекции) по охране и использованию памятников истории и культуры, выделенные в самостоятельные хозяйственные единицы из состава органов управления культурой, и наделенные правами уполномоченного органа.

Впоследствии данный приказ вступил в противоречие с Федеральным законом «Об объектах культурного наследия...», который устанавливал необходимость формирования специальных органов по охране памятников культуры, являющихся частью системы исполнительной власти субъекта Российской Федерации. Комментируя эту ситуацию, М. А. Полякова признает, что в подавляющем большинстве субъектов РФ (более 60) полномочия государственных органов охраны памятников продолжали осуществлять региональные специализированные учреждения (те самые инспекции и центры). В 18 регионах структуры, выполняющие эти функции, отсутствовали вовсе. И только в 4 субъектах РФ были образованы уполномоченные органы исполнительной власти охраны, предусмотренные



Дударенко В. Н., Герасимов Н. М., Генин Л. В., Выдрин И. В.

указанным Федеральным законом «Об объектах историко-культурного наследия...» [5].

С точки зрения авторов данной статьи, любая более или менее устойчивая структура устроена в виде пирамиды. Если применить эту аналогию к исследуемому предмету, то в основании пирамиды ОКН должны находиться объекты культурного значения муниципального уровня. Они будут составлять около 60 % от общего перечня соответствующих объектов. Середину пирамиды, по нашему мнению, должны составлять региональные объекты (30 %). В ее верхней части естественным образом будут находиться объекты федерального значения – 9 %. Наконец, верхушку пирамиды займут особо ценные объекты культурного наследия и памятники ЮНЕСКО (до 1 %). В настоящее время вместо широкого, а, значит, априори прочного фундамента пирамиды – памятников местного значения – находится «тоненькое острие» из ничтожного малого числа ОКН, взятых под охрану, осуществляемую муниципалитетом. Вот почему напрашивается очевидный вывод: в силу малочисленности местных объектов федеральные органы явно недооценивают значение муниципальных образований в деле сохранения памятников старины.

В общей массе проблем, существующих в деле сохранения объектов исторического и культурного наследия, следует назвать следующие.

1. Изменение категории ОКН требует больших финансовых затрат на проведение историко-культурной экспертизы, которые расходятся не на физическое улучшение состояния памятников, а на весьма громоздкую и бюрократическую по своей сути процедуру. Закономерен вопрос, почему до 2002 г. можно было без бюджетных расходов и проведения экспертизы изменить категорию памятника, а в настоящее время сделать этого нельзя? В этой связи считаем необходимым пересмотреть ст. 64 Федерального закона «Об объектах культурного наследия...», тем более что критерии отнесения памятников к той или иной категории носят достаточно отвлеченный характер. Они не увязаны с конкретными характеристиками ОКН (например, со сроками возведения объекта, его исторической ценностью, наличием объектов-аналогов, эксклюзивностью проекта и т.п.).

2. Муниципальные органы власти владеют достаточно большим количеством объектов культурного наследия федерального, регионального и местного значения (в Екатеринбурге около 30 %), что требует специальных знаний по их использованию и выполнению различных видов работ вблизи них. Но из-за дефицита соответствующих муниципальных полномочий серьезным образом страдает координация работ по сохранению таких объектов. В то же время местные власти постоянно критикуются общественностью за

уничтожающиеся или приходящие в негодность памятники. Фактическое исключение муниципалитетов из системы государственной охраны ОКН привело к тому, что на местах отсутствуют органы по охране объектов культурного наследия.

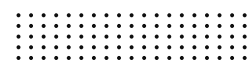
3. Полагаем необходимым вернуть муниципальным властям полномочия по оформлению охранных обязательств на памятники местного значения. В настоящее время такие полномочия переданы органам власти субъектов Российской Федерации, хотя очевидно, что регистрацию ОКН и внесение их в единый государственный Реестр объектов культурного наследия Российской Федерации могли бы выполнять органы местного самоуправления.

4. Муниципальные органы власти отстранены от согласования проектов территорий памятников, находящихся в муниципальной собственности. Данные проекты утверждаются региональными органами на основании своих распорядительных документов, без согласования с собственником (муниципалитетом) и без какого-либо общественного обсуждения.

По нашему мнению, изменение федерального законодательства, направленное на расширение прав муниципальных образований за счет передачи части полномочий, позволило бы ускорить работу федеральных и региональных органов власти и внести существенный вклад в сохранение культурного наследия Российской Федерации.

Несмотря на такое положение дел, в Екатеринбурге накопился большой опыт работы с объектами культурного наследия. Основные права по сохранению и использованию объектов культурного наследия принадлежат Департаменту по управлению муниципальным имуществом Администрации города. По его инициативе еще в 1999 г. была создана специализированная организация – муниципальное казенное учреждение «Екатеринбургский Центр по охране и использованию исторического и культурного наследия» (далее – Центр), которому Департамент частично делегировал соответствующие права [Подобные муниципальные организации есть и в других муниципальных образованиях, в частности, в Тюмени, Тобольске, созданные в виде инспекций по охране и использованию памятников истории и культуры. См. подробнее: Панфилов А. Об организации дела охраны памятников истории и культуры в Тюменской области // Наследие Тюменской области. 2011. № 1. С. 7–11 [6]].

Сохранение объектов культурного наследия всегда считалось одним из важных направлений социально-культурного развития города. Отнюдь не случайно ему посвящен отдельный стратегический проект «Сохранение объектов культурного наследия муниципального образования «город Екатеринбург» (недвижимые памятники истории и культуры)» (далее – Проект) [7],



Дударенко В. Н., Герасимов Н. М., Генин Л. В., Выдрин И. В.

Таблица 1. Выполнение ремонтно-реставрационных работ на муниципальных объектах г. Екатеринбурга, количество объектов

Районы	Годы						Всего
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	
Верх-Исетский	2	4	2	1	1	2	12
Железнодорожный	1	1	–	–	–	–	2
Кировский	–	–	–	–	–	–	1
Ленинский	3	9	2	3	3	11	31
Октябрьский	–	3	–	–	–	3	6
Орджоникидзевский	1	–	–	1	1	1	4
Чкаловский	–	–	–	–	–	–	–
Итого	7	18	4	5	5	17	56

существующий в рамках стратегической программы «Екатеринбург – мегаполис культуры и искусства» [8]. Для практической реализации проекта в период с 2013 по 2017 гг. принимались текущие городские программы (к примеру, «Управление муниципальной собственностью муниципального образования «город Екатеринбург» на 2017–2020 гг.») [9].

Согласно статистике, на территории Екатеринбурга расположено 484 объекта культурного наследия. По состоянию на 1 ноября 2017 г. в собственности муниципалитета находится 125 объектов. Из них памятников федерального значения – 17, региональных памятников – 97, памятников местного значения – 11. Из 484 объектов 19 % требуют проведения ремонтно-реставрационных работ, 81 % находятся в удовлетворительном состоянии.

Екатеринбург богат значимыми памятниками культуры, архитектуры и истории не только для Свердловской области, но и для России в целом. В первую очередь речь идет о памятниках конструктивизма, таких как: Водонапорная башня (ул. Бакинских комиссаров), фабрика-кухня УЗТМ (бульвар Культуры), комплекс зданий «Городок чекиста» с гостиницей «Исеть» (пр. Ленина), «Городок юстиции» (ул. Малышева), комплекс Института физиотерапии и профзаболеваний (ул. Московская).

Памятники деревянного зодчества Екатеринбурга представлены главным образом жилыми домами, возведенными на рубеже XIX–XX вв. Среди них дом камнереза Трапезникова (ул. Розы Люксембург), дом купца Ваганова (ул. Радищева), дом Селивановой (ул. Толмачева), дом Филитц (ул. Мамина-Сибиряка), два особняка на ул. Карла Маркса. Фасады деревянных домов выполнены как в стиле модерн, так и в стилизованных формах русского народного зодчества. Они богато украшены резьбой, выделяются из окружающей застройки

неповторимыми силуэтами, создаваемыми башенками, различными по форме, размерам и количеству.

Архитектурное наследие города представлено также памятниками эпохи классицизма, возведенными в первой половине XIX в. Это не только отдельно стоящие особняки, но и целые ансамбли различного назначения (жилые, общественные, культовые сооружения). Для примера следует назвать усадьбу Харитонов-Расторгуева (ул. Карла Либкнехта), комплекс госпиталя Верх-Исетского завода (Верх-Исетский бульвар), дом Главного горного начальника (Набережная рабочей молодежи), ансамбль Ново-Тихвинского женского монастыря, а также отдельно стоящие особняки – яркие образцы классицистической архитектуры эпохи экономического и административного расцвета Екатеринбурга.

Деятельность в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия строится на решении трех основных задач: обеспечение целостности объектов культурного наследия; их охраны; формирование информационного поля.

Для решения *первой задачи* за прошедшие шесть лет разработана научно-проектная документация по 32 объектам культурного наследия и на 56 объектах выполнены ремонтно-реставрационные работы (таблица 1). В период с 2012 по 2017 гг. наибольшее количество объектов отремонтировано в Ленинском районе (31 объект), наименьшее – в Кировском районе (1 объект). В Чкаловском районе отсутствуют муниципальные объекты культурного наследия, соответственно указанные работы не проводились.

Плановое (в соответствии с проектом) и фактическое (в соответствии с утвержденными муниципальными программами) выделение средств на разработку проектной документации и выполнение

Таблица 2. Плановое* и фактическое** выделение средств на разработку научно-проектной документации (НПД) и выполнение ремонтно-реставрационных работ по объектам культурного наследия, находящимся в муниципальной собственности в 2012–2017 годы, млн руб.

Виды работ по сохранению ОКН	Источники финансирования, млн руб.	Реализация	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.	Итого	2017 г.
Разработка НПД	Городской бюджет	План	3,4	4,7	13,3	9,9	15	46,3	20
		Факт	1,24	1,18	0,92	3,74	2,89	9,97	0,42***
Ремонт, реставрация ОКН	Федеральный бюджет	План	0	0	0	0	0	0	0
		Факт	0	0	0	0	0	0	0***
	Областной бюджет	План	0	0	0	0	50	50	50
		Факт	0	0	0	0	0	0	0***
	Городской бюджет	План	22,8	52,2	46,5	52,8	84,5	206,6	155,3
		Факт	27,27	56,59	60,3	26,79	32,63	203,58	24,3***
	Внебюджетные источники	План	15	15	15	20	20	85	20
		Факт	0	6,2	9,8	4,5	17,8	38,3	0***

* сведения согласно Стратегическому проекту «Сохранение объектов культурного наследия Муниципального образования «город Екатеринбург»

** сведения согласно муниципальным программам

*** сведения согласно отчету Центра за 3 квартал 2017 г.

ремонтно-реставрационных работ в 2012–2017 гг. представлено в таблице 2. Из нее видно, что финансирование муниципальных программ значительно меньше, чем предусматривалось. В то же время принятые муниципальные программы, направленные на реализацию проекта, были стопроцентно выполнены.

В 2017 г. за счёт средств городского бюджета отремонтировано 15 фасадов общественных зданий, расположенных на гостевом маршруте. Данная работа велась в рамках подготовки к чемпионату мира по футболу в 2018 г. Завершаются работы по ремонту и реставрации Музея «наивного» искусства по ул. Розы Люксембург, д. 18 («Дом Кудрина») и для клуба «Каравелла» по ул. Февральской революции, д. 11 («Дом Петровых»).

В Екатеринбурге широко практикуется привлечение средств инвесторов для сохранения и содержания объектов культурного наследия. В особенности данный вариант приемлем, если объект культурного наследия не используется для муниципальных нужд.

Муниципалитет с 2015 г. осуществляет продажу объектов культурного наследия путем проведения торгов в форме конкурса, причём с обязательной разработкой условий по их сохранению. За последние два года продано пять объектов, ещё пять готовятся к продаже в ближайшей перспективе. Проведены конкурсы по продаже помещений, находящихся в муниципальной собственности в аварийных домах № 14 и № 18 по ул. Горького, где после этого начались

ремонтно-реставрационные работы. Также проведён конкурс по продаже объекта культурного наследия «Госпиталь Верх-Исетского завода», находящегося в неудовлетворительном состоянии. Условия продажи предусматривали выполнение покупателем за свой счет и в установленные сроки полного комплекса ремонтно-реставрационных работ. В настоящее время здесь ведутся восстановительные работы. Создана комиссия, рассматривающая отчёты новых собственников об исполнении ими условий конкурса. Тем самым муниципалитет, привлекая финансовые ресурсы новых собственников, продолжает контролировать процесс сохранения памятника.

Департаментом по управлению муниципальным имуществом подготовлено соглашение о проведении работ по сохранению здания-памятника «Дом и фотографический магазин В. Л. Метенкова», расположенного по ул. Карла Либкнехта, д. 36, с коммерческой организацией, владеющей четвертью объекта. Общий объем средств в рамках соглашения составил 4,7 млн рублей. Участие в работах рассчитывалось пропорционально доле собственности в объекте – уже выполнены работы по разработке научно-проектной документации и проведению историко-культурной экспертизы. В настоящее время на объекте ведутся ремонтные работы.

Привлекая средства застройщика, находящегося в непосредственной близости от ОКН, в рамках исполнения соглашения, выполняются противоаварийные



Дударенко В. Н., Герасимов Н. М., Генин Л. В., Выдрин И. В.

работы, усиление грунтов; гидроизоляция фундаментов и другие работы на объекте культурного наследия «Доходный дом в стиле “а-ля Рюс”», расположенного по ул. Гоголя, д. 20.

Кроме вопросов финансирования и привлечения средств на содержание и ремонты, немаловажной остается проблема рационального использования объектов культурного наследия для удовлетворения муниципальных нужд города. С этой целью в 2017 г. 65 объектов были закреплены на праве оперативного управления. В настоящее время действуют 21 договор безвозмездного пользования и 69 договоров аренды, 19 объектов используются на праве хозяйственного ведения.

Серьезным вопросом является сохранение многоквартирных жилых домов, признанных объектами культурного наследия, но с высокой степенью износа. В соответствии с федеральным законодательством признать такой объект аварийным и подлежащим сносу никак невозможно. В отношении данной группы ОКН необходимо предпринимать меры, направленные на обеспечение их физической целостности и сохранение историко-культурной ценности памятника. В настоящее время органы местного самоуправления Екатеринбурга ведут работу по переводу данных объектов в нежилые помещения и поиску инвесторов для дальнейшего использования таких памятников.

Другой проблемой остается капитальный ремонт многоквартирных жилых домов, являющихся объектами культурного наследия. Считаем, что для проживающих в них граждан не должна устанавливаться повышенная ставка на капитальный ремонт. Жители не являлись инициаторами включения объектов в реестр ОКН. Логично было бы в бюджетах соответствующих охранному статусу памятника предусмотреть выделение средств на субсидирование необходимых работ.

С целью сохранения памятника, внесённого в единый государственный Реестр объектов культурного наследия РФ, в Екатеринбурге впервые осуществлен перенос здания с одного места на другое. Одноэтажный жилой дом №57 по ул. Татищева был разобран и собран заново среди сохранённого квартала деревянной застройки по ул. Синяева, 58. Этот дом является образцом деревянной застройки Верх-Исетского посёлка начала XX в. с элементами декора в стиле модерн.

В целях реализации *второй задачи* по охране памятников дважды в год, проводится плановый осмотр состояния всех объектов культурного наследия, находящихся в муниципальной собственности, а при необходимости проводятся внеплановые проверки. Если в результате осмотра выявлены нарушения, пользователям объектов направляются обращения об устранении нарушений или приостановке работ.

При необходимости обращения направляются в надзорные органы.

Администрация Екатеринбурга обращается в надзорные органы по аварийным объектам культурного наследия, не находящимся в муниципальной собственности, но расположенным на территории города. Подобным образом удалось добиться от собственника здания по ул. 8 Марта, 30 (памятник областного значения «Дом мещанина Чудинова») проведения работ по консервации объекта и демонтажу аварийного пристроя. Помимо наложенного на собственника штрафа в размере 200 тыс. рублей, вынесено решение суда, обязывающее его выполнить необходимые работы по сохранению памятника. Привлечение надзорных органов на объекте по ул. Радищева «Усадьба купца Ваганова» с многообразной и мастерски выполненной деревянной резьбой способствовало смене собственника, который планирует в ближайшее время отремонтировать здание. Администрацией города Екатеринбурга ведётся работа с надзорными органами по объекту культурного наследия регионального значения в стиле конструктивизма «Здание акционерного общества “Союз-хлеб”» по переулку Банковский, 9 с целью привлечения пользователя к осуществлению ремонтно-реставрационных работ.

Государственная охрана объектов культурного наследия невозможна без оформления необходимой документации. По памятникам, находящимся в муниципальной собственности, оформлено 125 охранных обязательств, подготовлено 213 актов технического состояния, утверждены границы территорий по 30 объектам, 14 проектов зон охраны. За счёт средств бюджета Екатеринбурга разрабатываются границы территорий и проекты зон охраны по двум объектам культурного наследия: «Братская могила коммунаров 1918–1919 гг.», «Место захоронения 814 воинов умерших от ран в госпиталях г. Свердловска».

Администрация Екатеринбурга продолжает заниматься выявлением объектов, представляющих историческую, культурную и иную ценность. За счёт средств местного бюджета проведены государственные историко-культурные экспертизы по 13 объектам для их включения в единый государственный реестр объектов культурного наследия местного значения. По 11 объектам получены положительные заключения и постановления Правительства Свердловской области они внесены в реестр ОКН.

Формирование информационного поля об объектах культурного наследия (*третья задача*) занимает важное место в работе муниципальных органов власти. В данном случае речь идет о популяризации таких объектов, т.е. деятельности, направленной на организацию их общей доступности и восприятия, духовно-нравственному и эстетическому воспитанию лиц,

повышению их образовательного уровня. Согласно федеральному законодательству, популяризация ОКН включает проведение Дней исторического и культурного наследия, туристическую деятельность в отношении памятников истории и культуры, обеспечение доступности и восприятия и т.п.

Остановимся только на отдельных формах популяризации объектов культурного наследия в муниципальном образовании «город Екатеринбург».

К Международному дню охраны памятников и исторических мест в здании Администрации города открывались передвижные фотовыставки: «История Екатеринбурга в архитектурных стилях» (2016 г.), фотовыставка, посвященная десяти архитекторам, внесшим наибольший вклад в создание объектов культурного наследия города (2017 г.). В последующем обе фотовыставки продолжили работу в общественных учреждениях Екатеринбурга. По оценкам их посетило более 23 тыс. человек.

В 2016 г. городским центром по охране памятников совместно с музеем истории Екатеринбурга и библиотечным центром «Екатеринбург» проведен конкурс «Легенды Екатеринбурга», направленный на популяризацию объектов культурного наследия. В рамках этого конкурса создана специальная интерактивная карта, на которой к информации о памятниках, добавили истории и легенды с ними связанные.

Екатеринбургским центром по охране использованию исторического и культурного наследия разработаны макеты стендов для размещения их внутри соответствующих объектов. Каждый стенд содержит краткую информацию по истории и архитектуре конкретного здания-памятника, в котором он расположен и несколько фотографий объекта – исторические и современные. Так, в 2017 г. внутри зданий-памятников установлено восемь стендов, в 2018 г. планируется установить ещё десять.

В целях популяризации объектов культурного наследия важно донести до населения информацию о культурной ценности памятников. Для этого Центром регулярно проводятся пресс-туры с участием представителей средств массовой информации. В результате появляются сюжеты на телевидении и радио, статьи в печати и в электронных СМИ, на сайтах – более 40 материалов в течение прошлого года.

Центр постоянно ищет новые формы популяризации объектов городской истории и культуры. Так, к Международному Дню инвалидов была проведена автобусная экскурсия по объектам культурного наследия для слабослышащих людей.

В планах дальнейшей работы администрации Екатеринбурга и Центра следует отметить следующие планируемые мероприятия. Во-первых, завершение формирования документации по объектам культурного наследия, находящимся в муниципальной собственности и памятникам местного значения. Во-вторых, формирование, так называемых «карточек» памятников, находящихся в муниципальной собственности. Они не предусмотрены законодательством, но позволят составить полную картину о городских объектах историко-культурного назначения. Планируется, что «карточка» будет включать три раздела. Первый будет касаться всех исходных данных, включая исполнительную документацию по выполненным работам. Второй раздел планируется под информацию о текущих осмотрах объекта и принимаемых мерах. Третий раздел подразумевает работы по сохранению памятника, с указанием сроков, видов работ и их стоимостью. В-третьих, содействие в формировании единого государственного Реестра объектов культурного наследия РФ всех форм собственности, расположенных в городе. Предметом особого внимания станут памятники, находящиеся в неудовлетворительном состоянии и нуждающиеся в выполнении работ по их сохранению к 300-летию Екатеринбурга. В-четвертых, создание в Центре единой базы хранения и использования документации (научно-проектной, экспертной и исполнительной) по ОКН всех форм собственности. В-пятых, инициирование разработки специальной программы по сохранению объектов культурного наследия Свердловской области с возможностью софинансирования работ муниципальными образованиями.

Очевидно, что проблема сохранения культурного наследия имеет комплексный характер. Она опирается не только в отсутствие финансирования в современных экономических условиях. Огромную роль играет право, мораль и решимость сохранить поистине бесценное культурное наследие, доставшееся нам от предков, приспособить его к современным условиям жизни и передать нашим потомкам.

Литература:

1. Кулемзин А. М. Изучение охраны памятников в современной России // Вестник Кемеровского государственного университета. 2014. № 2. С. 53–58.
2. Охрана и использование памятников культуры / Сборник нормативных актов и положений. М., 2004.

References:

1. Kulemzin A. M. Study of the protection of monuments in modern Russia // Vestnik of the Kemerovo State University. 2014. № 2. P. 53–58.
2. Protection and use of cultural monuments / Collection of normative acts and regulations. M., 2004.



Литература:

3. Государственный доклад о состоянии культуры в Российской Федерации в 2015 году. М., 2016. 280 с. [электронный ресурс]. URL: <https://www.mkrf.ru/activities/reports/> (дата обращения 29.11.2017).
4. Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 26. Ст. 2519.
5. Полякова М. А. Охрана культурного наследия России. М. 2005. С. 124.
6. Панфилов А. Об организации дела охраны памятников истории и культуры в Тюменской области // Наследие Тюменской области. 2011. № 1. С. 7–11.
7. Стратегический план развития Екатеринбурга: Решение Екатеринбургской городской Думы от 26 октября 2010 года № 67/30. Актуализация и пролонгация до 2020 года стратегического плана развития города Екатеринбурга от 2014г. 257 с. [электронный ресурс]. URL: http://www.ekburg.ru/sp_2020/ (дата обращения 29.11.2017).
8. Стратегический проект «Сохранение объектов культурного наследия муниципального образования «город Екатеринбург» (недвижимые памятники истории и культуры)»: Постановление Администрации города Екатеринбурга от 08 августа 2012 года № 3473. [электронный ресурс]. URL: <http://ekb4.info/oblast6/postanovlenie437.htm> (дата обращения 29.11.2017).
9. Муниципальная программа «Управление муниципальной собственностью муниципального образования «город Екатеринбург» на 2017–2020 годы»: Постановление Администрации города Екатеринбурга от 28 октября 2016 года № 2139. [электронный ресурс]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/429069335> (дата обращения 29.11.2017).

References:

3. State report on the state of culture in the Russian Federation in 2015. M., 2016. 280 p. [e-resource]. URL: <https://www.mkrf.ru/activities/reports/> (date of reference 29.11.2017).
4. Collection of legislation of the Russian Federation. 2002. № 26. Art. 2519.
5. Polyakova M. A. Protection of the cultural heritage of Russia. M. 2005. P. 124.
6. Panfilov A. On the organization of the protection of historical and cultural monuments in the Tyumen region // Heritage of the Tyumen region. 2011. № 1. P. 7–11.
7. Strategic plan for the development of Yekaterinburg: Decision of the Yekaterinburg City Duma № 67/30 of 26 October 2010. Actualization and prolongation till 2020 of the strategic plan of development of the city of Yekaterinburg from 2014. 257 p. [e-resource]. URL: http://www.ekburg.ru/sp_2020/ (date of reference 29.11.2017).
8. Strategic project “Preservation of objects of cultural heritage of the municipal entity” city of Yekaterinburg “(immovable historical and cultural monuments)”: Decree of the Administration of the city of Yekaterinburg № 3473 of 08 August 2012 [e-resource]. URL: <http://ekb4.info/oblast6/postanovlenie437.htm> (date of reference 29.11.2017).
9. Municipal program “Management of municipal property of the municipal entity” City of Yekaterinburg “for 2017–2020”: Decree of the Administration of the city of Yekaterinburg № 2139 of 28 October 2016. [e-resource]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/429069335> (date of reference 29.11.2017).

СОЦИАЛЬНЫЕ ПРАКТИКИ УЧАСТИЯ НАСЕЛЕНИЯ ГОРОДА В МЕСТНОМ САМОУПРАВЛЕНИИ

Зерчанинова Т. Е.

кандидат социологических наук, доцент, заведующий кафедрой регионального и муниципального управления Уральского института управления – филиала, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия), 620990, Россия, Екатеринбург, ул. 8 Марта, 66, Tatiana_Z@ui.ranepa.ru

Тарбеева И. С.

ассистент кафедры регионального и муниципального управления Уральского института управления – филиала, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия), 620990, Россия, Екатеринбург, ул. 8 Марта, 66, irina.tarbeeva@ui.ranepa.ru

УДК 316.33:352(470.54-25)

ББК 60.561.322(2Рос-4Све)

Цель – изучить социальные практики участия населения города Екатеринбурга в осуществлении местного самоуправления, выявить проблемы и разработать практические рекомендации по их решению.

Методы: анализ статистических данных, анкетирование, фокус-группа, экспертное интервью, контент-анализ, анализ официальных документов, анализ официальных сайтов, наблюдение.

Результаты и практическая значимость. В статье изложены элементы теории участия населения в осуществлении местного самоуправления. Применительно к проблематике исследования результативно использован комплекс существующих базовых методов исследования, в т.ч. анализ статистических данных, анкетирование, фокус-группа, экспертное интервью, анализ официальных документов, наблюдение. Отражены факты, характеризующие уровень участия населения города Екатеринбурга в осуществлении местного самоуправления, и тенденции его изменения. Выявлены проблемы участия населения города Екатеринбурга в осуществлении местного самоуправления. Изучены факторы и условия, влияющие на уровень участия населения города Екатеринбурга в осуществлении местного самоуправления.

Значение полученных автором результатов исследования для практики подтверждается тем, что: разработаны социальные технологии, направленные на привлечение населения и молодежи к участию в осуществлении местного самоуправления: концепции молодежного форума и конкурса, создана система практических рекомендаций по повышению уровня участия населения в осуществлении местного самоуправления.

Научная новизна. На основании выполненных авторами исследований: разработана и апробирована методика эмпирического исследования социальных практик участия населения города в местном самоуправлении, получены новые эмпирические данные, характеризующие практику участия населения города Екатеринбурга в местном самоуправлении, выявлены причины низкого уровня участия населения города в местном самоуправлении.

Ключевые слова: местное самоуправление, город, гражданское участие, социальные практики.

SOCIAL PRACTICES OF PARTICIPATION OF THE CITY IN THE LOCAL SELF-GOVERNMENT

Zerchaninova T. E.

candidate of Sociological Sciences, Associate Professor, Head of the Department of Regional and Municipal Administration of Ural Institute of Management – branch, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), 620990, Russia, Yekaterinburg, 8 March str., 66, Tatiana_Z@ui.ranepa.ru



Зерчанинова Т. Е., Тарбеева И. С.

Tarbeeve I. S.

assistant of the Department of Regional and Municipal Management of Ural Institute of Management – branch, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), 620990, Russia, Yekaterinburg, 8 March str., 66, irina.tarbeeve@ui.ranepa.ru

The purpose is to study the social practices of the participation of the population of the city of Yekaterinburg in the implementation of local government, identify problems and develop practical recommendations for their solution.

Methods: analysis of statistical data, questionnaire, focus group, expert interview, content analysis, analysis of official documents, analysis of official sites, observation.

Results and practical significance. The article outlines the elements of the theory of the participation of the population in the implementation of local self-government. As applied to the research problems, a complex of existing basic research methods was effectively used, incl. analysis of statistical data, questionnaire, focus group, expert interview, analysis of official documents, observation. The facts describing the level of participation of the population of the city of Yekaterinburg in the implementation of local self-government and the trends of its change are reflected. The problems of the participation of the population of the city of Yekaterinburg in the implementation of local self-government have been revealed. Factors and conditions affecting the level of participation of the population of the city of Yekaterinburg in the implementation of local self-government have been studied.

The importance of the research results obtained by the author for practice is confirmed by the fact that: social technologies have been developed aimed at involving the population and youth in participating in the implementation of local self-government: the concept of a youth forum and competition, and a system of practical recommendations for increasing the level of people's participation in the implementation of local government.

Scientific novelty. Based on the research carried out by the authors: a methodology for the empirical study of social practices of participation of the city's population in local self-government has been developed and tested, new empirical data have been obtained that characterize the practice of participation of the population of the city of Yekaterinburg in local self-government, and the reasons for the low level of participation of the city's population in local self-government.

Key words: local government, city, civic participation, social practices.

Местное самоуправление представляет собой инструмент демократического участия граждан в управлении своей жизнью в муниципалитете. Институт местного самоуправления выполняет ряд социальных функций с целью объединения людей и развития социальной активности человека, что приводит к формированию активного гражданского общества сначала на местном уровне, затем на государственном. Однако на практике участие населения в местном самоуправлении имеет, как правило, ситуативный, несистемный характер.

Теоретико-правовые аспекты форм участия населения в осуществлении местного самоуправления рассматривают в своих работах К. А. Антипов, М. В. Бутырина, О. В. Волох, А. Г. Воронин, А. Н. Глебова, К. А. Иванова, А. В. Понедельков, Р. Моль, А. И. Васильчиков, В. Н. Лешков, А. М. Старостин, В. П. Ляхов, Л. Штейн, Р. Гнейст, В. П. Безобразов, А. И. Васильчиков, А. Д. Градовский, Н. И. Лазаревский, Р. Гнейст, О. Майер, Е. С. Шугрина и др.

К исследованиям практики участия населения в осуществлении местного самоуправления обращались В. М. Авдонин, Н. А. Желтухова, Ю. А. Левада, К. О. Магомедов, Н. В. Михалёва, Н. Н. Кулешова, С. А. Трыканова, С. В. Крамаренко, Э. Ю. Майкова, Н. М. Миронов, А. В. Сигарев, Е. В. Симонова, В. В. Петухов, Р. Э. Бараш, Н. Н. Седова, Р. В. Петухов и др.

Рассмотрим результаты некоторых исследований гражданской активности населения. С. В. Крамаренко отмечает, что население муниципального образования в настоящее время является лишь потенциальным субъектом местного самоуправления. Во многих муниципальных образованиях оно пассивно, инертно [1, с. 76]. В качестве факторов низкой гражданской активности исследователи выделяют: «недоверие к местной власти, низкая оценка деятельности ее органов, специфика восприятия гражданами местного самоуправления и слабая информированность о его сущности» [2, с. 92]. Исследование Э. Ю. Майковой и Е. В. Симоновой показало, что несмотря на пассивность жителей, «подавляющее большинство опрошенных жителей (70,9 %) выразило готовность принимать участие в решении вопросов местного самоуправления» [2, с. 92]. В качестве мотивирующей причины принимать



участие в жизни муниципалитета для респондентов выступает гарантия, что эта деятельность принесет результаты (53,2 %) [3, с. 100]. Стоит отметить, что в отличие от федерального и регионального уровней, на муниципальном уровне имеются широкие возможности участия населения в управлении, которые законодательно закреплены в федеральном законодательстве. Но практика доказывает, что население не использует свои возможности принимать участие в решении вопросов местного значения. Исследование Р. В. Петухова показало, что «лишь 2 % респондентов имели в последнее время опыт участия в работе органов местного самоуправления» [4, с. 64].

Проблема, анализируемая в данной статье, заключается в противоречии между разнообразием форм участия населения в осуществлении местного самоуправления и практикой их применения, а также в пассивности участия населения города в осуществлении местного самоуправления.

Цель статьи – проанализировать социальные практики участия населения города Екатеринбурга в осуществлении местного самоуправления, выявить проблемы и разработать практические рекомендации по их решению.

В данной статье рассматриваются формы участия населения в осуществлении местного самоуправления, установленные Федеральным законом № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: правотворческая инициатива граждан; территориальное общественное самоуправление; публичные слушания; собрание граждан; конференция граждан (собрание делегатов); опрос граждан; обращения граждан в органы местного самоуправления [5].

Правотворческая инициатива – официальное внесение инициативной группой граждан проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения в органы местного самоуправления муниципального образования. Инициаторами выступает группа граждан, обладающая избирательным правом. Минимальная численность инициативной группы в муниципальном образовании «город Екатеринбург» составляет 300 человек. Предметом правотворческой инициативы граждан являются «вопросы местного значения муниципального образования «город Екатеринбург», кроме вопросов, связанных с принятием бюджета муниципального образования» [6, ст. 17].

Территориальное общественное самоуправление – самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории поселения, внутригородской территории города федерального значения, внутригородского района для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения [5, ст. 27]. Создание ТОСа

осуществляется на учредительном собрании, конференции граждан, проживающих на соответствующей территории. «При численности жителей соответствующей территории менее 100 человек проводится собрание граждан, при численности жителей 100 и более человек – конференция граждан» [7].

Публичные слушания. «Для обсуждения проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения с участием жителей муниципального образования представительным органом муниципального образования, главой муниципального образования могут проводиться публичные слушания» [5].

Собрание граждан и конференция граждан (собрание делегатов) – форма самоорганизации жителей в небольших поселениях либо на части территории муниципального образования. С инициативой о проведении собрания и конференций граждан могут выступать: население, представительный орган муниципального образования и глава муниципального образования. Собрание граждан также может проводиться в случаях, предусмотренных уставом ТОСа.

Опрос граждан – способ выявления мнения населения и его учета при принятии решений органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления, а также органами государственной власти. «Жители муниципального образования должны быть проинформированы о проведении опроса не менее чем за 10 дней до его проведения» [6, ст. 22]. На опрос выносятся вопросы, непосредственно затрагивающие интересы жителей муниципального образования «город Екатеринбург» по месту жительства их проживания и вопросы местного значения, а также вопросы об изменении целевого назначения земель муниципального образования для объектов регионального и межрегионального значения. Опрос считается состоявшимся, если в нем приняло участие более 25 процентов граждан, имеющих право на участие в опросе [6, ст. 22].

Обращения граждан в органы местного самоуправления – «направленные в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в письменной форме или в форме электронного документа предложение, заявление или жалоба, а также устное обращение гражданина в государственный орган, орган местного самоуправления» [8].

Авторы исследований по проблемам участия населения в осуществлении местного самоуправления уверены в том, что, несмотря на большой перечень форм участия населения в решении вопросов местного значения, местное самоуправление в современной России еще не реализовано в полном объеме.

Эмпирические данные, анализирующиеся в данной статье, были получены в ходе серии исследований:

- анкетного опроса взрослого населения города Екатеринбурга о практике участия в осуществлении местного самоуправления, проведенного лично автором с 2 по 8 мая 2015 года. Объем выборки 400 человек, ошибка выборки 5 %;

- двух фокус-групп, проведенных автором 12 и 25 мая 2015 г. Участники первой фокус-группы – молодежь города Екатеринбурга в возрасте от 18–30 лет, участники второй фокус-группы – люди среднего возраста 31–40 лет.

- экспертного опроса о проблемах участия населения в осуществлении местного самоуправления, проведенного автором в мае 2015 года. Опрошено 5 экспертов, в число которых вошли руководители подразделений местной администрации, преподаватели вуза, представитель общественного объединения;

- анкетного опроса взрослого населения города Екатеринбурга об уровне информированности о формах участия в местном самоуправлении, проведенного лично автором в период 16–18 мая 2016 года, объем выборки 400 человек.

- наблюдения за организацией и проведением публичных слушаний в Екатеринбурге 30 октября 2015 года;

- контент-анализа публикаций в местной газете «Вечерний Екатеринбург» о формах участия населения в местном самоуправлении;

- анализа официальных документов: международные нормативные правовые акты; ежегодные Послания Президента РФ Федеральному Собранию; нормативные правовые акты, регулирующие участие населения в осуществлении местного самоуправления;

- анализа официальных информационных ресурсов органов местного самоуправления Екатеринбурга в сети Интернет, официальной группы Вконтакте «Екатеринбург».

Рассмотрим практики и проблемы участия жителей Екатеринбурга в местном самоуправлении.

Исследование показало, что население Екатеринбурга участвует в осуществлении местного самоуправления через закрепленные на федеральном уровне формы участия (таблица 1).

Таким образом, самой популярной формой участия граждан в местном самоуправлении являются обращения граждан.

В результате проведенных исследований были выявлены следующие проблемы:

1. *Низкий уровень информированности населения о формах участия в местном самоуправлении.* 66,9 % респондентов не знает что такое местное самоуправление; 56,3 % не знают сроки рассмотрения обращения граждан в органы местного самоуправления; 90,7 % не смогли назвать численность инициативной группы при правотворческой инициативе; 85,3 % не смогли назвать

Таблица 1. Формы участия респондентов в осуществлении местного самоуправления, % (можно было выбрать несколько вариантов ответа)

Форма участия	%
Обращения граждан в органы местного самоуправления	28,7
Опрос граждан	17,5
Публичные слушания	16,6
Собрания/конференции граждан	16,1
Территориальное общественное самоуправление	6,3
Правотворческая инициатива	4,0

численность инициативной группы при правотворческой инициативе.

Несмотря на то, что только 48,3 % респондентов оценили свой уровень информированности как «низкий», необходимость повышать уровень отметили 86,1 %.

2. *Отсутствие источников информации в Екатеринбурге, где представлена полная информация о формах участия населения в местном самоуправлении.*

Контент-анализ местных источников информации показал, что в местной газете «Вечерний Екатеринбург», на Информационном и Официальном порталах города, в Официальном сообществе в социальной сети «Вконтакте» – «Екатеринбург», в группе «[ТЕ] ТИПИЧНЫЙ ЕКАТЕРИНБУРГ» не представлено полной информации о каждой форме участия населения в местном самоуправлении. Каждый из вышеперечисленных источников информации в какой-то степени затрагивает вопросы участия населения в местном самоуправлении, однако, этого недостаточно, чтобы местные жители имели представление о своих правах и возможностях управлять своим муниципалитетом.

В газете «Вечерний Екатеринбург» полный обзор практики участия населения в местном самоуправлении представлен только через такие формы как публичные слушания и обращения граждан, остальные формы практически не упоминаются в материалах газеты.

Мы провели контент-анализ 409 выпусков газеты «Вечерний Екатеринбург» в период с ноября 2015 года по апрель 2017 года. В качестве смысловых единиц контент-анализа мы выделили: публичные слушания, собрания граждан, конференции граждан, правотворческая инициатива, обращения граждан, территориальное общественное самоуправление, опрос граждан. Результаты контент-анализа представлены в таблице 2 (стр. 24).

В газете размещены объявления о проведении публичных слушаний, заключения и итоговые

Таблица 2. Регистрационная карточка единиц контент-анализа

Форма участия	Частота упоминания	
	раз	%
Публичные слушания	101	62,3
Обращения граждан	45	27,8
Территориальное общественное самоуправление (ТОС)	9	5,5
Опрос граждан	4	2,5
Собрания граждан	3	1,9
Конференция граждан	0	0
Правотворческая инициатива	0	0
Итого	162	100

протоколы о результатах публичных слушаний, что является обязательным согласно постановлениям Администрации города.

Словосочетание «собрание граждан» встречается намного реже, чем публичные слушания. Содержательно речь идет о масштабных собраниях в пределах всего города, а не на части территории муниципального образования. Однако, как показало наше исследование, граждане понимают под собранием более локальное мероприятие в рамках подъезда, дома или улицы. О таких собраниях в газете не упоминается.

Территориальное общественное самоуправление упоминается в газете всего лишь 9 раз. В газете представлена информация об опросах граждан, однако только 4 новости рассказывают об опросе граждан по вопросам местного значения.

Таким образом, за период с ноября 2015 по апрель 2017 года о формах участия населения в местном самоуправлении в газете «Вечерний Екатеринбург» упомянуто в 162 статьях. Из них в 101 статье встречается информация о публичных слушаниях, на втором месте обращения граждан, на третьем территориальное общественное самоуправление (ТОС). Новостных материалов об опросах граждан и собраниях граждан практически нет. Про такие формы как конференции граждан и правотворческая инициатива в газете за исследуемый период и вовсе не упоминается.

На Информационном портале города можно найти лишь сервисы, которые предусматривают работу с обращениями граждан. На Официальном портале города имеется подробная информация лишь по одной форме участия населения в местном самоуправлении – обращения граждан. На портале существуют разделы, посвященные публичным слушаниям и территориальному общественному самоуправлению, однако они не рассказывают о том, что из себя представляют эти

формы и как население может с помощью них участвовать в решении вопросов местного значения. Вся информация в группе «Екатеринбург» сведена к дублированию Информационного портала города. Группа «[ТЕ] ТИПИЧНЫЙ ЕКАТЕРИНБУРГ», несмотря на свою популярность среди пользователей «ВКонтакте», также не информирует население о формах участия населения в местном самоуправлении.

3. *Отсутствие обратной связи со стороны Администрации города при работе с предложениями граждан через сервис «Я предлагаю!»*

Сервис «Я предлагаю!» активно работал только в 2011 году, когда был создан. За время работы сервиса ответ получили 2,2 % горожан, внесших предложения, а одобрено было 1,4 % предложений. В результате отсутствия обратной связи со стороны Администрации города население потеряло интерес к данному сервису, и за 2014–2016 годы не поступило ни одного предложения.

4. *Проблема организации участия населения в публичных слушаниях.* В публичных слушаниях принимало участие всего 16,6 % опрошенных жителей города. Однако желание принять участие в публичном обсуждении выразили 72,2 % респондентов. Такая разница между желаемым и действительным связана с комплексом проблем в организации публичных слушаний: место проведения; продолжительность; время проведения; организация предварительного информирования граждан о предстоящих публичных слушаниях; регламент выступлений участников.

5. *Низкий уровень развития территориального общественного самоуправления в Екатеринбурге.* Прежде всего, это проявляется в отсутствии стратегического видения развития ТОСов в городе. Более 60 % респондентов не знают о существовании ТОСов по месту своего жительства. На Информационном и Официальном порталах города вопросы деятельности органов ТОС освещены слабо, нет открытых данных о примерах их взаимодействия или какой-либо другой информации, отражающей динамику развития ТОСов.

Для решения выявленных проблем были предложены практические рекомендации.

Для повышения уровня информированности населения о формах участия в местном самоуправлении необходимо провести модернизацию Информационного и Официального порталов города, поддерживать коммуникацию с жителями через социальные сети. На Информационном портале города автор предлагает запустить работу онлайн-консультанта «Екатерины», который оперативно будет предоставлять зарегистрированным пользователям портала актуальную и необходимую информацию по соответствующему запросу. Также рекомендуется организовать молодежный форум и викторины среди жителей города по вопросам



участия в МСУ. Кроме этого предлагается провести городской конкурс видеороликов «Моя гражданская позиция». Жители города могут представить на конкурс видеоролики о различных формах участия населения в местном самоуправлении, о практиках такого участия в городе Екатеринбурге.

Необходимо повысить качество работы сервиса «Я предлагаю!». Содержательную работу с данным сервисом должен курировать Отдел по работе с обращениями граждан Администрации города. Предлагается установить условие: обязательному рассмотрению Администрацией города подлежат предложения, набравшие 1000 голосов жителей города. По результатам рассмотрения таких предложений дается ответ о его принятии или разъяснение причин отказа реализовывать данное предложение.

Органы местного самоуправления должны содействовать развитию территориального общественного самоуправления. В работе предложено разработать и принять муниципальную программу, целью которой будет развитие территориального общественного самоуправления на территории города.

Основные рекомендации по организации публичных слушаний в Екатеринбурге: на Информационном портале города разместить календарь публичных

слушаний; перенести время проведения публичных слушаний на 17:00–18:00; проводить публичные слушаний на разных площадках; привлекать экспертов в сфере экономики, юриспруденции, государственного и муниципального управления и т.д.; организовать прямые трансляции публичных слушаний на официальном портале города; уменьшить максимальную продолжительность публичных слушаний до 2 часов 30 минут; время выступления физических и юридических лиц увеличить до 7 минут.

Таким образом, исследование показало, что население Екатеринбурга участвует в осуществлении местного самоуправления через следующие формы: публичные слушания, обращения граждан, опросы граждан и территориальное общественное самоуправление. Собрания и конференции граждан проходят на территории города в рамках осуществления жителями территориального общественного самоуправления. Практика участия населения в осуществлении местного самоуправления через такую форму как инициативная группа в городе отсутствует. В ходе исследования был выявлен ряд проблем, для решения которых предложены практические рекомендации, которые могут способствовать повышению гражданской активности населения города.

Литература:

1. Крамаренко С. В. Развитие институтов непосредственной демократии в местном самоуправлении: теоретико-правовые и прикладные аспекты: диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Воронеж, 2013. 234 с.
2. Майкова Э. Ю., Симонова Е. В. Гражданское участие населения как фактор развития местного самоуправления в российских муниципальных образованиях // Власть. 2014. № 1. С. 90–94.
3. Магомедов К. О. Проблемы функционирования и развития местного самоуправления в России // Мониторинг общественного мнения: экономические и социальные перемены. 2015. № 4. С. 96–103.
4. Петухов Р. В. Локальные сообщества и гражданский активизм // Мониторинг общественного мнения: экономические и социальные перемены. 2014. № 4. С. 64.
5. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (в ред. от 03 апреля 2017 г.). Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».
6. О принятии Устава муниципального образования «город Екатеринбург»: Решение Екатеринбургской городской Думы от 3 июня 2005 г. № 8/1 (в ред. от 27 января 2015 г.). В данном виде документ опубликован не был. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

References:

1. Kramarenko S. V. Development of the institutions of direct democracy in local self-government: theoretical and legal and applied aspects: a thesis for the degree of candidate of legal sciences. Voronezh, 2013. 234 p.
2. Maikova E. Yu., Simonova E. V. Civil participation of the population as a factor in the development of local self-government in Russian municipalities // Vlast. 2014. № 1. P. 90–94.
3. Magomedov K. O. Problems of functioning and development of local government in Russia // Monitoring of public opinion: economic and social changes. 2015. № 4. P. 96–103.
4. Petukhov R. V. Local communities and civic activism // Monitoring of public opinion: economic and social changes. 2014. № 4. P. 64.
5. On general principles of the organization of local self-government in the Russian Federation: Federal Law № 131-FL of 06 October 2003 (as amended on 3 April 2017). Access from the ref.-legal system “ConsultantPlus”.
6. On the adoption of the Charter of the municipal formation “city of Yekaterinburg”: Decision of the Yekaterinburg City Duma of 03 June 2005 № 8/1 (as amended on 27 January 2015). Access from ref.-legal system “ConsultantPlus”.



Литература:

7. Об утверждении Положения «О порядке организации и осуществления Территориального общественного самоуправления в муниципальном образовании «город Екатеринбург»: Решение Екатеринбургской городской Думы от 24 января 2006 г. №4/18 (в ред. от 26 января 2010 г.). В данном виде документ опубликован не был. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».
8. О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации: Федеральный закон от 02 мая 2006 г. № 59 (в ред. от 03.11.2015 г.). В данном виде документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

References:

7. On the approval of the Regulation “On the Procedure for the Organization and Implementation of Territorial Public Self-Government in the Municipality “City of Yekaterinburg”: Decision of the Yekaterinburg City Duma of 24 January 2006 №4/18 (as amended on 26 January 2010). In this form the document was not published. Access from ref.-legal system “ConsultantPlus”.
8. On the procedure for considering applications of citizens of the Russian Federation: Federal Law № 59-FL of 02 May 2006 (as amended on 03.11.2015). In this form the document was not published. Access from ref.-legal system “ConsultantPlus”.

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНОЙ ЭКОНОМИКИ И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

ФОРМИРОВАНИЕ ПОЗИТИВНОГО ИМИДЖА МУНИЦИПАЛЬНЫХ СЛУЖАЩИХ В СОВРЕМЕННОМ ИНФОРМАЦИОННОМ ИНТЕРНЕТ-ПРОСТРАНСТВЕ

Никитина А. С.

кандидат социологических наук, доцент кафедры управления персоналом Уральского института управления – филиала, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия), 620990, Россия, Екатеринбург, ул. 8 Марта, 66, alena.nikitina@ui.ranepa.ru

Кязимова В. С.

Уральский институт управления – филиал, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия), 620990, Россия, Екатеринбург, ул. 8 Марта, 66, alena.nikitina@ui.ranepa.ru

УДК [316.33:352]:004.738.5
ББК 60.561.322с5

Цель статьи: изучение существующих проблем формирования позитивного имиджа муниципальных служащих в современном информационном интернет-пространстве.

Методы исследования: анализ и обобщение специальной литературы и публикаций, анализ и систематизация информации, размещаемой на веб-сайтах, социологическое исследование методом анкетного опроса.

Результаты и практическая значимость: в результате исследования авторы формулируют проблемы формирования позитивного имиджа муниципальных служащих в современном информационном интернет-пространстве и предлагают пути их решения.

Научная новизна исследования заключается в научно-теоретическом и практическом исследовании феномена виртуального имиджа муниципальных служащих, ранее не изучавшийся в современной научной литературе.

Ключевые слова: Имидж, позитивный имидж, муниципальные служащие, интернет-пространство, управление имиджем.

FORMING A POSITIVE IMAGE OF MUNICIPAL EMPLOYEES IN THE MODERN INFORMATION INTERNET SPACE

Nikitina A. S.

Candidate of Sociological Sciences, Associate Professor of the Department of Personnel Management of Ural Institute of Management – branch, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), 620990, Russia, Yekaterinburg, 8 March str., 66, alena.nikitina@ui.ranepa.ru

Kyazimova V. S.

Ural Institute of Management – branch, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia),
620990, Russia, Yekaterinburg, 8 March str., 66, alena.nikitina@ui.ranepa.ru

The purpose of this article is to study the existing problems of forming a positive image of municipal employees in the modern information Internet space

Research methods: analysis and synthesis of specialized literature and publications, analysis and systematization of information posted on websites, sociological research using a questionnaire

Results and practical significance: as a result of the research, the authors formulate the problems of forming a positive image of municipal employees in the modern information Internet space and suggest ways of their solution.

The scientific novelty of the research lies in the scientific-theoretical and practical study of the phenomenon of the virtual image of municipal employees, previously not studied in the modern scientific literature.

Key words: Image, positive image, municipal employees, Internet space, image management.

Муниципальные служащие в Российской Федерации активно пользуются интернетом. Социальные сети стали для них, как и для других людей, частью повседневной жизни. В социальных сетях можно обнаружить достаточно много информации о служащих, которую они размещают в свободном доступе добровольно. Однако, такая информация сильно варьируется: кто-то размещает большое количество личной информации, кто-то сосредотачивает внимание исключительно на профессиональной деятельности, некоторые страницы вовсе неинформативны. Наличие страницы в социальной сети не является обязательным условием деятельности муниципальных служащих, но отвечает современным тенденциям, повышает уровень открытости муниципального управления и дает муниципальным служащим возможность работать с собственным имиджем [2].

В переводе с английского имидж (image) – это образ, идея, представление. Имидж является сложным и неоднозначным понятием, которое применяется как по отношению к людям, так и к организациям, товарам, событиям. В данной работе нас будет интересовать имидж в отношении человека. В основе понимания имиджа лежит представление о нем как о некоем образе, отражении основных характеристик человека [4]. Многие авторы занимаются разработкой проблем имиджа, и их взгляды на данное понятие отличны друг от друга. Единого общепринятого определения на данный момент у имиджа нет. Но можно предположить, что имидж в общем смысле – целенаправленно формируемый образ, призванный оказать эмоционально-психологическое воздействие на кого-либо [3].

Имидж муниципального служащего – это совокупность личностных и деловых качеств, которые позволяют сформировать целостное представление о служащем, основываясь на его внешних характеристиках и результатах его деятельности на должности муниципальной службы. Позитивный имидж формируется с целью вызвать доверие и симпатию у окружающих людей, в случае с муниципальным служащим – жителей того или иного муниципального образования [5].

Для оценки уровня восприятия существующего имиджа муниципальных служащих в сети интернет,

а также с целью анализа степени информированности населения о деятельности муниципальных служащих с точки зрения жителей города Екатеринбурга, было проведено социологическое исследование методом анкетного опроса. Количество ответивших на предложенные вопросы анкеты составило 80 человек, 22,5 % которых составили лица мужского пола, 77,5 % – женского (рис. 1). Возрастная структура респондентов представлена на рисунке 2. Большая часть участников опроса – лица в возрасте от 19 до 25 лет. Распределение

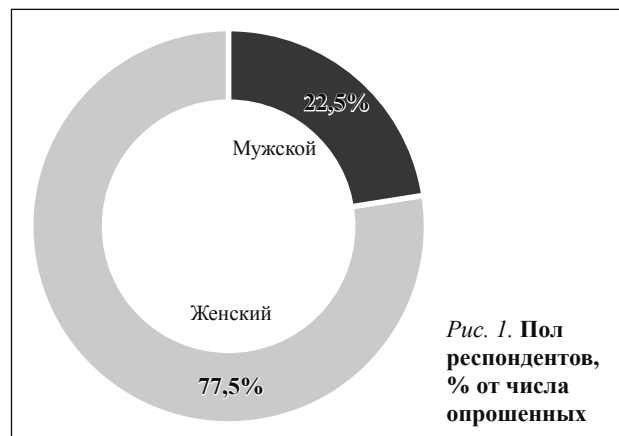


Рис. 1. Пол респондентов, % от числа опрошенных



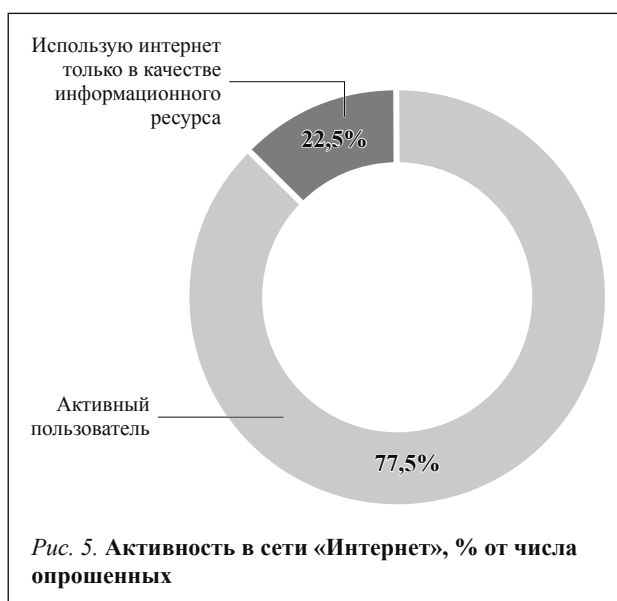
респондентов по уровню образования и роду занятий представлены на рис. 3 и рис. 4.

Необходимость формирования имиджа муниципальных служащих в глобальной сети определяется, прежде всего, возрастающей ролью интернета как источника информации. Среди респондентов 87,5 % отметили, что являются активными пользователями сети «Интернет», оставшиеся 12,5 % ответили, что используют интернет только в качестве информационного ресурса (рис. 5).

Следует отметить, что значимую роль как источника получения информации о деятельности

муниципальных служащих играют интернет-СМИ, их отметили 77,5 % опрошенных (рис. 6, стр. 30). Для активных пользователей сети «Интернет» этот источник гораздо более доступен, удобен и значим, чем классические СМИ. Так, совокупная доля классических СМИ по результатам анкетирования оказалась равна 52,6 %, что на 24,9 % меньше интернет-СМИ.

Результаты анкетирования также отражают одну из проблем формирования имиджа муниципальных служащих через интернет-СМИ (рис. 7, стр. 30): наиболее часто встречающимися новостями являются отрицательные (41,3 %), такие как новости о коррупции,





нарушениях обязанностей муниципальными служащими, появлении компроматов. Второе место по числу ответивших занимают новости нейтрального характера (22,5 %), такие как новости о принятии различных муниципальных актов, опубликовании отчетов о деятельности. При этом положительные новости (об участии муниципальных служащих в конкурсах, мероприятиях, благотворительных акциях) как наиболее часто встречающиеся отметили только 7,5 %



респондентов. В целом, это свидетельствует том, что на данный момент имидж муниципальных служащих в сети «Интернет» является преимущественно отрицательным. Важным результатом анкетирования является тот факт, что больше половины респондентов (63,7 %) считают информирование о деятельности муниципальных служащих недостаточным (рис. 8).

Результаты анкетирования говорят о том, что большинство (66,3 %) респондентов считает необходимым присутствие муниципальных служащих в интернете (рис. 9), что вероятно связано с растущей популярностью данного ресурса информации и становление интернет-ресурсов в некотором роде первоисточником.

В анкете респондентам был задан вопрос о том, как часто они посещают официальный сайт Администрации муниципального образования. Результаты доказывают тот факт, что официальные сайты на данный момент времени не вызывают интереса у населения и не содержат привлекательной информации. Большая часть респондентов (65 %) ответила, что не посещает сайт муниципального органа (рис. 10).

Результаты анкетирования также позволили изучить мнение жителей о внешних проявлениях образа муниципальных служащих в сети «Интернет», которые способствуют созданию позитивного имиджа. Так, образ муниципального служащего в интернете для населения, прежде всего, выражается на качестве взаимодействия служащего с жителями муниципального образования. Такой ответ выбрали 70 % респондентов (рис. 11). Интернет, выступая в качестве средства коммуникации, позволяет быстро и без особых затрат поддерживать обратную связь с кем угодно. Население муниципальных образований ожидает от служащих использования интернета для связи с ними, что в действительности практически не реализуется, а способы связи между



жителями и служащими остаются традиционными и даже устаревшими. Кроме того, респонденты отметили значимость размещаемых служащими в интернете мнений и комментариев по тем или иным значимым событиям (52,5 %). Интернет позволяет транслировать мнение по тому или иному вопросу большой аудитории, чем служащие могут активно пользоваться, но в реальности свобода действий в данном направлении ограничена системой нормативно закрепленных требований, предъявляемых к муниципальным служащим.

Оформление страниц в социальных сетях не было выделено респондентами как одно из наиболее значимых проявлений имиджа муниципальных служащих

в интернете. Однако при этом присутствие муниципальных служащих в социальных сетях считают необходимым 81,2 % ответивших. При выборе наиболее важных для присутствия социальных сетей больше всего голосов было отдано за «ВКонтакте», «Твиттер» и «Инстаграм» (рис. 12).

Результаты проведенного анкетирования показывают, что внешние проявления имиджа не сводятся к исключительно правильному оформлению социальных сетей. Более того, только 25 % респондентов выбрали оформление страниц в социальных сетях в качестве значимого элемента отражения имиджа муниципальных служащих в интернете (рис. 11).





Среди персональных внешних характеристик, значимых для имиджа муниципальных служащих в интернете, респонденты отдали больше всего голосов за стиль поведения (72,5 %), солидность и презентабельный вид (41,3 %), улыбку и позитивный настрой (41,3 %). Данные результаты (рис. 13) говорят о том, что образ служащего в сети должен, прежде всего, вызывать доверие, показывать готовность служащего взаимодействовать с населением, а также показывать доброжелательность служащего по отношению к другим людям. При этом, служащий не обязан делать красивые прически, носить стильную одежду или поддерживать себя в хорошей спортивной форме. Данные характеристики могут только усилить хорошее впечатление, но в основу ложится именно такой образ, который определяет служащего как профессионала и авторитетное лицо, которому можно доверять. В дополнение, согласно результатам анкетирования, служащим в сети «Интернет» стоит избегать излишней демонстрации предметов роскоши как показателей своего благосостояния и обнаженного тела, а также не переходить границы разумного во внешнем виде, избегать экстравагантных образов (рис. 14).

Создание имиджа в интернете связано с отражением лучших деловых и профессиональных качеств служащих, среди которых респондентами как наиболее

важные выделены: честность и неподкупность (68,8 %), знание закона (58,8 %), высокий интеллект (48,8 %), наличие реальных достижений (46,3 %) и эмоциональная уравновешенность (41,3 %). Данные результаты (рис. 15) позволяют отметить, что для формирования позитивного образа в сети служащим следует обращать внимание аудитории именно на эти качества и выступать героем публикаций СМИ и пользователями сетей, ориентируясь на данные информационные приоритеты.

В завершении анкетирования респондентом были предложены варианты действий по повышению имиджа муниципальных служащих в сети «Интернет» (рис. 16). Интересно отметить, что 31,3 % анкетировавшихся считает наиболее эффективной мерой привлечение PR-специалистов (людей, которые профессионально на возмездной основе занимаются ведением социальных сетей клиента), что очевидно нереализуемо в отношении муниципальных служащих. 28,7 % респондентов поддержали вариант создания правил поведения служащих в сети «Интернет», еще 26,2 % считают, что включение рассмотрения образа кандидата в интернете в процессе конкурса на муниципальную службу позволит улучшить имидж муниципальных служащих. Введение обязательства ведения страниц в социальных сетях и (или) блогов поддержало только 12,5 % респондентов, а за полный запрет присутствия служащих в социальных сетях, в блогах и на форумах высказался только один человек.

В результате анализа были выделены следующие основные проблемы формирования позитивного имиджа муниципальных служащих в сети «Интернет» и практические рекомендации по их решению.

1. Отсутствие конкретных положений, на которые могли бы ориентироваться служащие, являясь частью интернет-пространства и местного самоуправления. Так, пункт 3 статьи 15.1 Федерального



закона №25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» определяет, что «по решению представителя нанимателя уполномоченные им муниципальные служащие осуществляют обработку общедоступной информации, размещенной претендентами на замещение должности муниципальной службы и муниципальными служащими в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет»». Однако закон не дает никаких разъяснений по поводу того, что данная обработка включает. Общие рекомендации отражены в Кодексе этики и служебного поведения, но для более эффективной теоретической поддержки формирования имиджа в сети «Интернет» муниципальным служащим необходим документ, подробно регламентирующий поведение в сети.

Предлагаемое решение: разработка Методических рекомендаций по поведению муниципальных служащих в сети «Интернет». По аналогии с кодексом этики, Министерством труда и социальной защиты РФ могут быть разработаны типовые методические рекомендации, на основе которых муниципальными органами муниципальных образований будут формироваться правила для служащих каждого муниципального образования. Так, Администрацией МО «город Екатеринбург» могут быть разработаны Методические рекомендации по поведению муниципальных служащих муниципального образования «город Екатеринбург» в сети «Интернет». Подобная практика уже существует в Российской Федерации. Так, с 2016 года действуют Правила поведения адвокатов в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», принятые Советом Федеральной палаты адвокатов РФ с целью установления единых правил поведения для адвокатов в информационной среде. Подобный документ для муниципальных служащих может содержать такие разделы как:

- рекомендательные положения о поведении муниципальных служащих в сети «Интернет»;
- перечень данных, размещение которых в сети «Интернет» муниципальными служащими недопустимо;
- перечень санкций, которые могут быть применены к служащим за размещение в сети «Интернет» недопустимых сведений.
- разработка Министерством труда и социальной защиты РФ Методических рекомендаций о порядке проведения обработки общедоступной информации, размещенной претендентами на замещение должности муниципальной службы и муниципальными служащими в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

2. Преобладание негативной информации о деятельности служащих в интернет-СМИ. Анализ публикаций в интернет-СМИ показал, что различные



Рис. 15. Какие деловые и профессиональные качества муниципального чиновника наиболее важны при создании его имиджа в сети, % от числа опрошенных



Рис. 16. Что бы вы могли предложить для повышения имиджа муниципальных служащих в сети «Интернет», % от числа опрошенных

источники делают упор на отрицательных фактах, периодически упоминают нейтральные новости, такие как принятие актов и опубликование отчетов о деятельности, сведений о доходах. Позитивные новости отодвигаются на задний план и не преподносятся должным образом. Необходимость разрешения данной ситуации уже отмечалась в 2015 году, когда Министерство цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации предложило создавать положительный образ муниципального чиновника через региональные СМИ.

Предлагаемое решение:

1) В 2014 году по итогам заседания Совета при Президенте по развитию местного самоуправления Владимир Путин дал поручение Правительству РФ совместно с Общероссийским Конгрессом муниципальных образований и Общероссийской общественной организацией «Всероссийский совет местного самоуправления» подготовить и представить предложения по освещению в средствах массовой информации вопросов развития местного самоуправления. В результате чего по информации Минкомсвязи количество публикации по вопросам развития местного самоуправления значительно возросло. Для поддержания подобного эффекта и его усиления, необходимо издание распоряжения Президента РФ, которое было бы направлено на рост освещения деятельности муниципальных органов в СМИ.

2) Создание проекта по увеличению количества публикаций о деятельности муниципальных служащих Администрации города Екатеринбурга в интернет-СМИ под ответственность Информационно-аналитического департамента (Отдела по работе со средствами массовой информации).

3. Отсутствие понимания необходимости работы с имиджем среди муниципальных служащих. Так, мы видим, что большинство служащих используют страницы в социальных сетях лишь в качестве личного пространства, не рассматривая их как значимый инструмент в формировании своего образа как муниципального служащего.

Предлагаемое решение: введение изучения социальных сетей кандидатов и интернет-публикаций о кандидатах при поступлении на муниципальную службу в качестве одного из элементов поступления на муниципальную службу. Предоставляемые на данный момент сведения по статье 15.1 формально направлены лишь на избежание конфликта интересов, однако могут найти гораздо более широкое применение и стать частью процесса поступления на службу.

4. Уход служащих из социальных сетей в связи с ужесточением отчетности. Многие служащие предпочитают покинуть социальные сети, чтобы избежать предоставления сведений, другие закрывают свои страницы для ограниченного доступа. Все это не способствует формированию позитивного имиджа, но лишь изолирует муниципальных служащих от населения и укрепляет стереотипы о «закрытости» муниципальных органов. Решением данной проблемы также должна стать разработка Методических рекомендаций по поведению муниципальных служащих в сети «Интернет». Создание четких правил позволит служащим объективно оценивать собственные социальные сети и регулировать свое поведение, не опасаясь совершения каких-либо ошибок.

Подводя итог, следует отметить, что ситуация с имиджем муниципальных служащих в сети «Интернет» не является благоприятной, так как сами служащие не уделяют достаточно внимания своему информационному образу, разделяя собственный статус и социальные сети в качестве личного пространства. При этом, общее впечатление населения о служащих складывается под действием существующих стереотипов и больших потоков негативной информации, которая распространяется, в том числе, через интернет-СМИ, различные форумы и обсуждения. Образ современного муниципального служащего остается незавершенным и нечетким, что негативно влияет на авторитет муниципальной власти, снижает доверие населения муниципальных образований и их желание участия в местном самоуправлении.

Литература:

1. 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».
2. «Типовой кодекс этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих»: решение президиума Совета при Президенте РФ по противодействию коррупции от 23 декабря 2010 г. (протокол №21). Доступ из справ.-прав. системы «КонсультантПлюс».

References:

1. On municipal service in the Russian Federation: Federal Law №25-FL of 02 March 2007. (with amendment and add.). Access from ref.-legal system "ConsultantPlus"
2. "Model Code of Ethics and Official Behavior of Civil Servants of the Russian Federation and Municipal Officers": Decision of the Presidium of the Council of the President of the Russian Federation on Combating Corruption of 23 December 2010 (Protocol №21). Access from ref.-legal system "ConsultantPlus"

Литература:

3. Об утверждении Кодекса этики и служебного поведения муниципальных служащих муниципального образования «город Екатеринбург»: Решение Екатеринбургской городской Думы № 65/46 от 11 октября 2011 года. Доступ с официального сайта Екатеринбургской городской Думы.
4. Правила поведения адвокатов в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет»: Решение ФПА от 28 сентября 2016 г. (Протокол № 7). Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».
5. *Иванов М., Рожков Р.* Госслужащим открывают отчетные аккаунты. [электронный ресурс]. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3194322> (дата обращения 04.08.2018).
6. Российских чиновников обяжут подтверждать отсутствие аккаунтов в соцсетях. [электронный ресурс]. URL: <https://www.rbc.ru/rbcfreenews/58354e6f9a79477b6c1f9ee7> (дата обращения 05.08.2018).
7. *Илюшина М.* Демография соцсетей: кто общается в интернете. [электронный ресурс]. URL: <https://rb.ru/news/social-networks-demographic/> (дата обращения 05.08.2018).
8. *Петров В.* Муниципальные сюжеты. [электронный ресурс]. URL: <https://rg.ru/2015/04/15/chinovnik.html> (дата обращения 15.08.2018).
9. *Горчакова В. Г.* Имиджелогия. Теория и практика: учебное пособие для студентов вузов. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2015. 335 с. [электронный ресурс]. URL: <http://www.iprbookshop.ru/52471.html> (дата обращения 24.08.2018).
10. *Мамина Р. И.* Деловой этикет в системе имиджа: философско-культурологический анализ. [электронный ресурс]. URL: <http://www.iprbookshop.ru/20314.html> (дата обращения 25.08.2018).
11. *Губанов Д. А., Новиков Д. А., Чхартшвили А. Г.* Социальные сети: модели информационного влияния, управления и противостояния. М.: Издательство физико-математической литературы, 2010. 228 с.

References:

3. On approval of the Code of Ethics and Service Behavior of municipal employees of the municipal entity "City of Yekaterinburg": Decision of the Yekaterinburg City Duma № 65/46 of 11 October 2011. Access from the official website of the Yekaterinburg City Duma.
4. Rules of conduct of lawyers in the information and telecommunication network "Internet": Decision of the FPA of 28 September 2016 (Protocol № 7). Access from ref.-legal system "Garant"
5. *Ivanov M., Rozhkov R.* State employees open account accounts [e-resource]. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3194322> (date of reference 04.08.2018).
6. Russian officials are obliged to confirm the absence of accounts in social networks. [e-resource]. URL: <https://www.rbc.ru/rbcfreenews/58354e6f9a79477b6c1f9ee7> (date of reference 05.08.2018).
7. *Ilyushina M.* Demography of social networks: who communicates on the Internet. [e-resource]. URL: <https://rb.ru/news/social-networks-demographic/> (date of reference 05.08.2018).
8. *Petrov V.* Municipal plots. [e-resource]. URL: <https://rg.ru/2015/04/15/chinovnik.html> (date of reference 15.08.2018).
9. *Gorchakova V. G.* Image. Theory and practice: a textbook for university students. M.: UNITY-DANA, 2015. 335 p. [e-resource]. URL: <http://www.iprbookshop.ru/52471.html> (date of reference 24.08.2018).
10. *Mamina R. I.* Business etiquette in the system of image. [e-resource]. URL: <http://www.iprbookshop.ru/20314.html> (date of reference 25.08.2018).
11. *Gubanov D. A., Novikov D. A., Chkhartshvili A. G.* Social networks: models of information influence, management and confrontation. M.: Publishing House of Physical and Mathematical Literature, 2010. 228 p.

ФОРМИРОВАНИЕ СИСТЕМЫ НОРМИРОВАНИЯ ТРУДА В МУНИЦИПАЛЬНЫХ УЧРЕЖДЕНИЯХ

Панкратов А. Б.

заместитель директора, Муниципальное казенное учреждение «Управление делами администрации города Южно-Сахалинска» (Россия), 693006, Россия, г. Южно-Сахалинск, ул. Емельянова, 33, ira-sasina@yandex.ru

УДК 331: 352
ББК 65.242.2к23

Статья посвящена вопросам формирования в организации системы нормирования труда на примере Муниципального казенного учреждения «Управление делами администрации города Южно-Сахалинска». Приводятся разработанные и апробированные автором методики определения показателей процесса труда на основе временных нормативов процесса труда и на основе норм обслуживания. На основе данных методик возможна оценка эффективности процесса труда в организации и определение оптимальной нормы штатной численности структурного подразделения и всей организации в целом с заданной вероятностью эффективности выполнения поставленных задач.

Ключевые слова: нормирование процесса труда, методика нормирования, оценка эффективности труда, оптимальна норма штатной численности работников, нормативы труда, нормы обслуживания, производительность труда, вероятность эффективности выполнения задач, оптимизация процесса труда.

FORMATION OF THE LABOR LABOR SYSTEM IN MUNICIPAL INSTITUTIONS

Pankratov A. B.

Deputy Director, Municipal state institution «Management of Affairs of administration of the city of Yuzhno-Sakhalinsk» (Russia), 693006, Russia, Yuzhno-Sakhalinsk, Emelyanova str., 33, ira-sasina@yandex.ru

The article is devoted to the formation of the system of labor regulation in the organization on the example of the Municipal state institution “administration of the city of Yuzhno-Sakhalinsk”. Are developed and tested by the author of a technique of definition of indicators of the labor process on the basis of the provisional regulations of the labor process and on the basis of norms of service. On the basis of these methods it is possible to assess the effectiveness of the labor process in the organization and determine the optimal rate of staffing of the structural unit and the organization as a whole with a given probability of the effectiveness of the tasks.

Key words: the normalization of the labor process, the method of rationing, the evaluation of labor efficiency, the optimal norm of the staff number of employees, labor standards, service standards, labor productivity, the likelihood of the effectiveness of tasks, the optimization of the labor process.

Одним из основополагающих принципов современного трудового права Российской Федерации является оценивание результатов труда работников. Этот принцип закреплен в ст. 2 Трудового кодекса Российской Федерации и формулируется как «выплата справедливой заработной платы» и «продвижение по работе с учетом производительности труда».

Реализация данного принципа в муниципальных учреждениях путем выполнения комплекса организационных, методических и контрольных мероприятий, направленных на сохранение кадрового потенциала, повышение престижности и привлекательности работы в учреждениях, обеспечение соответствия оплаты труда работников качеству оказания ими государственных и муниципальных услуг или выполнения работ, закреплена «Программой поэтапного совершенствования системы оплаты труда в государственных (муниципальных) учреждениях на 2012–2018 годы», утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 26.11.2012 № 2190-р, на основе:

- типовых норм труда, устанавливаемых федеральными органами исполнительной власти в порядке, определенном постановлением Правительства Российской Федерации от 11.11.2002 № 804;

- норм труда, устанавливаемых локальными нормативными актами.

Дальнейшее развитие и конкретизация положений Программы представлены в приказе Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации от 30.09.2013 № 504 «Об утверждении методических рекомендаций по разработке систем нормирования труда в государственных (муниципальных) учреждениях», который рекомендует разработать и внедрить в муниципальных учреждениях систему нормирования труда.

В соответствии с указанными нормативно-правовыми актами в Муниципальном казенном учреждении «Управление делами администрации города Южно-Сахалинска» в период с 25.04.2016 по 01.10.2016 была проведена комплексная работа по формированию в учреждении системы нормирования труда, что потребовало решения следующих задач:

- анализа процесса труда в структурных подразделениях учреждения;
- определения норм труда и норм численности работников структурных подразделений учреждения;
- выработка и реализация предложений по результатам нормирования труда в структурных подразделениях учреждения.

Муниципальное казенное учреждение «Управление делами администрации города Южно-Сахалинска» (далее – Учреждение) является многопрофильным муниципальным учреждением, в состав которого входят структурные подразделения, выполняющие разноплановые функции по предоставлению услуг и выполнению работ в целях эффективного обеспечения деятельности администрации города Южно-Сахалинска, а именно:

- управление учета и расходования средств (бухгалтерия);
- управление хозяйственного обеспечения;

- управление документационного обеспечения в составе: аналитической службы, отдела по работе с документами и контролю, архивного отдела;

- управление информатизации;
- управление транспортного обеспечения;
- планово-экономический отдел;
- отдел общего и кадрового обеспечения;
- отдел правового обеспечения.

В связи с этим при нормировании труда в структурных подразделениях Учреждения задача определения норм труда выполнялась по двум направлениям:

1) Посредством временных нормативов процесса труда (затраты рабочего времени на выполнение единицы функции или оказание услуги одним или группой работников соответствующей квалификации) на основе типовых отраслевых норм времени или путем их определения методом хронометражного наблюдения при выполнении трудовых операций с обязательным утверждением локальными нормативными актами в следующих структурных подразделениях:

- управление учета и расходования средств;
- организационно-планового отдела управления хозяйственного обеспечения;
- управление информатизации;
- аналитическая служба управления документационного обеспечения;
- отдел по работе с документами и контролю управления документационного обеспечения;
- планово-экономический отдел;
- отдел общего и кадрового обеспечения;
- отдел правового обеспечения.

Так в ходе нормировании труда в структурных подразделениях Учреждения методом хронометражного наблюдения при выполнении трудовых операций было определено 28 временных нормативов процесса труда, которые были утверждены приказами директора Учреждения.

2) Посредством нормы обслуживания (количество объектов, к которым относятся рабочие места, оборудование, площади и т.п., которые работник или группа работников соответствующей квалификации обязаны обслужить в течение единицы рабочего времени), которые установлены нормативно-правовыми актами соответствующих государственных или муниципальных органов, в следующих структурных подразделениях:

- отдел обслуживания, содержания зданий и помещений Управления хозяйственного обеспечения;
- управление транспортного обеспечения.

В ходе проведения исследований по нормированию процесса труда в Учреждении были разработаны методики определения показателей процесса труда с целью его оптимизации в Учреждении как на основе временных нормативов процесса труда, так и на основе норм обслуживания.

Методика определения показателей процесса труда в муниципальном учреждении на основе временных нормативов процесса труда:

1. Определяются временные нормативы трудовых операций и процедур, реализуемых работниками структурного подразделения в процессе труда в течение года, на основе типовых отраслевых норм времени или путем их определения методом хронометражного наблюдения.

2. Рассчитывается норма штатной численности работников структурного подразделения в соответствии с приказом Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации от 31.05.2013 №235 «Об утверждении методических рекомендаций для федеральных органов исполнительной власти по разработке типовых отраслевых норм труда» на основе значений следующих показателей:

1) Фонд фактических затрат рабочего времени конкретного работника подразделения, который представляет собой объем всех трудовых операций и процедур, реализуемых в процессе труда конкретным работником с соблюдением установленных временных нормативов при конкретных организационно-технических условиях в течение года, а именно:

$$(t_{\phi})_k = \sum n_j \cdot t_n^i, \quad (1)$$

где $(t_{\phi})_k$ – фонд фактических затрат рабочего времени конкретным работником подразделения;

t_n^i – i -й временной норматив выполнения конкретной трудовой операции или процедуры;

n_j – j -е количество конкретных трудовых операций или процедур, выполненных в течение года

Следует особо обратить внимание на то, что при формировании данного показателя закладывается предположение о том, что работник выполнит заданный годовой объем работ с **обязательным** соблюдением установленных временных нормативов при выполнении трудовых операций и процедур.

2) Средний фонд фактических затрат рабочего времени работника подразделения, который определяется как среднеарифметическое нормативных фондов рабочего времени всех конкретных работников подразделения:

$$t_{\phi} = \Sigma(t_{\phi})_k, \quad (2)$$

3) Планируемый или нормативный в соответствии с трудовым законодательством РФ фонд рабочего времени работника подразделения в зависимости от пола, который определяется, исходя из регламента рабочего времени, утвержденного в Учреждении, на основе:

- 36-часовой недели для женщин, 40-часовой недели для мужчин;
- 5-дневного рабочего дня;

- 30-минутных технологических перерывов в день при работе на АРМ;

- годового фонда рабочего времени в 247 дней.

Соответственно, нормативный фонд рабочего времени работника структурного подразделения в зависимости от пола, следующий:

- для женщин – $(t_n)_{жс} = 1654,9$ часов;
- для мужчин – $(t_n)_{м} = 1852,5$ часа.

Расчет нормы штатной численности работников структурного подразделения производится по следующей формуле:

$$N_n = k_n \cdot N_{\phi} \cdot \frac{t_{\phi}}{t_n}, \quad (3)$$

где N_n – норма штатной численности работников подразделения;

N_{ϕ} – фактическая штатная численность работников подразделения;

t_{ϕ} – средний фонд фактических затрат рабочего времени работника подразделения, который определяется как среднеарифметическое нормативных фондов рабочего времени всех конкретных работников подразделения;

t_n – нормативный фонд рабочего времени работника подразделения в зависимости от пола

При этом в обязательном порядке учитывается k_n – коэффициент плановых невыходов работников, который рассчитывается по следующей формуле:

$$k_n = 1 + \frac{D_o + D_{\phi}}{D_{фрс}}, \quad (4)$$

где $D_{фрс}$ – фонд рабочего времени по производственному календарю (247 рабочих дней);

D_o – невыходы на работу с учетом ежегодного планового отпуска в соответствии с трудовым договором;

D_{ϕ} – невыходы на работу по болезни и другим уважительным причинам

3. Выполняется оценка эффективности выполнения функциональных задач работниками структурного подразделения на основе применения математического правила «трех сигм», где σ представляет собой интервал значений вероятности эффективности выполнения функциональных задач, которым соответствуют значения среднего фонда фактических затрат рабочего времени работника подразделения (далее – фактический фонд рабочего времени), при этом интервал вероятности эффективности выполнения функциональных задач от 99,7 % до 97,9 % в расчет не брался ввиду малого интервала значений (см. рис. 1).

Правило «трех сигм» позволяет применить оценку эффективности выполнения функциональных задач



работниками подразделения в зависимости от нахождения значения вероятности наступления данного события в интервале, определенном в соответствии с данным правилом, а именно:

- успешное выполнение функциональных задач» — значение вероятности находится в пределах $86,4\% < P \leq 97,9\%$; соответственно, значение фактического фонда рабочего времени находится в следующих пределах: для женщин — 1849,3 часа $t_{cp} \geq 1654,9$ часа; для мужчин — 2070,2 часа $t_n \geq 1852,5$ часа;
- удовлетворительное выполнение функциональных задач» — значение вероятности находится в пределах $65,9\% < P \leq 86,4\%$; соответственно, значение фактического фонда рабочего времени находится в следующих пределах: для женщин — 2296,2 часа $t_n > 1849,3$ часа; для мужчин — 2570,5 часа $t_n > 2070,2$ часа;
- неудовлетворительное выполнение функциональных задач» — значение вероятности находится в пределах $P \leq 65,9\%$; соответственно, значение фактического фонда рабочего времени находится в следующих пределах: для женщин — $t_n > 2296,2$ часа; для мужчин — $t_n > 2570,5$ часа.

Имеется возможность осуществлять моделирование значений величины фактического фонда рабочего времени работника структурного подразделения в пределах заданных интервалов, что позволяет определить возможность применения коэффициента плановых невыходов работников с учетом значений D_ϕ и D_σ .

Следует отметить, что вероятность эффективности выполнения функциональных задач — это ничто иное, как процент выполнения заданного годового объема

работ с соблюдением установленных временных нормативов при выполнении трудовых операций и процедур работниками подразделения, при этом данный показатель предполагает развитие нескольких вариантов событий, например: если вероятность выполнения функциональных задач составляет $P = 74,2\%$, следовательно, следует ожидать наступление одного следующих вариантов:

- 1). 35,8 % функциональных задач от всего объема не будут выполнены вообще.
- 2). Более 35,8 % функциональных задач от всего объема будут выполнены с превышением установленных сроков и с ненадлежащим качеством.
- 3). Выполнение 35,8 % функциональных задач от всего объема в заданный срок и с надлежащим качеством будет выполнено за рамками регламента рабочего времени и с превышением годового фонда рабочего времени, что является грубейшим нарушением трудового законодательства Российской Федерации, если у работника нормированный рабочий день, или к перерасходу ФОТ Учреждения при организации работ в сверхурочное время.
4. Рассчитывается производительность труда работников структурного подразделения, норма численности которых определена посредством временных нормативов процесса труда, по следующей формуле:

$$\rho = \frac{t_\phi}{t_n}, \quad (5)$$

где ρ — производительности труда работников структурного подразделения;

t_ϕ — фактический фонд рабочего времени работника подразделения;

t_n — нормативный фонд рабочего времени работника подразделения в зависимости от пола.

5. Выбирается наиболее оптимальный вариант нормы штатной численности работников структурного подразделения или оптимальная норма штатной численности работников структурного подразделения, исходя из оценки эффективности выполнения функциональных задач работниками структурного подразделения, производительности их труда и материально-финансовых затрат на их содержание.

6. В соответствии с выбранной оптимальной нормой штатной численности работников структурного подразделения рассчитывается соответствующий ФОТ Учреждения.

Методика определения показателей процесса труда в муниципальном учреждении на основе норм обслуживания:

1. Определяются нормы обслуживания и соответствующее им количество работников структурных

подразделений в соответствии с нормативно-правовыми актами соответствующих государственных или муниципальных органов.

2. Рассчитывается норма штатной численности работников структурного подразделения по следующей формуле:

$$N_n = k_n \cdot \Sigma(Q_{но})_i, \quad (6)$$

где $(Q_{но})_i$ – количество работников подразделения в соответствии с i -й нормой обслуживания

3. Выполняется оценка эффективности выполнения функциональных задач работниками структурного подразделения на основе применения математического правила «трех сигм» следующим образом (см. рис. 2):

- «успешное выполнение функциональных задач» – значение вероятности находится в пределах $86,4\% < P \leq 97,9\%$; соответственно, значение количества работников структурного подразделения, необходимого для обслуживания, находится в следующих пределах: $Q_{но} \geq Q > 0,89Q_{но}$;
- «удовлетворительное выполнение функциональных задач» – значение вероятности находится в пределах $65,9\% < P \leq 86,4\%$; соответственно, значение количества работников структурного подразделения, необходимого для обслуживания, находится в следующих пределах: $0,89Q_{но} \geq Q \geq 0,72Q_{но}$;
- «неудовлетворительное выполнение функциональных задач» – значение вероятности находится в пределах $65,9\% < P \leq 86,4\%$; соответственно,

значение количества работников структурного подразделения, необходимого для обслуживания, находится в следующих пределах: $Q < 0,72Q_{но}$.

4. Рассчитывается производительность труда работников структурного подразделения, норма численности которых определена посредством норм обслуживания, по следующей формуле (данная формула определена через соотношение фактической трудоемкости труда к нормативной трудоемкости труда):

$$\rho = \frac{N_{\phi}}{N_n}, \quad (7)$$

где N_{ϕ} – фактическая численность работников структурного подразделения;

N_n – нормативная численность работников структурного подразделения

5. Выбирается оптимальная норма штатной численности работников структурного подразделения, исходя из оценки эффективности выполнения функциональных задач работниками структурного подразделения, производительности их труда и материально-финансовых затрат на их содержание.

6. В соответствии с выбранной оптимальной нормой штатной численности работников структурного подразделения рассчитывается соответствующий ФОТ Учреждения.

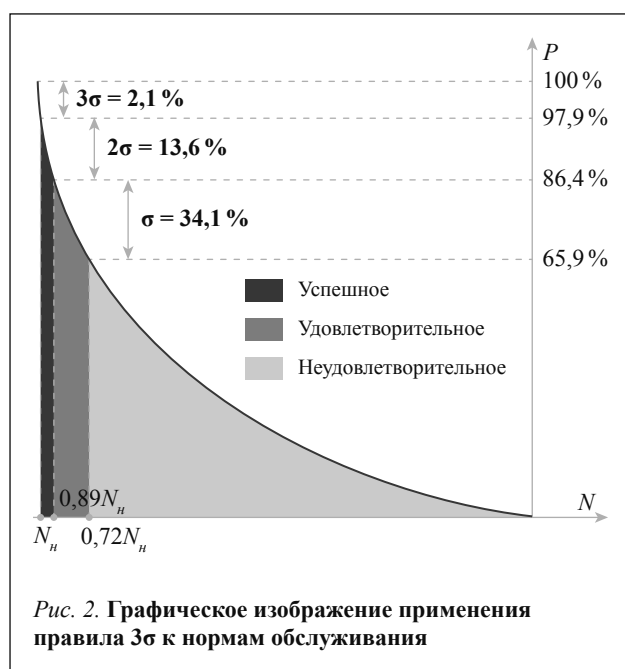
Совокупность значений показателей, определяемых с помощью данных методик, позволяет объективно оценивать состояние процесса труда любого муниципального учреждения и вырабатывать соответствующие регулирующие воздействия по его оптимизации.

Так после выполнения нормирования процесса труда исходное состояние Учреждения на 01.05.2016 года характеризовалось следующими значениями показателей:

- штатная численность – 213,5 ед.;
- фонд оплаты труда – 241,5 млн руб.;
- производительность труда – 0,69 у. ед. (условных единиц);
- вероятность эффективности выполнения функциональных задач – 58,4 %;
- оценка эффективности выполнения функциональных задач – «неудовлетворительно».

В соответствии с методиками была определена оптимальная норма штатной численности структурных подразделений Учреждения и соответствующие ей показатели процесса труда.

В целом для Учреждения планируемое состояние процесса труда описывалось следующими значениями показателей:



- штатная численность – 208,75 ед., что в 1,023 раза меньше (на 4,75 ед.) по сравнению с исходным значением;

- фонд оплаты труда – 230,43 млн руб., что в 1,048 раза меньше (на 11,07 млн руб.) по сравнению с исходным значением;

- производительность труда – 0,81 у. ед., что на 0,12 у. ед. больше по сравнению с исходным значением;

- вероятность эффективности выполнения функциональных задач – 73,8 %, что на 15,4 % больше по сравнению с исходным значением;

- оценка эффективности выполнения функциональных задач – «удовлетворительно».

По итогам нормирования процесса труда в Учреждении был разработан комплекс организационных и технологических мероприятий по его оптимизации

и поставлены сроки их поэтапной реализации. Завершение оптимизации запланировано на 01.01.2019.

Мероприятия по оптимизации в Учреждении успешно реализуются, на 01.05.2018 выполнено уже более 80 % запланированных мероприятий, а результаты контрольного нормирования, выполненного в Учреждении в период с 01.03.2018 по 01.05.2018, подтверждают достижение запланированных показателей процесса труда в Учреждении.

Таким образом, методики определения показателей процесса труда в муниципальном учреждении на основе временных нормативов процесса труда и норм обслуживания прошли успешную апробацию, и рекомендуются для внедрения в муниципальных учреждениях как рабочий и объективный инструмент системы нормирования муниципального учреждения.

Литература:

1. Трудовой кодекс Российской Федерации: Федеральный закон № 197-ФЗ от 30 декабря 2001 года. Доступ из справ.-прав. системы «КонсультантПлюс».
2. О программе поэтапного совершенствования системы оплаты труда в государственных (муниципальных) учреждениях на 2012–2018 гг.: распоряжение Правительства РФ № 2190-р от 26 ноября 2012 года // Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 49. Ст. 6909.
3. Об утверждении методических рекомендаций по разработке систем нормирования труда в государственных (муниципальных) учреждениях: приказ Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации № 504 от 30 сентября 2013 года. [электронный ресурс]. URL: <http://rulaws.ru/acts/Prikaz-Mintruda-Rossii-ot-30.09.2013-N-504/> (дата обращения 29.06.2018)

References:

1. The Labor Code of the Russian Federation: Federal Law № 197-FL of 30 December 2001. Access from ref.-legal system "ConsultantPlus".
2. On the program for the gradual improvement of the wage system in state (municipal) institutions for 2012–2018: Order of the Government of the Russian Federation № 2190-r of 26 November 2012 // Meeting of the Legislation of the Russian Federation. 2012. № 49. Art. 6909.
3. On the approval of methodological recommendations for the development of labor standardization systems in state (municipal) institutions: the order of the Ministry of Labor and Social Protection of the Russian Federation № 504 of 30 September 2013. [e-resource]. URL: <http://rulaws.ru/acts/Prikaz-Mintruda-Rossii-ot-30.09.2013-N-504/> (date of reference 29.06.2013)

ПРИМЕНЕНИЕ ОСНОВНЫХ ПОДХОДОВ К СТРАТЕГИЧЕСКОМУ ПЛАНИРОВАНИЮ НА ПРЕДПРИЯТИИ В СФЕРЕ РОЗНИЧНОЙ (НА ПРИМЕРЕ Г. КАРПИНСКА)

Спирина Н. А.

кандидат экономических наук, доцент кафедры экономической теории Уральского института управления – филиала, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия), 620990, Россия, Екатеринбург, ул. 8 Марта, 66, natalya.spirina@ui.ranepa.ru

Зараменских А. И.

бухгалтер, ООО «Экспресс» (Россия), 624931, Россия, Свердловская область, г. Карпинск, ул. Луначарского, 61, natalya.spirina@ui.ranepa.ru

УДК 339.37(470.54)

ББК 65.422.2(2Рос-4Све)

Цель: исследование направлено на выявление основных особенностей стратегического планирования для предприятий в сфере розничной торговли, а также определение рекомендаций по внедрению стратегического планирования для розничного магазина в г. Карпинске.

Методы: проанализированы основные подходы к стратегическому планированию, использованы возможности социологического опроса для исследования конкурентной среды розничных магазинов г. Карпинска. Исследование базируется на использовании методов и приемов логического, системного, структурно-функционального и сравнительного анализа.

Научная новизна и результаты: по результатам проведенного исследования авторами определены основные особенности стратегического планирования в сфере розничной торговли на территории муниципального образования «город Карпинск» на примере продуктового магазина ООО «Экспресс». По результатам проведенного исследования составлена Матрица BCG, которая позволила определить основные стратегические направления развития предприятия. Авторами обоснованы рекомендации для внедрения системы стратегического планирования для ООО «Экспресс», которые могут быть применены для других предприятий в сфере розничной торговли.

Ключевые слова: розничная торговля, стратегическое планирование, стратегия, стратегические приоритеты развития, стратегический анализ, матрица BCG.

APPLICATION OF MAIN APPROACHES TO STRATEGIC PLANNING AT THE ENTERPRISE IN THE RETAIL SPHERE (ON THE EXAMPLE OF KARPINSK TOWN)

Spirina N. A.

candidate of Economic Sciences, Associate Professor of Department of Economic Theory of Ural Institute of Management – branch, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), 620990, Russia, Yekaterinburg, 8 March str., 66, natalya.spirina@ui.ranepa.ru

Zaramenskykh A. I.

accountant, LLC “Express” (Russia), 624931, Russia, Sverdlovsk Region, Karpinsk, Lunacharsky str., 61, natalya.spirina@ui.ranepa.ru

Purpose: The study is aimed at identifying the main features of strategic planning for enterprises in the retail sector, as well as identifying recommendations for implementing strategic planning for a retail store in Karpinsk.

Methods: the main approaches to strategic planning are analyzed, the possibilities of a sociological survey are used to study the competitive environment of retail shops in Karpinsk. The research is based on the use of methods and techniques of logical, systemic, structural-functional and comparative analysis.

Scientific novelty and results: according to the results of the study, the authors identified the main features of strategic planning in the retail trade in the territory of the municipal entity “Karpinsk”, using the example of the “Express” food store. Based on the results of the study, the Matrix BCG was compiled, which allowed defining the main strategic directions of the enterprise development. The authors substantiate the recommendations for the implementation of the strategic planning system for LLC Express, which can be applied to other enterprises in the retail sector.

Key words: retail, strategic planning, strategy, strategic development priorities, strategic analysis, matrix BCG.

Стратегическое планирование является одной из функций управления и представляет собой процесс выбора целей предприятия и путей их достижения. Другими словами, стратегическое планирование заключается в научном обосновании целей развития форм хозяйственно-экономической деятельности предприятия, выбора оптимальных способов их осуществления за счет выявления необходимых объемов, сроков выпуска товаров, выполнения работ, услуг и установления показателей их производства, распределения и потребления, которые могли бы привести к достижению качественных и количественных результатов, прогнозируемых ранее.

Предприниматель, начинающий вести свою хозяйственную деятельность, должен четко представлять потребность организации на перспективу в различных ресурсах, (например, таких как: финансовые, материальные, интеллектуальные, трудовые), а также источники их получения. Предприниматель должен уметь рассчитать эффективность использования всех необходимых ресурсов в процессе работы организации. Это связано с тем, что в настоящее время предприятия производят основную массу товаров и услуг, которые удовлетворяют потребности общества. Предприниматель не сможет добиться успешной хозяйственной деятельности, если систематически не собирать и не систематизировать информацию о состоянии рынка, конкурентах, а также о своих перспективах и возможностях.

Так, с помощью эффективного стратегического планирования обеспечивается устойчивая, успешная деятельность любого хозяйствующего субъекта, которую возможно достичь с наименьшими затратами.

По своей сути стратегическое планирование представляет собой поиск вариантов, выбор лучшего из них, на основе выбранных вариантов построение общих тенденций развития предприятия, формирование специального механизма их реализации.

Преимуществом стратегического планирования перед остальными видами планирования (тактическим и оперативным) является то, что оно имеет более комплексный характер, в том числе дает возможность планирования деятельности в долгосрочной перспективе, возможность предвидения ситуации, как внутри предприятия, так и на всем рынке, что в последствии

предоставляет возможность избежать угрозы, нейтрализовать риски, принять решения, которые будут наиболее оптимальными и эффективными. То есть, именно при стратегическом планировании обеспечивается комплекс проблем, с которыми может столкнуться предприятие, и определяются мероприятия по реагированию на них.

Процесс стратегического планирования состоит из нескольких взаимосвязанных этапов [1]:

1 этап – определение миссии и целей предприятия. Миссия – это концептуальное намерение предприятия двигаться в определенном направлении. Миссия компании не должна отражать в себе, например, текущие финансовые проблемы. В миссии должны быть описаны усилия организации, приоритетные ценности, намерения руководства, основные принципы работы предприятия [2].

Примером постановки цели может являться – «Мы помогаем нашим покупателям сберечь средства, чтобы сделать их жизнь лучше».

Цель – это конкретизация миссии организации в форме, доступной для управления процессом их реализации.

Результатом первого этапа стратегического планирования на предприятии является четкое понимание, для чего функционирует предприятие и к чему оно стремится, его желаемое состояние. Именно от правильно сформулированной миссии и целей зависит успех всей организации, т.е., чем точнее они определены, тем слаженной будет работать механизм внутри фирмы, что в свою очередь отразится на рентабельности.

2 этап – анализ внешней и внутренней среды. Внутренняя среда организации – это перечень всех внутриорганизационных факторов, процессов и ресурсов организации, которые могут влиять на функционирование и развитие предприятия. Состояние внутренней среды организации во многом зависит от решений, которые принимает руководство организации. Внутренняя среда является потенциалом (возможностью, силой), который используется руководством при реализации целей фирмы [3].

Внешняя среда – это совокупность внешних факторов влияния на деятельность организации [4]. При проведении анализа внешней среды предприятия исследуются следующие факторы: политико-правовые, экономические, социокультурные, научно-технические, природные, также оцениваются конкуренты, покупатели, поставщики, кредиторы и т.д.

Как правило, для более глубокого анализа внешней и внутренней среды специалисты в сфере стратегического планирования используют ряд устоявшихся и популярных методик: SWOT, SNW, GAP, PEST – анализы, модель «пяти конкурентных сил» М. Портера.

3 этап – выбор наиболее эффективной стратегии для предприятия. Выбор стратегии развития предприятия может предопределяться тем, на каком этапе выстраивания бизнеса она находится.

На выбор стратегии влияют следующие факторы: масштаб рынка, степень знакомства с рынком, первичная цель организации, отношение к конкурентам, отношение к темпам роста доли рынка, отношение к инновациям и т.п. Базовая стратегия, как генеральное направление, является основой стратегического плана предприятия.

4 этап – реализация стратегии. На данном этапе главной задачей является определение ответственных лиц и структуры компании, которые будут участвовать в практическом внедрении методов и подходов. Руководство компании делегирует необходимые полномочия на уровень подчиненных структур. После реализации стратегии необходимо оценить эффективность, результаты работы.

5 этап – оценка результатов. Менеджеры, структуры, отвечающие за оценку результатов практического внедрения различных подходов развития бизнеса, должны сопоставить итоги работы с целями, которые ставились перед предприятием.

Таким образом, этапы стратегического планирования выстроены в определенной логической цепочке и для достижения нужных результатов должны выполняться поочередно.

Стратегическое планирование имеет свои особенности в различных областях применения. Рассмотрим особенности стратегического планирования в сфере розничной торговли.

Розничная торговля – это торговля товарами и оказание услуг покупателям для личного, семейного, домашнего использования, не связанного с предпринимательской деятельностью. Розничная торговля, в отличие от оптовой, реализует товары непосредственно конечным потребителям.

Следует отметить, что изначально стратегическое планирование разрабатывалось для крупных предприятий, исходя из потребностей и возможностей. Так, малое предприятие розничной торговли не всегда может реализовывать современные разработки в области стратегического планирования в связи с ограничением финансовых, кадровых, информационных и других ресурсов.

При использовании стратегического планирования малыми предприятиями в сфере розничной торговли, должны учитываться их принципиальные отличия от крупных фирм: недостаточно высокое обеспечение предприятия необходимыми ресурсами; высокий уровень гибкости к изменяющимся внешним условиям.

Важным фактом, с теоретической точки зрения является то, что процесс стратегического планирования на малых предприятиях в сфере розничной торговли соответствует крупным. Так, торговле-розничному предприятию необходимо четко сформулировать миссию, цели, провести анализ внутренней и внешней среды, разработать стратегию на основе альтернативных вариантов развития предприятия, реализовать выбранную стратегию и произвести оценку и контроль по результатам. Основное отличие стратегического планирования в сфере розничной торговли – упрощение некоторых этапов в общей схеме управления предприятием.

На этапе формирования целей отличие в масштабе поставленных задач, при этом миссия и цели должны коррелироваться и соответствовать требованиям стратегического планирования.

На этапе проведения анализа внутренней среды, SWOT-анализ используется с целью выявления основных конкурентных преимуществ торгового предприятия. В поле «слабые стороны», как правило, указываются различные варианты ресурсных ограничений.

При выборе стратегии, предприятия чаще всего останавливаются на конкурентных стратегиях, которые направлены на рост. Чаще всего, выбор стратегии – рамочное представление о перспективном развитии предприятия, а не полноценный стратегический план.

В целом, процесс стратегического планирования в сфере розничной торговли имеет несколько преимуществ:

- тщательный анализ требований для различных типов розничной торговли;
- четкая формулировка цели розничной фирмы;

- предприятие получает понимание, как и с помощью чего можно выделиться среди конкурентов и вырабатывать предложение, которое будет наиболее привлекательным для конкретной группы потребителей;

- управленец розничного предприятия изучает деятельность конкурентов, а также экономические и правовые условия, в которых он будет вести свою хозяйственно-экономическую деятельность;

- на предприятии розничной торговли обеспечивается координация всех деятельности предприятия; есть возможность прогнозировать риски и избегать их.

Следует акцентировать внимание на том, что скорость реагирования предприятия на изменения ситуации на рынке очень важна и, в первую очередь, зависит от того, какая часть стратегии потребует модификации. Так, скорректировать ассортимент реализуемого товара намного быстрее, нежели поменять месторасположение предприятия, стратегию ценообразования или продвижения фирмы. Компаниям, которые сравнительно недавно начали функционировать на рынке, намного проще адаптироваться к новым условиям, тенденциям, чем фирмам, у которых устоявшийся имидж, действующие договоры, например, об аренде.

Следует отметить, что конкуренция в розничной торговле имеет два основных направления. Хозяйствующий субъект должен вести борьбу с конкурентами за поставщиков и потребителей. В свою очередь, лидирующие позиции по отношению к конкурентам в борьбе за потребителей товара будут играть важную роль для поставщика, так как, чем больше количество потребителей, тем больше товарооборот у предприятия. В конкуренции за покупателей основными факторами являются: представленный ассортимент товаров; месторасположение торгового предприятия; качество обслуживания потребителей; размер наценок на товар; расположение товаров; площадь торгового помещения.

Организации розничной торговли должны постоянно проводить мониторинг, маркетинговые исследования для того, чтобы максимально удовлетворить потребности клиентов. Так, например, одним из

приоритетных исследований является формирование товарного ассортимента, так как это ключевой фактор в конкурентной борьбе.

Следует отметить, что розничная торговля является одной из самых приоритетных сфер деятельности для предпринимателей. Количество организаций, осуществляющих продажу товаров в розницу, с каждым годом увеличивается. По данным органов государственной статистики, за 2017 г. общий темп прироста организаций, осуществляющих розничную торговлю, составил 1,33 %.

Статистические данные относительно оборота розничной торговли также свидетельствуют об активном развитии данной сферы экономики Российской Федерации (таблица 1).

Следует акцентировать внимание на том, что по всем годам оборот розничной торговли торгующих организаций увеличивается. Темп прироста с 2012–2017 гг. составил более 38 %, что является положительной динамикой и свидетельствует о том, что данный период был, в целом, благоприятен для осуществления предпринимательской деятельности в данной сфере.

На основе приведенной статистики можно сделать вывод, что розничная торговля является одной из важнейших отраслей экономики, так как степень развития розничной торговли в стране влияет на качество жизни населения, удовлетворенность потребностей населения в продуктах питания, на развитие и совершенствование производства потребительских товаров. Также розничная торговля принимает непосредственное участие в формировании ВВП страны. Именно поэтому, все хозяйствующие субъекты, занятые в сфере розничной торговли, должны проводить на предприятии стратегическое планирование. Проведение данного вида планирования позволит, в первую очередь, предприятиям достичь своей коммерческой цели – максимизации прибыли, также повысить годовой оборот розничной торговли в стране и долю розничной торговли в формировании ВВП, следовательно, увеличить его общий объем, что благоприятно скажется на экономике страны в целом.

Таблица 1. Оборот розничной торговли по Российской Федерации, млн рублей, 2013–2016 гг. [5]

Год	Всего	В том числе		Оборот розничной торговли торгующих организаций
		Продовольственными товарами	Непродовольственными товарами	
2012	21394526,2	9961361,5	11433164,7	19126304,5
2013	23685913,5	11143008,9	12542904,6	21453829,3
2014	26356237,3	12380805,5	13975431,8	24057249,0
2015	27526793,2	13412264,0	14114529,2	25358189,2
2016	28317321,7	13751800,2	14565521,5	26310088,1



Рис. 1. Месторасположение магазина ООО «Экспресс» и близлежащих конкурентов

Рассмотрим особенности стратегического планирования для предприятия в сфере розничной торговли на примере ООО «Экспресс» на территории г. Карпинска.

Предприятие является самостоятельным хозяйствующим субъектом, которое создано для продажи продукции в сфере розничной торговли, в целях удовлетворения общественных потребностей населения и получения прибыли.

На территории города Карпинска, численность населения которого не превышает 30 000 человек, существует достаточно большое количество продуктовых магазинов, большую часть из которых составляют федеральные сети: «Магнит», «Монетка» (рис. 1–2).

В соответствии с рисунком 1 и 2 можно констатировать факт, что между предприятиями, которые функционируют на территории данного города, преобладает острая конкурентная борьба за: покупателей,



Рис. 2. Конкурентная среда магазинов продуктов питания в сфере розничной торговли на территории г. Карпинска

поставщиков, а для каких-то предприятий и за выживание. Последнее может быть обусловлено: не состоянием бороться с федеральными сетями, высокими ценами, не привлекательным имиджем, недостаточным ассортиментом товара, неудобным местом расположения, отсутствием маркетинговых исследований и всех видов планирования, а также не перехода на формат автоматизированного самообслуживания.

Основными конкурентами ООО «Экспресс» и самыми крупными представителями в сфере розничной торговли г. Карпинска являются: «Монетка», «Магнит», «Продукты+». Авторами было проведено выборочное исследование методом интервью, в котором опрошено 150 респондентов репродуктивного возраста, в результате которого были получены следующие данные:

На основе таблицы 2 можно сделать вывод, что предприятие ООО «Экспресс» не уступает главным конкурентам и является конкурентоспособным на рынке, за счет широкого ассортимента товара, месторасположения, широкого спектра цен, выкладки товаров. Единственное, в чем проигрывает предприятие – это программа лояльности и рекламная деятельность.

Поскольку «Монетка» и «Магнит» – федеральные сети, основные направления стратегического развития разрабатываются федеральным центром и распространяются на всю структуру управления. Что же касается ООО «Экспресс» и ООО «Продукты+», результаты исследования показали, что стратегическое планирование на данных предприятиях не проводится, рекламная политика не сформулирована, а программы лояльности не имеют четко выраженной направленности или отсутствуют совсем. В сложившихся условиях ООО «Экспресс» достаточно сложно вести конкурентную борьбу, следовательно, необходима смена приоритетов с решения сиюминутных задач и тактического планирования к стратегическому подходу к развитию предприятия.

На сегодняшний день предпринимательство во всех регионах РФ развивается стремительно. В связи с этим, основной задачей ООО «Экспресс» должен стать постоянный мониторинг внутренней и внешней среды, отслеживание ее изменений, в целях их использования с наибольшей выгодой для эффективного функционирования фирмы.

Стратегический анализ с применением методов SWOT, SNW, PEST, PEST анализ, позволил сделать ряд выводов.

Основными возможностями, по мнению авторов, являются – приобретение новых торговых площадей и введение нового продукта в продажу, которым не заполнен рынок. Данные возможности являются реалистичными, поскольку обусловлены наличием всех необходимых финансовых ресурсов, доверием со

стороны потребителя, так как фирма зарекомендовала себя на рынке.

К сильным сторонам относятся: компетентность компании в данной сфере деятельности, квалификация персонала, информационное обеспечение, формирование запасов, ассортимент выпускаемой продукции, имидж (деловая репутация) предприятия, финансовая устойчивость предприятия, ориентация на потребителя, площадь торгового помещения, ценовая политика, объемы продаж. Выявленные сильные стороны предприятия ООО «Экспресс» должно продолжать совершенствовать, поскольку, данные действия могут привести к повышению конкурентоспособности предприятия. Также с помощью выявленных сильных сторон можно сократить или нейтрализовать слабые стороны.

Руководство предприятия должно обратить особое внимание на оценку качества работы персонала и конкурентную позицию, поскольку от качества работы персонала зависит степень удовлетворенности потребителей и эффективность реализации разрабатываемых мероприятий по улучшению состояния на рынке.

Проблемными моментами также являются: высокий уровень дополнительных издержек, в компании нет рекламной политики, недостаточная мотивация персонала, невысокий уровень заработной платы, недостаточно разработанная программа лояльности.

В качестве приоритетных возможностей авторами предлагается направить основные усилия на введение нового продукта, поскольку хоть и приобретение новых торговых площадей возможно, но риски гораздо больше, в связи с тем, что на рынке появляются все новые конкуренты, в том числе, федеральные сети, у которых развита маркетинговая деятельность,

Таблица 2. Основные представители в сфере розничной торговли г. Карпинска (составлено авторами)

Параметры сравнения	«Монетка»	«Магнит»	«Продукты +»	ООО «Экспресс»
Месторасположение	5	5	4	5
Выкладка товаров, расположение витрин и кассовых аппаратов	4	4	3	4
Ассортимент товара	4	4	4	4
Качество обслуживания клиентов	4	4	5	5
Цены	5	5	4	4
Программа лояльности	5	5	4	3
Реклама	5	5	3	3

способствующая привлечению постоянных клиентов. К тому же, следует учитывать численность населения г. Карпинска (как отмечалось выше, оно не превышает 30000 человек). Введение нового товара, который не реализуют конкуренты, безусловно, привлечет новых клиентов, что в дальнейшем положительно отразится на прибыли компании.

На основании анализа данных об объемах продаж ООО «Экспресс» и ближайших несетевых конкурентов авторами была разработана матрица BCG (рис. 3). Важно отметить, что по данным исследования авторов, представленная матрица, а соответственно стратегические ориентиры практически идентичны для большей части основных розничных магазинов г. Карпинска.

Гастрономия и табак располагается во всех четырех квадрантах. Большая часть данной категории, все-таки, приходится на «знаки вопроса», что говорит о высоких темпах роста, но небольшой доли рынка. Именно поэтому, данные группы товара необходимо продвигать в направление «знаки вопроса», для их укрепления в данном квадранте.

Что касается бакалеи, то большая часть категории находится в зоне «звезды», также в данном квадранте находятся промышленные и хозяйственные товары, что говорит о том, что товары развиваются с высоким темпом роста и долей рынка. Данный квадрант является местом скопления лидеров данного рынка, именно поэтому указанные группы товара необходимо сдвигать в квадрант «дойных коров», что приведет к получению наибольшей прибыли.

Алкогольная и безалкогольная продукция приносит большую прибыль компании, денежные ресурсы можно перенаправить на развитие гастрономии и табака в сторону «знаки вопроса»; промышленных и хозяйственных товаров являющихся «звездами» в стороны «дойных коров».

Таким образом, в зоне квадранта «собаки» нет ни одной товарной группы, что является положительным моментом.

Следует отметить, что в настоящее время, предприятие нацелено на стратегию роста – развитие рынка (в планах руководства – открытие новой торговой точки). По мнению авторов, целесообразнее использовать данную стратегию, направленную на концентрированный рост (введение нового товара в продажу).

Данная рекомендация объясняется, в первую очередь освобождением квадранта «звезды», что требует введения нового товара в продажу. Также, введение нового товара в продажу требует сравнительно небольших издержек, привлечет новую группу потребителей, а экономическая выгода наступит значительно быстрее, чем при решении открыть новую торговую точку.

Авторами предлагается рассмотреть закупку и реализацию спортивного питания. Данное

предложение обусловлено тем, что в настоящее время в Карпинске нет ни одного конкурента, который реализовывал бы данный продукт. Актуальность продвижения данного товара на рынке объясняется тем, что сейчас занятие спортом, как и спортивное питание является неким трендом, все большее количество людей, не занимающихся профессионально, стремится к здоровому образу жизни, активно посещают тренажерные залы. Также на территории города существуют многочисленные спортивные секции, тренажерные залы, которые располагаются вблизи магазина ООО «Экспресс». В спортивных секциях молодежь занимается профессионально спортом, выезжает на соревнования Свердловской области, чемпионаты России. По мнению авторов, внедрение спортивного питания в продуктовую линейку магазина приведет новых клиентов, что в последующем будет способствовать увеличению выручки, а как следствие и прибыли предприятия.

Основываясь на проведенном анализе, авторами разработаны рекомендации по внедрению стратегического планирования на предприятии, которые представлены в таблице 3.

В соответствии с таблицей 3 предприятие сможет эффективно внедрить и реализовать на практике стратегическое планирование.

Оценка эффективности предлагаемых мероприятий предполагает рост выручки и прибыли, и, как

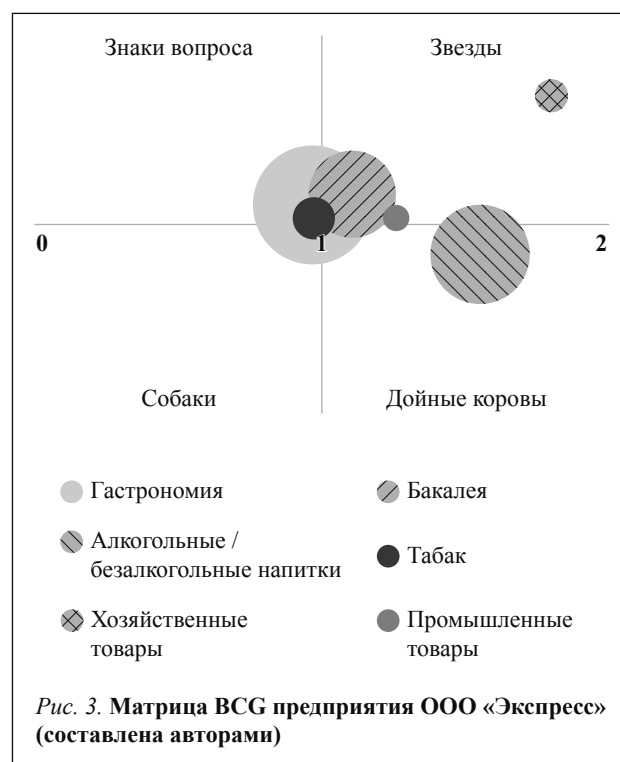


Таблица 3. Система внедрения стратегического планирования на предприятии ООО «Экспресс»

Задачи		Характеристика значимости
Разработка миссии организации		Разработка миссии определяет для чего создано и функционирует предприятие.
Разработка целей организации		Предполагает конкретизацию миссии организации в форме, доступной для управления процессом их реализации.
Проведение стратегического анализа на предприятии		При проведении систематического анализа положения предприятия на рынке, поведения конкурентов, фирма сможет как можно быстрее реагировать на изменения в окружающей среде и вести эффективную хозяйственную деятельность.
Выбор стратегии на основе матрицы BCG (стратегия концентрированного роста – введение нового продукта)		С помощью выбора эффективной стратегии возможно достижение решений, которые позволяют реализовать миссию и цели организации.
Составление стратегического плана		Должен содержать долгосрочные цели и задачи осуществления хозяйственно-экономической деятельности на рынке. Необходимо для отражения информации о состоянии внешней среду и внутренней структуре предприятия. Основой стратегического плана должна быть миссия организации.
Реализация стратегии	Введение бонусной программы	Введение бонусной карты является гарантом возврата клиента в магазин и привлечения новых покупателей, что поспособствует увеличению продаж и сократит расходы, которые образуются из-за нереализованного просроченного товара.
	Введение нового товара в продажу (спортивное питание).	С помощью внедрения нового товара в продажу, предприятие ООО «Экспресс» сможет увеличить прибыль предприятия и увеличить конкурентоспособность.
	Разделения всей товарной линейки между продавцами.	Каждый из продавцов, в определенных ему границах, сможет осуществлять контакт с определенным потребителем. Так, каждый из продавцов, отвечающий за конкретный продукт, сможет собрать наиболее полную информацию, касающуюся предпочтений потребителей.
Оценка результатов		Оценка проводится в целях сопоставления итогов работы с целями, которые ставились перед предприятием.

следствие, рентабельности более чем на 7 %. Следовательно, при внедрении стратегического планирования будут достигнуты главная цель существования предприятия – увеличение прибыли.

Также реализация данных мероприятий позволит предприятию более полно и правильно проводить стратегическое планирование на предприятии, что будет способствовать поиску вариантов и выбору наиболее оптимальных из них для дальнейшего функционирования. На основе выбранных вариантов будет построена

общая тенденция развития и сформирован специальный механизм ее реализации.

Важно отметить, что, не смотря на различные виды предприятий розничной торговли в малых городах и вне зависимости от особенностей их функционирования, подходы к стратегическому планированию, так или иначе, схожи. Соответственно, предлагаемые авторами мероприятия с необходимым уровнем адаптации могут быть применены для разработки направлений стратегического планирования и других розничных магазинов.

Литература:

1. Пешкова О. В. Стратегическое планирование информационных систем: Учебное пособие для магистрантов. Иркутск: БГУЭП, 2015. 116 с.
2. Руденко М. Н., Оборина Е. Д., Письменников Д. Н. Стратегическое планирование: Учебное пособие для вузов. Пермь, 2014. 96 с.

References:

1. Peshkova O. V. Strategic planning of information systems: A manual for undergraduates. Irkutsk: BGUEP, 2015. 116 p.
2. Rudenko M. N., Oborina E. D., Pismennikov D. N. Strategic planning: A manual for high schools. Perm, 2014. 96 p.

3. Алёхина О. Ф., Гапонова О. С., Удалов Ф. Е. Основы менеджмента: Учебное пособие для вузов. Нижний Новгород, 2013. 363 с.
4. Байков Е. А., Евменов А. Д., Моршагина Н. А. Стратегический менеджмент: Учебное пособие для вузов. СПб.: СПбГИКиТ, 2015. 271 с.
5. Федеральная служба государственной статистики. Розничная торговля [Электронный ресурс] URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/enterprise/retail/# (дата обращения 29.09.2018).
3. Alyokhina O. F., Gaponova O. S., Udalov F. E. Fundamentals of Management: A Textbook for Higher Education. Nizhny Novgorod, 2013. 363 p.
4. Baikov E. A., Evmenov A. D., Morshagina N. A. Strategic management: Textbook for high schools. SPb.: SPbGiKiT, 2015. 271 p.
5. Federal Service of State Statistics. Retail [e-resource] URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/en/statistics/enterprise/retail/# (date of reference 29.09.2018).

ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

РОСТ БЮДЖЕТНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ КАК ФАКТОР УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ СЕЛЬСКИХ ТЕРРИТОРИЙ

Данилова М. Н.

кандидат экономических наук, доцент, Томский государственный архитектурно-строительный университет (Россия), 634003, Россия, г. Томск, пл. Соляная, 2, mar_n_d@mail.ru

Уфимцева Е. В.

кандидат экономических наук, доцент, Томский государственный архитектурно-строительный университет (Россия), 634003, Россия, г. Томск, пл. Соляная, 2, Ufimtseva80@mail.ru

Подопригора Ю. В.

кандидат экономических наук, доцент, Томский государственный архитектурно-строительный университет (Россия), 634003, Россия, г. Томск, пл. Соляная, 2, y.v.p@rambler.ru

Максимова М. А.

магистрант, Томский государственный архитектурно-строительный университет (Россия), 634003, Россия, г. Томск, пл. Соляная, 2, [mma70rus@mail.ru](mailto:mmm70rus@mail.ru)

УДК 338.43
ББК 65.32-64

Цель. Исследование методических и практических аспектов повышения объемов поступления бюджетных средств за счет борьбы с неформальной занятостью и легализации трудовых отношений (доходов населения) на территории муниципального района. Разработка подхода к оценке результативности системы мероприятий по снижению неформальной занятости и легализации доходов населения на селе с последующим исследованием оптимальных сценариев достижения устойчивого развития сельских территорий.

Методы. Методологической основой исследования являются: метод экспертных оценок, сравнительный анализ. Метод экспертных оценок и сравнительный анализ позволили научно обосновать выбор индикаторов для анализа результативности системы мероприятий по снижению неформальной занятости и легализации доходов населения на селе.

Результаты. В качестве результатов исследования выступает разработанная система индикаторов для оценки результативности системы мероприятий по снижению неформальной занятости и легализации доходов населения на селе с последующим исследованием оптимальных сценариев в рамках роста бюджетного обеспечения устойчивого развития сельских территорий.

Научная новизна. Дана характеристика системы мероприятий по снижению неформальной занятости и легализации доходов населения на территории муниципального образования «Кожевниковский район» Томской области в рамках роста бюджетного обеспечения устойчивого развития сельских территорий.



Данилова М. Н., Уфимцева Е. В., Подопригора Ю. В., Максимова М. А.

Проведена оценка неформальной занятости на территории муниципального образования «Кожевниковский район» Томской области в рамках роста бюджетного финансирования УРСТ.

Предложен авторский подход к оценке результативности системы мероприятий по снижению неформальной занятости и легализации доходов населения на территории муниципального образования в аспекте роста бюджетного финансирования УРСТ.

Ключевые слова: бюджетное обеспечение, бюджетные доходы, борьба с неформальной занятостью, легализация доходов населения, устойчивое развитие сельских территорий.

ON THE HISTORY OF LOCAL SELF-GOVERNANCE: FROM THE COMMITTEES OF LOCAL SELF-GOVERNANCE IN MOSCOW TO THE MODERN SELF-GOVERNANCE

Danilova M. N.

candidate of economic sciences, associate professor, Tomsk State University of Architecture and Civil Engineering (Russia), 634003, Russia, Tomsk, Solyana sq., 2, mar_n_d@mail.ru

Ufimceva E. V.

candidate of economic sciences, associate professor, Tomsk State University of Architecture and Civil Engineering (Russia), 634003, Russia, Tomsk, Solyana sq., 2, mar_n_d@mail.ru

Podoprighora Yu. V.

candidate of economic sciences, associate professor, Tomsk State University of Architecture and Civil Engineering (Russia), 634003, Russia, Tomsk, Solyana sq., 2, mar_n_d@mail.ru

Maksimova M. A.

master's degree, Tomsk State University of Architecture and Civil Engineering (Russia), 634003, Russia, Tomsk, Solyana sq., 2, mma70rus@mail.ru

Purpose. Research of methodical and practical aspects of increase of volumes of receipt of budgetary funds due to fight against informal employment and legalizations of the labor relations (the income of the population) in the territory of the municipal area. Development of approach to an assessment of productivity of system of actions for decrease in informal employment and legalization of the income of the population in the village with the subsequent research of optimum scenarios of achievement of a sustainable development of rural territories.

Methods. Methodological basis of research are: method of expert evaluations, comparative analysis. The method of expert evaluations and the comparative analysis allowed to prove scientifically a choice of indicators for the analysis of productivity of system of actions for decrease in informal employment and legalization of the income of the population in the village.

Results. The developed system of indicators for an assessment of productivity of system of actions for decrease in informal employment and legalization of the income of the population in the village with the subsequent research of optimum scenarios within growth of the budgetary providing a sustainable development of rural territories acts as results of research

Scientific novelty. The characteristic of system of actions for decrease in informal employment and legalization of the income of the population in the territory of municipality "Kozhevnikovsky Area" of the Tomsk region within growth of the budgetary providing a sustainable development of rural territories is given.

The assessment of informal employment in the territory of municipality "Kozhevnikovsky Area" of the Tomsk region within growth of the budgetary financing of URST is carried out.

Author's approach to an assessment of productivity of system of actions for decrease in informal employment and legalization of the income of the population in the territory of municipality in aspect of growth of the budgetary financing of URST is offered.

Key words: budgetary providing, budgetary income, fight against informal employment, legalization of the income of the population, sustainable development of rural territories.

Полнота реализации программ в области управления устойчивым развитием сельских территорий напрямую зависит от достаточности бюджетных средств, позволяющих своевременно осуществлять запланированные мероприятия. В настоящее время достаточно остро стоит проблема увеличения недополученного дохода в муниципальные бюджеты. В связи с чем, на территории каждого муниципального образования Российской Федерации разработана система мероприятий по снижению неформальной занятости и легализации доходов населения.

В соответствии с Протоколом совещания у Заместителя Председателя Правительства РФ О. Ю. Голодец от 9 октября 2014 года № ОГ-П12-275 пр. и селекторным совещанием с Заместителем Губернатора Томской области по экономике А. А. Антоновым, поручено проводить работу по снижению неформальной занятости и увеличению поступлений страховых взносов в Пенсионный Фонд Российской Федерации на обязательное пенсионное страхование [1].

Данный протокол стал официальной отправной точкой процесса обязательной легализации трудовых отношений путем заключения трудовых отношений с работниками и недопущение факторов неформальной занятости. Согласно части 2 статьи 15 Трудового кодекса РФ заключение гражданско-правовых договоров, предназначенных для регулирования трудовых отношений между работником и работодателем, не допускается.

Степень научной разработанности обсуждения

Бюджетное обеспечение процесса достижения устойчивого развития сельских территорий раскрыто в работах следующих исследователей: Н. А. Горлова, И. Б. Донецкова, И. Г. Целуйко, В. М. Медяник, О. И. Пантелева, А. В. Шулдяков, Т. Б. Вайчулис, П. М. Мансуров, Л. А. Лазутина.

На современном этапе в РФ особый интерес приобретает исследование методологических и практических аспектов повышения объемов поступления бюджетных средств за счет трудоемкой работы в области легализации доходов населения в сельской местности, изучению которых посвящены труды таких ученых, как Е. В. Литвинова, Е. А. Ветрова, Я. Б. Сусоров, М. В. Муравьева, В. Н. Бобков, Н. В. Локтюхина, В. Д. Рожков, М. И. Чернышова, С. В. Карпенко, Т. А. Силина, М. Е. Ордынская, Е. Л. Фесина.

Несмотря на обширный вклад исследователей в освещение такой области, как управление устойчивым развитием сельских территорий, вопрос

повышения бюджетно-доходного обеспечения УРСТ на основе комплексной и последовательной работы в области борьбы с неформальной занятостью на селе и легализации доходов населения остается не достаточно проработанным.

Научная проблема обсуждения

Научная проблема видится авторами в отсутствии сформированной методики оценки результативности системы мероприятий по снижению неформальной занятости и легализации доходов населения на территории муниципального образования с последующим исследованием оптимальных сценариев достижения высокого и стабильного уровня эффективности в рамках достижения УРСТ.

В практическом аспекте научная проблема исследования выражается в необходимости полной и своевременной оценки реализуемых мероприятий в области легализации теневых доходов населения в целях стабилизации бюджетно-финансового обеспечения процессов управления устойчивым развитием сельских территорий [2, с. 34; 3, с. 121].

Научная новизна обсуждения

В данной связи:

- 1) дана характеристика системы мероприятий по снижению неформальной занятости и легализации доходов населения на территории муниципального образования «Кожевниковский район» Томской области в рамках роста бюджетного финансирования УРСТ;
- 2) проведена оценка неформальной занятости на территории муниципального образования «Кожевниковский район» Томской области в рамках роста бюджетного финансирования УРСТ;
- 3) предложен авторский подход к оценке результативности системы мероприятий по снижению неформальной занятости и легализации доходов населения

на территории муниципального образования с последующим исследованием оптимальных сценариев достижения высокого и стабильного уровня эффективности в рамках роста бюджетного финансирования УРСТ.

Методологические основы обсуждения

На современном этапе развития территории сформированы следующие методы борьбы с неформальной занятостью и легализацией доходов населения: активизация работы межведомственных комиссий; организация трудоустройства безработных граждан; содействие в оформлении в соответствии с действующим законодательством трудовых отношений с работниками различных сфер экономики определенной территории; проверка достоверности информации о трудоустройстве лиц [4–7; 8, с. 1412; 9, с. 126; 10, с. 202; 11, с. 199; 12, с. 64; 13, с. 34; 14, с. 232].

К настоящему моменту на территории Кожевниковского района Томской области помимо выше указанных методов используется расширенный спектр инструментария, изучение которого и является предметом данного исследования.

Обсуждение

Для выявления теневой заработной платы и легализации неформальной занятости на территории МО «Кожевниковский район» разработан план мероприятий, который включает в себя следующие процессы [15]:

1) создание при Администрации Кожевниковского района межведомственной комиссии по вопросам полноты платежей в консолидированный бюджет. В настоящее время Комиссия создана;

2) ведение раздела «неформальная занятость» в газете Знамя труда, а также на официальном сайте Администрации Кожевниковского района с целью размещения и обновления информационных материалов с периодичностью не менее 3 раз в месяц;

3) размещение с периодичностью раз в месяц на информационных стендах в сельских поселениях Кожевниковского района информационных материалов по вопросам снижения неформальной занятости и легализации трудовых отношений;

4) проведение «круглого стола» с участием работодателей внебюджетной сферы, Центра занятости населения, УПФР по Кожевниковскому району, МРИ ФНС России №2 по Томской области, общественные советы предпринимателей района и с. Кожевниково;

5) проведение комиссий с приглашением работодателей выплачивающих заработную плату ниже

минимального размера, установленного Региональным соглашением о минимальной заработной плате в Томской области с периодичностью не менее 3 раз в месяц;

6) осуществление анализа фактического количества трудоспособного населения, занимающегося неформальной занятостью;

7) подготовка опросного листа для сельских поселений по формированию фактического баланса трудовых ресурсов;

8) посещение организаций внебюджетной сферы деятельности на предмет выявления неформальной занятости;

9) проведение встреч с трудовыми коллективами ежемесячно, согласно, отдельному плану, в которых выплачивается заработная плата ниже минимального уровня, с целью разъяснения последствий выплаты низкой заработной платы, получения заработной платы в конвертах;

10) подготовка и размещение на официальном сайте и в газете «Знамя труда» обращений к работодателям о необходимости выплаты легальной заработной платы;

11) организация постоянной работу по проведению заседаний комиссии по легализации деятельности такси и обязать нелегальных перевозчиков встать на налоговый учет, вызвать на заседание комиссии предпринимателей руководителей предприятий, у которых есть отчеты по ведению деятельности, но нет наемных работников, с целью постановки на учет как работодателя в контролирующие органы (ежемесячно);

12) проверка соблюдения работодателями трудового законодательства в части правильности оформления трудовых отношений. Назначения и выплаты заработной платы в рамках проверок выполнения коллективных договоров (в том числе совместно с профсоюзами);

13) по мере необходимости информирование контрольно-надзорных органов о нарушениях трудового законодательства, в том числе нарушениях при оформлении трудовых отношений, начислении и выплаты заработной платы и т. д.

Межведомственная комиссия по вопросам полноты платежей в консолидированный бюджет МО «Кожевниковский район» была создана 05.04.2006 года и занималась вопросами снижения поступлений доходов в бюджет, с 2015 года в план комиссии добавлен еще один большой раздел «Мероприятия по выявлению неформальной занятости». План-график работы утверждается в начале года.

Начиная с февраля 2015 года и до настоящего момента было проведено 13 заседаний комиссии, на которые приглашено 168 работодателей, у которых выявлены работники официально неоформленные, выплачивающие заработную плату ниже установленного региональным соглашением уровня, а так же те

Таблица 1. Итоги работы по выявлению неформальной занятости на территории Кожевниковского района Томской области [16]

Год	Выявлено работников без трудовых договоров	Заключено трудовых договоров с работниками из числа, указанных в ст. 2	Контрольный показатель (план)	% выявления от плана	% легализации от плана
2015	560	489	576	97,2	85,0
2016	527	520	576	91,5	90,3
2017	524	395	480	109,0	82,3

работодатели, у которых имелась задолженность перед Управлением ПФ по Кожевниковскому району, задолженность перед бюджетами всех уровней.

Была создана рабочая группа, в состав которой входят специалисты Администрации, ПФ, налоговой, службы занятости, полиции и прокуратуры. Рабочая группа проводит рейды по выявлению неформальной занятости на территории Кожевниковского района с выездом в сельские поселения. Всего было проведено 38 рейдов, опрошено более 312 наемных работников.

При проведении рейдовых мероприятий факт неоформленных трудовых отношений определяются с помощью областного пенсионного фонда по наличию перечислений страховых платежей за работников.

В результате данной работы Управление Пенсионного фонда (таблица 1) владеет достоверной информацией о количестве выявленных случаев неформальных отношений и имеет возможность уточнения данных при сдаче недостоверной отчетности и сокращения числа предприятий и организаций, предоставляющих «нулевую» отчетность.

Кроме того регулярно отрабатываются списки предприятий с нулевыми декларациями и нулевым начислением страховых взносов. Постоянно сверяются списки официально зарегистрированных таксистов с выданными разрешениями.

На официальном сайте Администрации района и в районной газете «Знамя труда» открыта рубрика «Неформальная занятость», где размещается полезная информация для работодателей и работников.

В ходе проверок списки работодателей, которые по результатам реализованных мероприятий не заключают трудовые договора с наемными работниками, направляются в прокуратуру Кожевниковского района и в Государственную инспекцию труда по Томской области.

Комиссия информирует работодателей и работников о негативных последствиях неоформленных трудовых отношений, о том, что уклонение от оформления или ненадлежащее оформление трудового договора является административным правонарушением, которое влечет за собой наложение штрафа.

Основным инструментом в области легализации неформальной занятости является информационно-разъяснительная работа с населением.

Информационно-разъяснительная работа включает в себя:

- размещение информационных материалов на официальных сайтах, в печатных СМИ муниципальных образований; на сайтах и информационных стендах учреждений и организаций;
- проведение разъяснительных работ в организациях о требованиях трудового законодательства, последствиях и мерах ответственности за его нарушение, в том числе при оформлении трудовых отношений (памятки, листовки, акции, совещания, круглые столы и другое), среди молодежи с целью формирования положительной мотивации к легальной трудовой деятельности;
- проведение социального опроса граждан по вопросам неформальной занятости;
- осуществление сбора информации о фактах неформальной занятости, выплаты заработной платы «в конвертах» посредством работы телефонов «горячей линии».

Итогом комплекса реализованных мероприятий стало в 2017 году поступление суммы НДФЛ в бюджет Кожевниковского района в результате проведенных рейдовых мероприятий в размере 168 тыс. руб., а страховых взносов – 79,3 тыс. руб. [16].

Далее встает вопрос, как определять результативность реализуемых мероприятий. Изучив организационный механизм работы по снижению неформальной занятости и легализации доходов населения на территории муниципального образования «Кожевниковский район» предложен авторский подход к оценке результативности представленных выше мероприятий с последующим исследованием оптимальных сценариев достижения высокого и стабильного уровня их эффективности устойчивого развития сельских территорий.

С этой целью авторами разработана система индикаторов, включающая в себя два блока (таблица 2, стр. 56):

Таблица 2. Индикаторы прямой и косвенной результативности системы мероприятий по снижению неформальной занятости и легализации трудовых отношений на территории муниципального образования в аспекте бюджетного обеспечения устойчивого развития сельских территорий

Показатели уровня результативности системы мероприятий по снижению неформальной занятости и легализации трудовых отношений на территории муниципального образования (прямые)	Количество заключенных трудовых договоров с работниками, ранее выявленных в рамках реализации мероприятий по снижению неформальной занятости и легализации трудовых отношений
	Количество трудоустроенных безработных граждан, ранее выявленных в рамках реализации мероприятий по снижению неформальной занятости и легализации трудовых отношений
	Количество действующих физических лиц, которые зарегистрировали свою предпринимательскую деятельность в рамках реализации мероприятий по снижению неформальной занятости и легализации трудовых отношений
Показатели уровня влияния реализованных мероприятий по снижению неформальной занятости и легализации доходов населения на бюджетное обеспечение устойчивого развития муниципального образования (косвенные)	Бюджетные доходы, полученные в результате проведенных мероприятий в рамках реализации мероприятий по снижению неформальной занятости и легализации трудовых отношений
	Объем бюджетных доходов, полученных в результате проведенных мероприятий в рамках реализации мероприятий по снижению неформальной занятости и легализации трудовых отношений, которые были направлены на финансирование программ УРСТ

• показатели уровня результативности системы мероприятий по снижению неформальной занятости и легализации трудовых отношений на территории муниципального образования;

• показатели уровня влияния реализованных мероприятий по снижению неформальной занятости и легализации доходов населения на бюджетное обеспечение устойчивого развития муниципального образования.

Следует отметить, что все разработанные индикаторы рассматриваются в разрезе каждого мероприятия в области борьбы с неформальной занятостью:

- в результате работы межведомственной комиссии при Администрации муниципального района;
- в результате ведение раздела «неформальная занятость» в газете Знамя труда, а также на официальном сайте Администрации муниципального района;
- в результате размещения с периодичностью раз в месяц на информационных стендах в сельских поселениях муниципального района информационных материалов по вопросам снижения неформальной занятости и легализации трудовых отношений;
- в результате проведения «круглого стола» с участием работодателей внебюджетной сферы, Центра занятости населения, УПФР по муниципальному району, МРИ ФНС России по региону, общественных советов предпринимателей района;
- в результате проведения комиссий с приглашением работодателей, выплачивающих заработную плату ниже минимального размера, установленного региональным соглашением о минимальной заработной плате по региону.

Для оценки эффективности сформированной системы мероприятий рекомендуется применять следующую методику, состоящую из двух этапов:

1. Расчет среднего значения каждого индикатора:

$$K_i = \frac{I_{rai}}{I_{reci}} : \frac{I_{cai}}{I_{ceci}}, \quad (1)$$

где i – вид индикатора;

I_{rai} – индикатор на уровне определенной сельской территории;

I_{reci} – индикатор на уровне муниципального образования;

I_{cai} – индикатор на уровне федерального округа;

I_{ceci} – индикатор на уровне страны;

K_j – значение коэффициента соответствующего индикатора.

2. Расчет интегрального показателя, учитывающий значение каждого индикатора:

$$K_{int} = \frac{1}{m} \sum K_{in}, \quad (2)$$

где K_{int} – интегральный показатель индикаторов эффективности сформированной системы мероприятий в области борьбы с неформальной занятостью и легализации доходов населения;

m – число индикаторов, включаемых в расчет интегрального показателя;

K_{in} – значение коэффициента соответствующего n -го индикатора.

Далее представим расшифровку результатов оценки эффективности сформированной системы мероприятий в области борьбы с неформальной занятостью и легализации доходов населения в аспекте роста бюджетного обеспечения устойчивого развития сельских территорий (муниципального образования):

- высокий уровень эффективности (если $K \geq 1$). Система мероприятий работает эффективно. На данном этапе рекомендуется разработка направлений качественного развития «портфеля мероприятий» в аспекте роста бюджетного обеспечения устойчивого развития сельских территорий;

- средний уровень эффективности (если $0,6 \leq K < 0,99$). На данном этапе необходимо провести инвентаризацию «портфеля мероприятий» с одновременных определением факторов, которые не позволили достичь более высоко уровня бюджетного обеспечения устойчивого развития сельских территорий;

- низкий уровень эффективности (если $K < 0,59$). В данном случае требуется более детальный факторный анализ сложившейся динамики интегрального показателя, а также активное вмешательство региональных властей, поскольку подобная картина может крайне негативно повлиять на пополнение доходной части муниципальных бюджетов и на устойчивость сельских территорий целом.

Проведенная экспертная оценка выявила высокий уровень эффективности мероприятий по борьбе с неформальной занятостью и легализации доходов населения на территории Кожевниковского района Томской области. В данном случае ожидается стабильное поступление увеличенного объема бюджетных доходов, что в свою очередь позволит направлять часть средств на реализацию уже действующих программ в области устойчивого развития сельских территорий. На территории Кожевниковского района успешно закончилась реализация муниципальной программы «Устойчивое развитие сельских территорий Кожевниковского района Томской области на 2014–2017 с прогнозом до 2020 года». В настоящее время требуется увеличение бюджетного финансирования по таким направлениям, как энергосбережение, развитие внутреннего туризма, непрерывное экологическое образование и развитие транспортной инфраструктуры.

Практическая значимость проведенного исследования связана с возможностью использования предложенного авторского подхода к оценке результативности мероприятий по борьбе с неформальной занятостью и повышением бюджетной обеспеченности программ развития муниципального района при определении основных направлений стратегического управления устойчивым развитием сельских территорий.

А опыт борьбы с неформальной занятостью на территории Кожевниковского района Томской области станет наглядным примером и методическими рекомендациями для других сельских территорий России.

Литература:

1. Кожевниковский район. [электронный ресурс]. URL: <https://ru.wikipedia.org> (дата обращения 26.06.2018)
2. Волчкова И. В. Социально-экономическое пространство Томской агломерации: предпосылки формирования и текущее состояние // Вестник Самарского государственного экономического университета. 2016. №9 (143). С. 34–38.
3. Данилова М. Н. Программно-целевой метод обеспечения расширенного воспроизводства в сельском хозяйстве Томской области // Вестник Новосибирского государственного аграрного университета. 2008. №7. С. 118–121.
4. О реализации мероприятий по снижению неформальной занятости в Томской области: Распоряжение Губернатора Томской области №88-р от 26 марта 2015 года. [электронный ресурс]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/467919849>. (дата обращения 26.06.2018)
5. О межведомственной комиссии при Правительстве Новосибирской области по вопросам снижения неформальной занятости и легализации неофициальной заработной платы работников организаций, расположенных на территории Новосибирской области: Постановление Правительства Новосибирской области от 30 декабря 2014 года №568-п. [электронный ресурс]. URL: <http://mintrud.nso.ru>. (дата обращения 26.06.2018)

References:

1. Kozhevnikovsky District. [e-resource]. URL: <https://en.wikipedia.org> (date of reference 26.06.2018)
2. Volchkova I. V. Social and economic space of the Tomsk agglomeration: the preconditions of formation and the current state // Bulletin of the Samara State Economic University. 2016. №9 (143). P. 34–38.
3. Danilova M. N. Program-target method of providing extended reproduction in agriculture of the Tomsk region // Bulletin of the Novosibirsk State Agrarian University. 2008. №7. P. 118–121.
4. On the implementation of measures to reduce informal employment in the Tomsk region: Order of the Governor of Tomsk region №88-r of 26 March 2015. [e-resource]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/467919849>. (date of reference 26.06.2018)
5. On the interdepartmental commission under the Government of the Novosibirsk Region on the issues of reducing informal employment and legalizing the unofficial wages of employees of organizations located on the territory of the Novosibirsk Region: Government Decree of the Novosibirsk Region №568-p of 30 December 2014. [e-resource]. URL: <http://mintrud.nso.ru>. (date of reference 26.06.2018)



Данилова М. Н., Уфимцева Е. В., Подопригора Ю. В., Максимова М. А.

Литература:

6. Об утверждении Плана мероприятий, направленных на снижение неформальной занятости на территории муниципального образования «Усть-Илимский район»: Постановление Администрации Усть-Илимского района Иркутской области от 12 июля 2017 года № 385-ПП. [электронный ресурс]. URL: http://uiraiou.irkobl.ru/normative_legal_acts/postanovleniya/2018. (дата обращения 26.06.2018)
7. О Плана мероприятий, направленных на снижение неформальной занятости населения Искилькульского муниципального района Омской области, в 2016 году: Постановление Администрации Искилькульского муниципального района Омской области от 09 февраля 2016 года № 50. [электронный ресурс]. URL: <http://isilk.isilk.omskportal.ru/> (дата обращения 26.06.2018)
8. Клименко Л. В. Неформальная занятость в контексте прекариатизации социально-трудовых отношений в современной России / Навстречу будущему. Прогнозирование в социологических исследованиях Материалы VII международной социологической Грушинской конференции. 2017. С. 1407–1412.
9. Монгуш С. П. неформальная занятость в сельском хозяйстве Тувы // Природные системы и экономика Центрально-Азиатского региона: фундаментальные проблемы и перспективы рационального использования материалы III Всероссийской молодежной школы-конференции с международным участием. Тувинский институт комплексного освоения природных ресурсов Сибирского отделения Российской Академии наук. 2017. С. 126–129.
10. Аскарров Д. Х. Неформальная занятость в Алтайском крае: пути урегулирования // Россия в XXI веке: стратегия и тактика социально-экономических, политических и правовых реформ. Материалы X межвузовской научно-практической конференции студентов и аспирантов. 2017. С. 201–202.
11. Кубишин Е. С. Неформальная занятость в России: возможности легализации // Социально-экономические проблемы современности: поиски междисциплинарных решений. Сборник научных трудов участников Международной конференции «XXIV Кондратьевские чтения». 2017. С. 198–200.
12. Ткаченко М. Ф. Неформальная занятость: новые подходы к оценке масштабов и последствий // Сегодня и завтра Российской экономики. 2009. № 32. С. 64–70.
13. Бобков В. Н. Неформальная занятость: направления снижения и приоритеты исследования // Управление мегаполисом. 2015. № 1. С. 29–43.
14. Долматова О. А. Неформальная занятость на российском рынке труда // Вопросы науки и образования: теоретические и практические аспекты Материалы Международной (заочной) научно-практической конференции. 2017. С. 230–233.

References:

6. On approval of the plan of measures aimed at reducing informal employment in the territory of the municipal entity “Ust-Ilimsky District: Resolution of the Administration of the Ust-Ilimsky District of the Irkutsk Region № 385-PP of 12 July 2017. [e-resource]. URL: http://uiraiou.irkobl.ru/normative_legal_acts/postanovleniya/2018. (date of reference 26.06.2018)
7. On the Plan of Measures to Reduce Informal Employment of the Population of the Isilkul Municipal District, Omsk Region, in 2016: Decree of the Administration of the Isilkul Municipal District of the Omsk Region № 50 of 09 February 2016. [e-resource]. URL: <http://isilk.isilk.omskportal.ru/> (date of reference 26.06.2018)
8. Klimenko L. V. Informal employment in the context of precariatization of social and labor relations in modern Russia / Towards the future. Forecasting in sociological research Materials of the VII International Sociological Grushin Conference. 2017. P. 1407–1412.
9. Mongush S. P. informal employment in agriculture of Tuva // Natural systems and economy of the Central Asian region: fundamental problems and perspectives of rational use of materials of the III All-Russian youth school-conference with international participation. Tuva Institute of Integrated Development of Natural Resources of the Siberian Branch of the Russian Academy of Sciences. 2017. P. 126–129.
10. Askarov D. Kh. Informal employment in the Altai Territory: ways of settlement // Russia in the 21st century: strategy and tactics of socio-economic, political and legal reforms. Materials X interuniversity scientific-practical conference of students and graduate students. 2017. P. 201–202.
11. Kubishin E. S. Informal employment in Russia: opportunities for legalization // Socio-economic problems of the present: searching for interdisciplinary solutions. Collection of proceedings of the participants of the International Conference “XXIV Kondratiev Readings”. 2017. P. 198–200.
12. Tkachenko M. F. Informal employment: new approaches to the assessment of scale and consequences // Today and tomorrow the Russian economy. 2009. № 32. P. 64–70.
13. Bobkov V. N. Informal employment: directions of decline and research priorities // Management of a megacity. 2015. № 1. P. 29–43.
14. Dolmatova O. A. Informal employment in the Russian labor market // Issues of science and education: theoretical and practical aspects Materials of the International (correspondence) scientific and practical conference. 2017. P. 230–233.



Данилова М. Н., Уфимцева Е. В., Подопригора Ю. В., Максимова М. А.

Литература:

15. Об утверждении плана-графика работы межведомственной комиссии по вопросам полноты платежей в консолидированный бюджет МО «Кожевниковский район» на 2017 год: Постановление Администрации Кожевниковского района № 711 от 29 декабря 2016 года. [электронный ресурс]. URL: <https://docviewer.yandex.ru/> (дата обращения 26.06.2018)
16. Результаты работы, проведённой межведомственной комиссией по вопросам полноты платежей в консолидированный бюджет МО Кожевниковский район за 2017 год. [электронный ресурс]. URL: <https://docviewer.yandex.ru/> (дата обращения 26.06.2018)

References:

15. On approval of the schedule for the work of the interdepartmental commission on the completeness of payments to the consolidated budget of the Kozhevnikovsky District Municipal District for 2017: Decree of the Administration of Kozhevnikovsky District № 711 of 29 December 2016. [e-resource]. URL: <https://docviewer.yandex.ru/> (date of reference 26.06.2018)
16. The results of the work carried out by the interdepartmental commission on completeness of payments to the consolidated budget of the Kozhevnikovsky district for 2017. [e-resource]. URL: <https://docviewer.yandex.ru/> (date of reference 26.06.2018)

ИНИЦИАТИВНОЕ БЮДЖЕТИРОВАНИЕ КАК ИННОВАЦИОННЫЙ ПОДХОД К ПОПОЛНЕНИЮ БЮДЖЕТОВ ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

Замбровская Т. А.

кандидат экономических наук, заместитель начальника, инспекция Контрольно-счетной палаты Москвы (Россия), 121099,
Россия, Москва, ул. Новый Арбат, 36, inspl@mail.ru

УДК 336.14:352

ББК 65.261.783

Цель. Исследование новых способов пополнения бюджетов публично-правовых образований в действующих экономических условиях и необходимости выполнения майских указов Президента Российской Федерации.

Методы. Проанализирована практика инициативного бюджетирования с помощью системного анализа и общенаучных методов.

Результаты. Исходя из анализа практики инициативного бюджетирования в регионах, действующих экономических условий, планируемых изменений в налоговом законодательстве, собственных выводов, обозначены проблемы внедрения инициативного бюджетирования в случае изменения законодательства в действующих экономических условиях.

Научная новизна. В статье представлена авторская позиция проблем и рисков, потенциально возможных к появлению в случае наделения органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления полномочиями по установлению особенностей инициативного бюджетирования.

Область применения результатов. Статья будет полезна руководителям и специалистам органов власти муниципальных образований при поиске новых источников пополнения доходов бюджета для решения текущих социально-экономических проблем на территории

Ключевые слова: инициативные платежи, неналоговые доходы, инициативное бюджетирование, местный бюджет, источники доходов публично-правового образования, самообложение граждан.

INITIATIVE BUDGET AS AN INNOVATIVE APPROACH TO THE FULFILLMENT OF THE BUDGETS OF PUBLIC-LEGAL EDUCATION

Zambrovskaya T. A.

candidate of economic sciences, Deputy Head, Inspection of the Control and Accounts Chamber of Moscow (Russia), 121099,
Russia, Moscow, Novy Arbat str., 36, inspl@mail.ru

Purpose. Research of new ways to replenish the budgets of public legal entities in the current economic conditions and the need to implement the may decrees of the President of the Russian Federation.

Methods. The practice of initiative budgeting with the help of system analysis and General scientific methods is analyzed.

Results. Based on the analysis of the practice of initiative budgeting in the regions, the current economic conditions, the planned changes in the tax legislation, its own conclusions, the problems of implementation of initiative budgeting in the case of changes in the legislation in the current economic conditions are identified.

Scientific novelty. The article presents the author's position of the problems and risks, potentially possible to appear in the case of giving the public authorities of the Russian Federation and local authorities the authority to establish the features of the initiative budgeting.

Scope of the results. The article will be useful for managers and specialists of municipal authorities in the search for new sources of replenishment of budget revenues to solve the current socio-economic problems in the territory.

Key words: Initiative payments, no-tax income, participatory budgeting, local budget, public sources of income, self taxation.

В Российской Федерации подавляющее большинство бюджетов местного самоуправления своей главной проблемой называют хроническую нехватку собственных средств для покрытия расходных полномочий органов местного самоуправления. Проблема резко обострилась с учетом необходимости исполнения Указа Президента Российской Федерации от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»

Местные налоги не являются основополагающими и изначально недостаточны для покрытия всех затрат муниципального образования. Например, в городских округах поступления в бюджет от налогообложения на имущество физических лиц составляет 0,5 % налоговых доходов (1,7 % в поселениях). В формировании местного бюджета значимую часть налоговых доходов составляет налог на землю (в городских округах 13,4 %, в поселениях 38,4 %).

Финансовая самостоятельность муниципальных образований позволяет им исполнять свои обязательства перед гражданами. Для того чтобы муниципальные образования стали более самостоятельными и независимыми, необходимо расширять внутренние ресурсы формирования доходной части местных бюджетов, в первую очередь за счет иных источников доходов.

Проект Федерального закона о внесении изменений в ФЗ от 06.10.2003 № 131-ФЗ [1], в БК РФ [2] (далее – проект ФЗ) в части определения правовых основ инициативного бюджетирования и наделения органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления полномочиями по установлению особенностей инициативного бюджетирования предлагает следующее:

1. «Инициативные платежи» закрепить в качестве источника неналоговых доходов бюджета.

2. Из принципа общего (совокупного) покрытия расходов бюджетов исключить инициативное бюджетирование с целью обеспечения направления инициативных платежей на реализацию проектов граждан.

3. Наделить представительные органы публично-правовых образований полномочием по принятию нормативного правового акта, регулирующего порядок выдвижения и подготовки инициативных проектов граждан.

Согласно проекту ФЗ инициативные платежи – это денежные средства граждан, индивидуальных

предпринимателей, организаций, переданные (перечисленные) в бюджет на добровольной основе для решения конкретных вопросов местного значения. Главу 8 «Экономическая основа местного самоуправления» № 131-ФЗ предлагается дополнить положениями об обеспечении реализации инициативных проектов не только денежными средствами, но и имущественным вкладом участников, а также трудовым участием.

Наряду с инициативными платежами в отдельных регионах в бюджет поступают средства самообложения как источник неналоговых доходов. По сравнению с самообложением инициативное бюджетирование позволяет быстро принять решение и не тратить значительные средства на проведение референдума. Степень распространения инициативного бюджетирования и самообложения граждан в российской практике различны из-за существующих отличий в технологии сбора (таблица 1, стр. 62).

При получении нового статуса инициативные платежи должны прогнозироваться и планироваться на очередной финансовый год и плановый период по методике с использованием конкретного метода расчета. С учетом специфики инициативных платежей потребуются внесение нового исключения в действующий порядок планирования доходной базы бюджета.

По мнению Минфина [3], одним из ожидаемых эффектов от внедрения инициативного бюджетирования является снижение иждивенческих настроений граждан (рис. 1, стр. 62).

В условиях повышения ставки налога на добавленную стоимость с 2019 года с 18 до 20 процентов и отрицательной динамикой доходов населения в 2017 году рассматриваемая законодательная инициатива требует более широкого обсуждения как в средствах массовой информации, так и на публичных слушаниях [в 2017 году реальные доходы россиян снизились на 1,7 %, и это был четвертый подряд год сокращения].

Таблица 1. Сравнительный анализ инициативного бюджетирования и самообложения граждан

Показатель	Самообложение граждан	Инициативное бюджетирование	
		Сейчас	Проект ФЗ
Принятие решения	Референдум	Индивидуально	Собрание, конференция граждан на публичных слушаниях по вопросу формирования бюджета, староста населенного пункта
Размер платежей	Абсолютная величина одинаковая для всех	Может быть разной для каждого	
Охват населения	Все жители публично-правового образования	Желающие	
Отражение в бюджете	Неналоговые доходы	Безвозмездные поступления	Неналоговые доходы



Одновременно важно учитывать, что по данным Казначейства [4] по состоянию на 01.12.2017 большинство консолидированных региональных бюджетов были выполнены с профицитом – 695,9 млрд рублей. Вместе с тем, по состоянию на 01.01.2018 консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации исполнены с дефицитом в объеме 51,9 млрд рублей, при этом с дефицитом (188,6 млрд рублей) – бюджеты 47 регионов, с профицитом (136,7 млрд рублей) – бюджеты 38 регионов. Данные факты свидетельствуют о недостатках при управлении финансовыми ресурсами на местах и зачастую о механическом увеличении расходов в декабре.

Инициативное бюджетирование предлагается Минфином к использованию в условиях дефицита бюджетных средств для решения социально значимых для территорий задач. Представляется, что данный инструмент не может системно решить проблемы региональных и местных бюджетов.

На дату написания статьи при отсутствии в законодательстве права на сбор инициативных платежей объемы инициативного бюджетирования с 2015 по 2017 год увеличились в разы на основе

Таблица 2. Динамика показателей развития инициативного бюджетирования в 2015–2016 гг. (источник информации: www.budget4me.ru)

Показатель	2015 г.	2016 г.	2017 г.
Количество субъектов Российской Федерации, вовлеченных в реализацию практик инициативного бюджетирования, ед.	7	16	47
Объем региональных субсидий на реализацию программ инициативного бюджетирования, млрд рублей	1,4	5,1	н/д
Софинансирование со стороны населения и бизнеса, млрд рублей	0,4	0,7	н/д
Общая стоимость проектов инициативного бюджетирования, млрд рублей	2,4	7,0	н/д
Количество реализованных проектов, единиц	2657	8732	н/д

договоров пожертвования, что свидетельствует высокой востребованности рассматриваемого способа бюджетирования. Так, количество проектов в 2016 году по сравнению с 2015 годом увеличилось в три раза и составило 8732 проекта суммарной стоимостью порядка 7 млрд рублей (таблица 2).

Из таблицы видно, что в 2017 году 47 субъектов (больше половина регионов – 55,3 % от 85 регионов) были вовлечены в процесс внедрения инициативного бюджетирования. Доля участия граждан в общем объеме стоимости проекта уменьшилась с 16,7 процента в 2015 году до 10,0 процентов в 2016 году, что является положительной тенденцией развития инициативного бюджетирования.

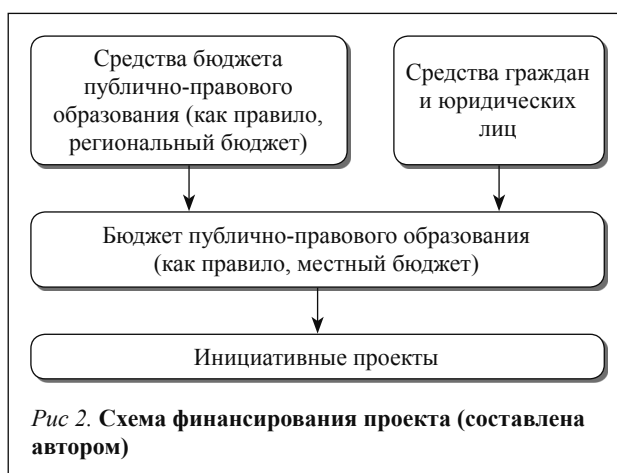
По содержанию инициативное бюджетирование – это один из видов партисипаторного бюджетирования, при котором граждане участвуют в распределении средств бюджета, а также в составлении проекта решения вопросов местного значения и в последующем контроле за реализацией проекта.

В упрощенном виде, механизм инициативного бюджетирования заключается в следующем: формируя бюджет на следующий год, публично-правовое образование в бюджете предусматривает средства, которые планируется направить на реализацию проектов граждан (например, строительство детских площадок, ремонт дорог, благоустройство скверов и т.п.), информируют граждан о сущности инициативного бюджетирования, собирают заявления от граждан на инициативное участие, комиссия отбирает проекты, граждане софинансируют и контролируют реализацию проекта.

Схема финансирования проекта в рамках инициативного бюджетирования представлена на рис. 2.

При отсутствии законодательного права по регулированию инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации в 2016 году в Пермском крае принят первый региональный закон от 02.06.2016 № 654-ПК «О реализации проектов инициативного бюджетирования в Пермском крае» (далее Закон 654-ПК). В соответствии с Законом 654-ПК (ст. 1) под инициативным бюджетированием понимается форма участия жителей в решении вопросов местного значения посредством определения направлений расходования бюджетных средств, т.е. обязательность софинансирования проектов не предусмотрена. Однако в порядке финансирования (ст. 6 Закона 654-ПК) предусмотрена только единственная схема финансирования проекта, а именно: обязательность софинансирования с гражданами и юридическими лицами, осуществляющими свою деятельность на территории Пермского края.

Кроме того, средства бюджета Пермского края на реализацию проектов инициативного бюджетирования могут предоставляться в форме субсидий муниципальным образованиям Пермского края не более 90 %



от стоимости проекта, оставшиеся 10 % стоимости проекта обеспечиваются за счет софинансирования из местного бюджета, в том числе за счет средств населения муниципального образования и юридических лиц.

В Законе 654-ПК отсутствуют положения, касающиеся требований к решаемым задачам в рамках инициативного бюджетирования. По результатам анализа итогов реализации проектов за 2017 год в Пермском крае можно выделить следующие направления инициативного бюджетирования: ремонт водопровода, ремонт автомобильных дорог, ремонт тротуаров и т.п. При этом одной из основных причин отклонения проекта при инициативном бюджетировании являлось отсутствие подтверждения софинансирования со стороны населения и бизнеса, в частности, гарантийные письма, подтверждающие их финансовое участие. В основном реализуемые проекты касались вопросов жизнеобеспечения, а не развития территории. В 2018 году в Пермском крае выбрано 102 проектов, из которых большая часть проектов также решает текущие задачи (примеры приведены в таблице 3, стр. 64).

Из таблицы видно, что финансирование проектов в основном осуществляется за счет краевого бюджета и населения, бизнеса.

Анализ проектов инициативного бюджетирования в других регионах показал, что в основном проекты направлены на решение текущих острых задач территории. Например, в Тульской области при использовании инициативного бюджетирования произведена замена окон в ряде детских садов, покраска и ремонт фасадов отдельных школ, устройство ограждений детских учреждений, отпиливание аварийных деревьев на территории детских садов.

В регионах введено обязательное условие – софинансирование от жителей. Для привлечения средств населения используется схема, предполагающая

Таблица 3. Примеры направлений инициативного бюджетирования, тыс. рублей

Направление проекта	Общая стоимость проекта	Краевой бюджет	Местный бюджет	Население, бизнес (% от общей стоимости проекта)
Текущий ремонт сети уличного водоснабжения с. Брюзлы	1800,0	1,6	0,2	198,0 (11)
Текущий ремонт дорог	883,9	795,55	0,88	87,51 (9,9)
Ремонт тротуара	1000,0	900,0	1,0	99,0 (11)
Ремонт изношенных водопроводных сетей и колодцев в с. Ножовка по ул. Труда	400,0	360,0	0,32	39,68 (9,9)

заключение договора пожертвования с юридическими и физическими лицами. Имеют место случаи, когда участие население в проекте заключается в форме суб-ботников, рабочих рук (например, расчистка и выравнивание площадки, сборка и установка детской площадки и т.п.), строительных материалов. Данный способ позволяет привлечь к работе все население вне зависимости от уровня доходов.

Инициативное бюджетирование уже активно внедрено в Ставропольском крае, Республиках Северная Осетия-Алания, Башкортостан, Карелии, Коми, Ульяновской, Тверской, Тульской, Иркутской областях, в Хабаровском крае. Однако в условиях неурегулированного законодательства механизм реализации инициативного бюджетирования отличается в регионах: глава региона и министр финансов решают вопрос в республике Башкортостан, в республике Коми только губернатор.

Более результативным инициативное бюджетирование отмечается в тех регионах, где оно реализуется в форме региональной приоритетной программы (например, Ульяновская область), что позволяет выявлять наиболее острые проблемы, требующие решения. Так, в Иркутской области функционирует информационно-аналитическая система «Живой регион» (www.expert.irkobl.ru), где внедрено IT-голосование за проекты в рамках инициативного бюджетирования, имеется чат по каждому проекту.

На практике, инициативное бюджетирование становится упрощенным способом решения острых задач местного значения по обращениям граждан. Следует отметить, что данный способ «голосованием рублем при выборе ключевых проблем» не должен быть критерием при решении местных задач. Складывается парадоксальная ситуация: гражданина обязывают на добровольной основе инициировать и софинансировать мероприятия по решению задач, связанных с обеспечением его безопасности и жизнедеятельности. Решение жизненно важной проблемы (например, ремонт канализации, водопровода и т.п.) в рамках инициативного бюджетирования является следствием неправильной

организации всего бюджетного процесса, в результате которой муниципальная власть не имеет средств для решения вопросов местного значения.

Инициативный проект граждан согласно проекту ФЗ должен содержать следующее:

- постановку проблемы, имеющей приоритетное значение для жителей публично-правового образования;
- обоснование предложений по ее решению;
- предварительный расчет его текущей стоимости;
- сведения о возможном финансовом, имущественном и (или) трудовом участии заинтересованных лиц в реализации данного проекта.

Возникает вопрос: каким образом граждане без специального образования способны выдвигать проекты и участвовать на всем жизненном цикле реализации проекта.

Примечательно, что на главной странице ИАС «Живой регион» приведена следующая фраза: «Сумасшедшим становится тот, кто пытается разобраться в этом сумасшедшем мире».

Представляется, что механизмы самофинансирования не должны заменять средства бюджетов публично-правовых образований: ключевым при инициативном бюджетировании должна являться инициатива граждан по вопросам развития территории проживания, а не обязанность по перечислению инициативных платежей на решение текущих задач.

В заключении, следует отметить, что при внедрении нового вида бюджетирования есть опасность использования схем «пожертвования в обмен на лояльность органов власти» в отношении предпринимателей, а также давления на граждан в целях сбора необходимого минимума пожертвований. Кроме того, нужно принять во внимание недоверие жителей в связи с отражением средств не как софинансирования конкретного проекта, а как «неналоговых доходов» в бюджет.

К сожалению, новации законодательства в части введения понятия инициативных платежей четко не определяют технологию их сбора по существу, что несет риск злоупотреблений и недобросовестности на местах.

С учетом планируемых изменений в законодательстве инициативное бюджетирование является привлекательным способом пополнения доходов бюджетов на местах по сравнению с самообложением.

Вместе с тем, решение местных задач путем инициативного бюджетирования требует тщательного взвешенного подхода к балансу частных и публичных интересов.

Литература:

1. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06 октября 2003 года № 131-ФЗ. Доступ из справ.-прав. системы «КонсультантПлюс».
2. Бюджетный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 31 июля 1998 года № 145-ФЗ. Доступ из справ.-прав. системы «КонсультантПлюс».
3. Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков»: Постановление Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 года № 320-ПП. Доступ из справ.-прав. системы «КонсультантПлюс».
4. Росказна. [электронный ресурс]. URL: www.roskazna.ru (дата обращения 19.07.2018)
5. Вагин В. В., Гаврилова Н. В., Шаповалова Н. А. Практики инициативного бюджетирования в деятельности муниципальных органов власти // Власть. 2015. № 12. С. 42–47.
6. Информационный бюллетень. [электронный ресурс]. URL: <http://budget4me.ru/materials/80ede0a4-be1f-11e6-b670-0242ac10f406/> (дата обращения 09.07.2018).
7. Информация о результатах проведения мониторинга исполнения местных бюджетов и межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации на региональном и муниципальном уровнях: документ от 01 июля 2018 года. [электронный ресурс]. URL: http://minfin.ru/en/performance/regions/monitoring_results/Monitoring_local/results/ (дата обращения 09.07.2018).
8. Концепция развития и регулирования инициативного бюджетирования в Российской Федерации: одобрена на заседании Рабочей группы Минфина России по развитию проекта «Бюджет для граждан» (протокол № 1 от 27 апреля 2016 г.). С. 46.
9. Эксперт. [электронный ресурс]. URL: www.expert.irkobl.ru (дата обращения 09.07.2018).
10. Официальный сайт Пермского края. [электронный ресурс]. URL: www.permkrai.ru (дата обращения 09.07.2018)

References:

1. On the general principles of the organization of local self-government in the Russian Federation: Federal Law № 442-FL of 06 October 2003. Access from ref.-legal system “ConsultantPlus”.
2. Budget Code of the Russian Federation: Federal Law № 145-FL of 31 July 1998. Access from ref.-legal system “ConsultantPlus”.
3. On approval of the state program of the Russian Federation “Public Finance Management and Regulation of Financial Markets”: Resolution of the Government of the Russian Federation № 320-PP of 15 April 2014. Access from ref.-legal system “ConsultantPlus”.
4. Roskazna. [e-resource]. URL: www.roskazna.ru (date of reference 19.07.2018)
5. Vagin V. V., Gavrilova N. V., Shapovalova N. A. Practices of initiative budgeting in the activity of municipal authorities // Vlast. 2015. № 12. P. 42–47.
6. Information Bulletin. [e-resource]. URL: <http://budget4me.ru/materials/80ede0a4-be1f-11e6-b670-0242ac10f406/> (reference date is 09.07.2013).
7. Information on the results of monitoring the implementation of local budgets and intergovernmental fiscal relations in the constituent entities of the Russian Federation at the regional and municipal levels: a document of 01 July 2018. [e-resource]. URL: http://minfin.ru/en/performance/regions/monitoring_results/Monitoring_local/results/ (date of reference 09.07.2018).
8. The concept of development and regulation of initiative budgeting in the Russian Federation: approved at a meeting of the Working Group of the Ministry of Finance of Russia on the development of the project “Budget for Citizens” (Protocol № 1 27 of April 2016). P. 46.
9. Expert. [e-resource]. www.expert.irkobl.ru (date of reference 09.07.2013).
10. Official site of Perm Krai. [e-resource]. URL: www.permkrai.ru (date of reference 09.07.2018)

ОБ ИННОВАЦИОННО-КОРПОРАТИВНОМ УПРАВЛЕНИИ МУНИЦИПАЛЬНЫМ ОБРАЗОВАНИЕМ

Мирошкин П. П.

кандидат экономических наук, доцент, доцент кафедры менеджмента и государственного управления, Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет им. Н. И. Лобачевского (Россия), 607600, Россия, г. Нижний Новгород, просп. Гагарина, 23, irinamir2008@yandex.ru

Нестерова Т. А.

кандидат экономических наук, доцент, доцент кафедры менеджмента и государственного управления, Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет им. Н. И. Лобачевского (Россия), 607600, Россия, г. Нижний Новгород, просп. Гагарина, 23, nesterova-tatyan@mail.ru

УДК 338.24(1-2)
ББК 65.050.23

В современных условиях граждане России живут только в муниципальных образованиях, поэтому самый близкий уровень власти для населения – муниципальный. Большинство вопросов местного значения, предметов ведения исходят из жизнеобеспечивающей группы функций органов местного самоуправления, а это именно те дела, в которых нуждается каждый житель муниципалитета.

Практика функционирования муниципального хозяйственного комплекса осложняется рядом обстоятельств. За последние десять лет количество переданных полномочий от федерального и регионального уровня на муниципальный уровень увеличилось примерно на одну треть. При этом часто не выполняется принцип субсидиарности, а именно то, что переданные полномочия, ставшие вопросами местного самоуправления и предметами ведения муниципального образования, не получают соответствующего финансирования из бюджета или внебюджетных фондов вышестоящего уровня власти. Кроме того, наличие муниципальных учреждений (например, учреждений здравоохранения, социальной защиты) не освобождает органы местного самоуправления от ответственности за их функционирование. В условиях значительного увеличения числа вопросов местного значения и, вместе с этим, необеспеченности собственными доходами, обостряется проблема эффективного использования потенциала развития муниципального образования.

Неслучайно в Постановлении Правительства РФ от 17 декабря 2012 года № 1317 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 года № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» и пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» определён перечень показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов, в том числе показателей, необходимых для расчёта неэффективных расходов местных бюджетов. Первый раздел этих показателей – экономическое развитие.

Практическая реализация новых подходов к управлению на местном уровне остаётся недостаточно эффективной. В большинстве муниципальных образований не в полной мере используется организационно-управленческий потенциал, существуют значительные резервы повышения эффективности управления местным развитием. Многие муниципальные образования не владеют технологиями стратегического планирования. В существующих планах и программах развития целевые ориентиры зачастую не отвечают реальным потребностям местного населения. Отдельные планы и программы развития, разработанные местными организациями, не содержат проработанного механизма реализации, что приводит к возникновению противоречий в системе целей и недостаточной обеспеченности ресурсами процесса управления развитием.



Мирошкин П. П., Нестерова Т. А.

В условиях существенного увеличения числа муниципальных образований, сокращения местных налогов и сборов, уменьшения доходной части местных бюджетов, проблема эффективного использования собственного потенциала развития становится особенно актуальной. В связи с этим появился ряд новых теоретических разработок и концепций интеграционных процессов на базе корпоративных механизмов развития муниципального образования.

Ключевые слова: муниципальное образование как корпорация, структура и метод корпоративного управления муниципальным образованием, социально-экономическая поддержка интересов населения, социально-финансовая группа муниципального образования.

ABOUT INNOVATIVE CORPORATE GOVERNANCE IN MUNICIPAL FORMATION

Miroshkin P. P.

candidate of economic sciences, Associated Professor, Associated Professor of management and public administration, National research Nizhny Novgorod state University named after N.I. Lobachevsky (Russia), 607600, Russia, Nizhny Novgorod, Gagarin av., 23, irinamir2008@yandex.ru

Nesterova T. A.

candidate of economic sciences, Associated Professor, Associated Professor of management and public administration, National research Nizhny Novgorod state University named after N.I. Lobachevsky (Russia), 607600, Russia, Nizhny Novgorod, Gagarin av., 23, nesterova-tatyan@mail.ru

In modern conditions, Russian citizens live only in municipalities, so the closest level of power for the population is municipal. Most of the issues of local importance, the subjects of conduct come from the life-supporting group of functions of local authorities, and these are the cases that every resident of the municipality needs.

The practice of functioning of the municipal economic complex is complicated by a number of circumstances. Over the past decade, the number of devolved powers from the Federal and regional levels to the municipal level has increased by about one third. At the same time, the principle of subsidiarity is often not fulfilled, namely, that the transferred powers, which have become issues of local self-government and the objects of responsibility of the municipality, do not receive appropriate funding from the budget or extra-budgetary funds of the higher level of power. In addition, the presence of municipal institutions (e.g., health care, social protection) does not release the local authorities from responsibility for their functioning. With a significant increase in the number of issues of local importance and, at the same time, the lack of own income, the problem of effective use of the potential of development of the municipality.

It is no coincidence that the decree Of the Government of the Russian Federation dated December 17, 2012 № 1317 «On measures for the implementation of the decree of the President of the Russian Federation» dated April 28, 2008 № 607 «On the evaluation of the effectiveness of local governments of urban districts and municipal areas» and paragraph 2 of the decree of the President of the Russian Federation dated May 7, 2012 № 601 «On the main directions of improving the system of public administration» defines a list of indicators for assessing the effectiveness of local governments of urban districts and municipal areas, including indicators of the Russian Federation, necessary for the calculation of inefficient local budget expenditures. The first section of these indicators is economic development.

Implementation of new approaches to local governance remains insufficient. In most municipalities, the organizational and management potential is not fully used, there are significant reserves for improving the efficiency of local development management. Many municipalities do not have strategic planning technologies. In existing development plans and programmes, targets often do not meet the real needs of the local population. Individual development plans and programmes developed by local organizations do not contain a well-developed implementation mechanism, which leads to contradictions in the system of objectives and insufficient resources in the development management process.

In the context of a significant increase in the number of municipalities, reduction of local taxes and fees, reducing the revenue of local budgets, the problem of effective use of their own development potential becomes particularly relevant. In this regard, a number of new theoretical developments and concepts of integration processes on the basis of corporate mechanisms of development of the municipality.

Key words: municipal formation as a corporation, structure and method of corporate management of municipal formation, social and economic support of interests of the population, social and financial group of municipal formation.

Самыми главными в России социальными целями государства обозначаются экономическая свобода и экономическая справедливость для всех граждан [1, с. 88–89]. Имеется в виду уровень свободы, который необходим для эффективного функционирования муниципального хозяйства, а справедливым можно считать то, что даёт равные потенциальные возможности зарабатывания своего муниципального бюджета.

Однако до 2009 г. более половины из 24,5 тысяч муниципальных образований первого уровня не имели своего бюджета, без чего такая территория не могла обладать статусом муниципального образования, а значит, органы местного самоуправления незаконно тратили финансовые средства на своё содержание.

Федеральный закон № 131 «Об основных принципах организации местного самоуправления Российской Федерации» от 06.10.2003 г. (последняя редакция 03.07.2018 г.) уточняет понятие местного самоуправления, в котором слова «деятельность населения» опущены [2, ст. 49]. Таким образом, местное самоуправление стало формой осуществления народом своей власти, реализуемой посредством решения населением местных дел. Это означает законодательное требование к органам публичной власти создать реальный организационно-правовой механизм непосредственного участия в управлении муниципальными территориями [3, с. 51–52].

Как показывает мировая практика, наиболее оптимальным механизмом подлинно народного самоуправления является корпоратизм экономических процессов [4, с. 16].

Очевидной для России можно считать проблему реализации требования ФЗ № 131 в части сформулированного определения местного самоуправления. Поэтому инновационно-корпоративное управление

муниципальным образованием рассматривается как возможность новых подходов в развитии муниципального образования.

Организация социально-экономического развития муниципального образования как корпорации, с экономической точки зрения, определяет следующую принципиальную схему управления: «население – акционеры – Совет – Менеджмент», которая является зеркальным отражением системы: «население-избиратели-представительная власть-администрация».

Принципиальная схема корпоративного управления социально-экономическим развитием муниципального образования представлена на рис. 1.

Главная цель такой системы управления состоит в необходимости создания ясно очерченной и эффективной системы контроля (отчетности и подотчетности) за социально-экономическим развитием муниципального образования. Основная обязанность представительной власти и Совета директоров в представленной модели – обеспечить ответственность и отчетность менеджмента (администрации и менеджеров) за качество и результат деятельности. Ключевым вопросом эффективного управления муниципальным образованием становится обеспечение сбалансированности на основе подотчетности и невмешательства. Иными словами, чтобы контролировать менеджмент, представительная власть муниципального образования и Совет директоров должны быть объектами контроля.

Поиски эффективной структуры корпоративного управления неизбежно приводят к переосмыслению роли и места регионального управления [5], поскольку представительная власть муниципального образования и Совет директоров являются компонентами гораздо более общей системы управленческих институтов. Система управления муниципальным образованием призвана обеспечить компромисс между противоположными интересами. Представительная власть и Совет директоров представляют и гарантируют исполнение воли многих слоев электората. Важнейшим условием этого является оптимизация соотношения между тем, что население муниципального образования хочет (цели), и имеющимися в распоряжении муниципального образования возможностями, компетенциями, принятыми ценностями.

Корпоративный метод как один из возможных методов хозяйствования способен регулировать и содействовать развитию экономики муниципалитета. Этот метод в целом отвечает современному уровню развития России и населения. Он использует силы



свободы человека, но не как капиталистический либерализм — для угнетения и эксплуатации меньшинством большинства, а для организации отношений взаимопомощи между всеми участниками хозяйственной жизни муниципального образования. Корпоративная форма экономической жизни не ограничивает свободу человека, а использует ее как силу участия в управлении. Человек может работать с полным приложением сил только в условиях свободы.

Местное самоуправление по существу является системой корпоративного управления муниципальным образованием. В свою очередь, система корпоративного управления представляет собой организационную модель, с помощью которой население представляет и защищает свои социально-экономические интересы (СЭПИН — социально-экономическая поддержка интересов населения).

Тип применяемой модели зависит от целей, механизма их достижения и отражает сам факт разделения функций владения и управления муниципальным образованием. Муниципальное образование как корпорация есть организация лиц, обладающая определенными правами и обязательствами, которые отличаются от прав и обязательств, присущих каждому члену сообщества в отдельности. Население (акционеры) передает право управления собственностью менеджерам и Совету директоров, делегируя им право принятия решений по целому ряду аспектов деятельности корпорации, за исключением решений принципиальной важности. В условиях, когда корпорация основана населением (акционерами) муниципального образования, и когда каждый человек владеет лишь незначительной, но равной для всех частью капитала корпорации, «уступка» или «доверие» населением (акционерами) рычагов контроля за ее деятельностью приводит к разделению функций владения и управления (распоряжения) [6, с. 12–14].

Разделение функций владения и управления деятельностью корпорации муниципального образования не представляло бы никаких проблем, если бы интересы владельцев и менеджеров полностью совпадали. Но в реальной жизни их интересы расходятся.

Во-первых, менеджеры испытывают воздействие целого ряда факторов, таких как власть, размер корпорации, престиж, связанный с занимаемым ими положением, которые не имеют прямого отношения к интересам владельцев — населения (акционеров).

Во-вторых, отличаются друг от друга форма и размер материального вознаграждения, который получают менеджеры и население — владельцы корпорации. Менеджерам гарантируется вознаграждение по контракту в форме заработной платы, в то время как население (акционеры) могут получить ту часть прибыли корпорации, которая остается после того, как

корпорация отчитается по всем своим обязательствам. Сложность увязки этих двух форм вознаграждения заложена в самой их природе. Одним из механизмов решения (смягчения) этого противоречия является начисление менеджерам вознаграждения в форме привилегированных акций корпорации.

Проблема корпоративного управления важна для значительного количества заинтересованных лиц — для населения (акционеров), кредиторов, покупателей и так далее. Всех их можно назвать «участниками в собственности корпорации». Под этим понятием подразумеваются те, кто произвел различного рода инвестиции и, соответственно, заинтересован в результатах и качестве работы корпорации.

Эффективность корпоративного управления во многом зависит от успешного развития различных аспектов акционерных отношений. Формирование институтов, способных осуществлять финансирование, управление и контроль за корпорацией, есть предпосылка успешного развития экономики муниципального образования; вне этих предпосылок сектор корпоративной собственности не может возникнуть. Главными вопросами в этой связи являются следующие: каким образом должны появиться эти институты, какие реформы должны быть предприняты, какие модели корпоративного управления и контроля могут быть использованы в рамках экономики муниципального образования?

Наиболее широко используемым механизмом, с помощью которого население-акционеры (инвесторы) осуществляют внутренний контроль за деятельностью менеджеров корпорации, является привлечение специалистов (агентов), наделенных полномочиями по защите интересов населения-владельцев. Эти лица именуются директорами и образуют представительный орган — Совет директоров корпорации. В этом состоит их отличие от исполнительных директоров, которые нанимаются на контрактной основе этим Советом. Исполнительные директора образуют Правление. Эти две группы директоров осуществляют внутреннее управление делами корпорации.

В предложенной модели Совет директоров ответствен за решение следующих задач: формулирование стратегических целей; назначение руководителей, способных реализовать эти цели; надзор за реализацией стратегии; информирование населения (акционеров) о результатах управления активами корпорации. Практика корпоративного управления развитием экономики муниципального образования предполагает состязание различных команд менеджеров, представляющих определенные программы социально-экономического развития сообщества, за получение доверенностей населения (акционеров) на управление корпорацией. В случае успеха выигравшая сторона получает контроль над

корпорацией, даже не имея контрольного пакета акций [7, с. 6–7].

Охарактеризованные формы не исчерпывают всех возможностей корпоративного управления и предполагают появление новых, более эффективных механизмов и конкретных технологий. Разница в структуре и способах формирования управления определяется различием форм собственности. Это находит выражение в самой философии различных моделей корпоративного управления. В целом все участники корпорации имеют сходные интересы, связанные с ростом их доходов и укреплением здоровья каждого из них. Непосредственные способы реализации этих интересов у каждого человека могут не совпадать, так как каждый имеет собственные представления об оптимальной политике корпорации, поэтому создавая систему двойного контроля, исходят именно из этих соображений.

Стабильная система владения имеет огромную важность для эффективного руководства корпорацией, поскольку она обеспечивает долгосрочные перспективы для принятия корпоративных управленческих решений. Если владелец корпорации – население, то каждый житель является ее равновладельцем, а потому оно более терпеливо, чем внешний инвестор (житель другого региона), у которого в постоянном распоряжении есть возможности для ухода.

Первая реальная сила (но не обязательно единственная), которая имеет достаточно возможностей для запуска рыночных механизмов – это государство, та самая властная структура, с которой рыночные силы взаимодействуют.

Вторая сила – это население муниципального образования, реализующее СЭПИН, создающее социально-финансовые группы муниципальных образований (СФГ МО) и внедряющее корпоративное управление социально-экономическим развитием территории. Через эти формы население имеет достаточно возможностей для запуска рыночных механизмов, увеличивает свои доходы и укрепляет здоровье. Муниципальное образование как корпорация представляет, по сути, социально-финансовую группу. Главная функция СФГ МО – обеспечение интересов населения, а главная задача корпоративного управления – организация оптимального взаимоотношения ее участников.

Акционерный и заемный капитал СФГ МО представляют собой лишь один из типов инвестиций, а именно финансовый капитал. В то же время ряд участников ее деятельности инвестируют другие формы капитала. Например, работающие по найму работники вкладывают «человеческий капитал», в том числе интеллектуальный.

У населения-акционеров, заинтересованного в уровне и качестве управления корпорацией, имеются в распоряжении несколько внешних механизмов,

к каковым относятся Фонд СЭПИН и рынки, которые могут помочь поставить под контроль деятельность менеджмента. Роль этих механизмов в различных схемах корпоративного управления определяется конкретными условиями и возможностями муниципального образования. Фонд СЭПИН – некоммерческая общественная организация, созданная при участии администрации муниципального образования. В СФГ МО он выполняет роль управляющей компании и представляет собой, по сути, фонд населения-акционеров, передавших акции в доверительное управление. В функции Фонда СЭПИН входит выравнивание различий между разными структурами корпорации – участниками СФГ МО, в то время как советы директоров каждой из структур разрабатывают и проводят в жизнь стратегию, направленную на гармонизацию интересов всех участников.

В данном виде СФГ МО – свободные социально-финансовые структуры, которые не являются авторитарно учрежденными государством структурами. Они представляют собой наиболее дееспособные и самостоятельные органы экономической жизни, работающие в интересах населения города или района. Роль СФГ МО может быть особенно значимой в настоящий момент, т.е. в условиях недостаточно стабильного экономического развития, когда необходима оперативная мобилизация ресурсов, их концентрация и эффективное перераспределение в ключевые сферы науки, техники, производства.

Участниками СФГ МО является население, коммерческие организации и финансовые институты, предприятия любой организационно-правовой формы, независимо от вида собственности, а также иные учреждения, инвестиционные институты и организации, в том числе иностранные. В составе участников СФГ МО можно выделить три группы институтов и организаций, объединенные общими для них целями:

1. Финансовая группа – включает банки, страховые компании, негосударственные пенсионные фонды, компании по управлению активами и другие финансовые институты;
2. Производственная группа – объединяет предприятия, исследовательские, опытно-конструкторские и другие учреждения.
3. Коммерческая группа – включает бытовые, торгово-закупочные и другие обслуживающие и обеспечивающие организации [1].

Среди основных принципов, определяющих порядок создания СФГ МО, можно выделить следующие:

- добровольное вхождение организаций в состав групп;
- многовариантность и индивидуальный характер проектов создания каждой СФГ МО на основе единой нормативно-правовой базы, как в форме учреждения участниками группы акционерного общества, так

и на основе холдинговых или трастовых отношений. Правовое положение акционерного общества, права и обязанности акционеров определяются в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации и Федеральным Законом «Об акционерных обществах»;

- использование разнообразных организационно-правовых форм интеграции финансового, коммерческого и торгового капитала на основе взаимной заинтересованности в результатах совместной деятельности, в качестве определяющего условия создания групп;
- государственное содействие и поддержка создания и функционирования СФГ МО, инвестиционные

проекты и программы которых отвечают целям и приоритетам социально-экономической политики на основе договоров о партнерстве и взаимной ответственности между СФГ МО, администрациями субъектов Российской Федерации и муниципальными образованиями. Формы государственной поддержки СФГ МО могут быть разнообразными, учитывающими специфику, как общей экономической ситуации, так и деятельности конкретных групп [8, с. 197–198].

Таким образом, внедрение рассмотренного в статье комплекса мер, может способствовать достижению государством основных заявленных социальных целей.

Литература:

1. Райзберг Б. А. Государственное управление экономическими и социальными процессами: Учебное пособие. М.: НИЦ ИНФРА-М, 2016. 384 с.
2. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06 октября 2003 года № 131-ФЗ. Доступ из справ.-прав. системы «КонсультантПлюс».
3. Гаврилов А. И. Муниципальное хозяйство: методологические аспекты менеджмента: учебник для вузов. Н. Новгород: ВВАГС, 2008. 456 с.
4. Мирошкин П. П. Корпоратизация и кластеризация как инновационные формы развития экономики: Монография. Н. Новгород: Николаев, 2009. 163 с.
5. Мирошкин П. П., Нестерова Т. А. Региональное развитие в условиях социально-экономической асимметрии // Экономика и предпринимательство: международный научный журнал. № 11. Т. 1. 2016. С. 157–160.
6. Крапивин В. А. Вопросы управления местным имущественно-ресурсным комплексом и муниципальными предприятиями: учебно-методическое пособие. Нижний Новгород: Гладкова, 2010. 237 с.
7. Гаврилов А. И. Теория и практика муниципального управления в России: учеб. пособие. Н. Новгород: ВВАГС, 2010. 332 с.
8. Мирошкин П. П. Современные аспекты функционирования органов местного самоуправления в России: монография. Дзержинск: Конкорд, 2014. 252 с.

References:

1. Raizberg B. A. State management of economic and social processes: Textbook. M.: SIC INFRA-M, 2016. 384 p.
2. On the general principles of the organization of local self-government in the Russian Federation: Federal Law № 442-FL of 06 October 2003. Access from ref.-legal system «ConsultantPlus»
3. Gavrilov A. I. Municipal economy: methodological aspects of management: a textbook for universities. N. Novgorod: VVAGS, 2008. 456 p.
4. Miroshkin P. P. Corporatization and clusterization as innovative forms of economic development: Monograph. N. Novgorod: Nikolaev, 2009. 163 p.
5. Miroshkin P. P., Nesterova T. A. Regional development in conditions of socio-economic asymmetry // Economics and Entrepreneurship: an international scientific journal. № 11. V. 1. 2016. P. 157–160.
6. Krapivin V. A. Questions of management of local property and resource complex and municipal enterprises: educational-methodical manual. Nizhny Novgorod: Gladkova, 2010. 237 p.
7. Gavrilov A. I. Theory and practice of municipal government in Russia: Textbook. allowance. N. Novgorod: VVAGS, 2010. 332 p.
8. Miroshkin P. P. Modern aspects of the functioning of local government in: monograph. Dzerzhinsk: Concord, 2014. 252 p.

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ СТАТУСА СУДЕЙ КОНСТИТУЦИОННЫХ (УСТАВНЫХ) СУДОВ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Сипатин А. В.

аспирант кафедры теории и истории государства и права Уральского института управления – филиала, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия), 620990, Россия, Екатеринбург, ул. 8 Марта, 66, avs.93@mail.ru

УДК 342.56
ББК 67.400.12

Представляется необходимым определить рамки в правовом регулировании, которые установлены федеральным законодательством, и в пределах которых субъект федерации может устанавливать собственные требования, ограничения и привилегии для данной категории судей. В статье проведен анализ федерального законодательства и законодательства субъектов РФ, позиций Конституционного Суда РФ, касающиеся статуса судей конституционных (уставных) судов. Обоснована позиция, что не смотря на наличие некоторых особенностей правового положения данной категории судей, обеспечивается принцип единства статуса судей в РФ.

Ключевые слова: конституционные (уставные) суды, особенности статуса судей, правовое положение судей.

PECULIARITIES OF LEGAL REGULATION OF THE STATUS OF JUDGES OF CONSTITUTIONAL (STATUTORY) COURTS OF SUBJECTS OF THE RUSSIAN FEDERATION

Sipatin A. V.

post-graduate student of the Department of Theory and History of State and Law of Ural Institute of Management – branch, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), 620990, Russia, Yekaterinburg, 8 March str., 66, avs.93@mail.ru

It seems necessary to define the framework in the legal regulation that are established by federal legislation, and within which the subject of the federation can establish its own requirements, restrictions and privileges for this category of judges. In the article analyzes the federal legislation and legislation of the subjects of the Russian Federation, the positions of the Constitutional Court of the Russian Federation concerning the status of judges of constitutional (statutory) courts. The position is grounded that, in spite of the presence of certain features of the legal status of this category of judges, the principle of the unity of the status of judges in the Russian Federation is ensured.

Key words: the constitutional (statutory) courts, the features of the status of judges, legal status of judges.

Вопросы конституционной (уставной) юстиции являются одними из самых актуальных и часто рассматриваемых в юридической науке. Рассматривая вопросы правового регулирования органов конституционной (уставной) юстиции, требуется уделить внимание вопросу статуса судей конституционных (уставных) судов. Рассмотрение этого вопроса обусловлено тем, что конституционные (уставные) суды входят в судебную систему РФ, однако, субъектам федерации предоставлены широкие полномочия правового регулирования их деятельности. При этом федеральное законодательство не устанавливает четкие рамки, в пределах которых данное регулирование должно происходить.

В переводе с латинского языка слово «статус» определяется как «состояние, положение». Толковый словарь С. И. Ожегова дает следующее определение: 1. Сложившееся состояние, положение (книжн.). 2. Правовое положение (спец.). [1]

Н. И. Матузов, А. В. Малько отмечают, что «правовой статус – сложная, собирательная категория, отражающая весь комплекс связей человека с обществом, государством, коллективом, окружающими людьми...». [2, с. 65]

Таким образом, понятие «статус судьи» логично обозначить как сложную собирательную категорию, включающую требования, предъявляемые к кандидату на должность судьи, процедуру отбора кандидатов на должность судьи, порядок назначения на должность, ограничения, гарантии, обязанности и требования, предъявляемые к судье и к судье в отставке, в том числе. Ведь, как справедливо отмечено Г. Т. Ермошиным, правовое регулирование статуса гражданина на этапе отбора и назначения на судебную должность, так же, как правовое регулирование статуса судьи в отставке, неразрывно связано с правовым регулированием статуса судьи. [3, с. 93]

Для этого необходимо провести не просто сравнительный анализ, который уже имеет место в работах некоторых ученых [4], но и составить некое обобщение, представление о правовых нормах, регулирующих статус судьи конституционного (уставного) суда субъекта РФ и вышеуказанных отношений.

Статья 2 Закона «О статусе судей в Российской Федерации» (далее – Закон «О статусе судей в РФ») устанавливает единство статуса судей: «Все судьи в Российской Федерации обладают единым статусом. Особенности правового положения некоторых категорий судей, включая судей военных судов, определяются федеральными законами, а в случаях, предусмотренных федеральными законами, также законами субъектов Российской Федерации» [5].

Статья 12 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации» (далее – ФКЗ «О судебной системе РФ») устанавливает, что «все судьи в Российской Федерации обладают единым статусом и различаются между собой только полномочиями и компетенцией. Особенности правового положения отдельных категорий судей определяются федеральными законами, а в случаях,

ими предусмотренных, – также и законами субъектов Российской Федерации». Особенности правового статуса судей региональных конституционных (уставных) судов так же определяются законами субъектов Российской Федерации (статья 12); порядок наделения полномочиями председателей, заместителей председателей, других судей конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации устанавливается федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации (часть 4 статьи 13). [6]

Одним из элементов статуса являются требования, предъявляемые к кандидатам на должность судей конституционных (уставных) судов в различных субъектах РФ, как правило, идентичны общим требованиям для кандидатов на должность судьи, установленным федеральным законодательством. Однако, в региональном законодательстве присутствуют некоторые специфические требования для кандидатов, среди них можно назвать повышенный возрастной ценз (35 лет в Чеченской Республике) [7, ст. 8], признанная высокая квалификация в области права (например, Ингушетия [8, ст. 8], Кабардино-Балкария [9, ст. 105]), безупречная репутация (например, Якутия [10, ст. 9], Санкт-Петербург [11, ст. 14]), наличие необходимых моральных качеств (Чеченская Республика [7, ст. 8]).

Кроме того, процедуры отбора кандидатов на должность судьи конституционного (уставного) суда осуществляются в порядке, отличающимся от общего, установленного федеральным законодательством, в связи с этим, в региональном законодательстве субъектов РФ отсутствует единый порядок отбора кандидатов и назначения на должность данной категории судей. Сдача квалификационного экзамена на должность судьи предусмотрена лишь в республиках Адыгея [12, ст. 8.1], Бурятия [13, ст. 10.1], Карелия [14, ст. 9] и в Свердловской области [15, ст. 18]. Для назначения на должность, как правило, соответствующему органу власти субъекта РФ, который вносит представление о назначении судьи в законодательный орган субъекта РФ, должно поступить предложение о кандидате. Стоит отметить, что круг субъектов, имеющих право вносить предложения о кандидатах на должность судьи конституционного (уставного) суда, существенно отличается в субъектах РФ.

Кандидатуры на пост судей в большинстве субъектов РФ предлагают: – органы государственной

власти субъекта РФ (Башкортостан); – органы местного самоуправления (Калининградская область) либо только представительные органы местного самоуправления (Свердловская область, Чечня, Башкортостан); – органы судейского сообщества (Башкортостан) и объединения профессиональных юристов или юридические сообщества (Свердловская область, Саха (Якутия), Тыва, Дагестан); – областные (республиканские) суды (Калининградская область, Тыва, Марий Эл, Чечня) или судебные органы (Ингушетия), конституционный (уставный) суд (Дагестан) или его председатель (Северная Осетия – Алания); – юридические учреждения (Саха (Якутия) и ведомства (Ингушетия, Тыва); – юридические научные и учебные заведения (Саха (Якутия), Свердловская область, Ингушетия, Чечня, Башкортостан, Марий Эл, Дагестан); – депутаты парламента (Свердловская область, Марий Эл, Тыва, Чечня, Башкортостан, Ингушетия) либо группы депутатов в Саха (Якутии) и депутатские объединения в Дагестане. [16, с. 77] Если законом субъекта предусмотрена сдача квалификационного экзамена на должность судьи, рекомендацию предоставляет соответствующая квалификационная коллегия судей.

Вопрос о назначении на должность судьи конституционного (уставного) суда решается законодательным органом субъекта РФ по представлению главы субъекта РФ, в некоторых субъектах представление так же может быть подано депутатами его законодательного органа (Санкт – Петербург [11, ст. 15], Калининградская область [17, ст. 17], Адыгея [12, ст. 9]), в Республике Адыгея в круг субъектов, имеющих право внести представление так же входит Верховный Суд Республики Адыгея [12, ст. 9]. Кандидатов в судьи Конституционного суда Республики Татарстан представляют Государственному Совету Республики Татарстан Президент Республики Татарстан и Председатель Государственного Совета Республики Татарстан в равном количестве. [18, ст. 9]

Срок полномочий судей конституционных (уставных) судов субъектов РФ существенно отличается в субъектах РФ, так минимальный срок полномочий, составляет 5 лет (Бурятия [13, ст. 14], Калининградская область [17, ст. 20], Северная Осетия [19, ст. 4], Тыва [20, ст. 13]), максимальный же может быть не ограничен и связан лишь достижением судей предельного возраста пребывания в должности (Дагестан [16, ст. 17], Кабардино-Балкария [9, ст. 111], Карелия [14, ст. 11], Коми [20, ст. 12], Чечня [7, ст. 13]), в других регионах судьи назначаются на срок 6 (Свердловская область [15, ст. 21], Санкт – Петербург [11, ст. 17]), 10 (Ингушетия [8, ст. 12], Татарстан [18, ст. 12]), 12 (Адыгея [12, ст. 13], Башкирия [22, ст. 15], Марий Эл [23, ст. 12]) или 15 лет (Якутия [10, ст. 11]).

Кроме того, повторное избрание судьи не допускается в , в других нет, либо установлен запрет на пребывание в должности более двух сроков (Адыгея [12, ст. 13], Татарстан [18, ст. 12], Якутия [10, ст. 11]) или двух сроков подряд (Бурятия [13, ст. 14], Калининградская область [17, ст. 20], Тыва [20, ст. 13]). В принципе, нет никаких законодательных ограничений установления срока полномочий в региональном законодательстве для данной категории судей, он может быть ограничен и годом, будь на то воля субъекта федерации, что, полагаем, неверно.

Предельный возраст пребывания в должности судьи конституционного (уставного) суда субъекта РФ в республиках Адыгея [12, ст. 13], Башкирия [22, ст. 15], Ингушетия [8, ст. 12], Марий Эл [23, ст. 12], Свердловской [7, ст. 21] и Калининградской [17, ст. 20] областях – 65 лет, в остальных субъектах РФ – 70 лет. Полагаем, что установление возраста предельного пребывания в должности для данной категории судей законодательством субъектов РФ осуществляется в соответствии с федеральным законодательством [5, ст. 11], которым установлен общий предельный срок пребывания в должности судьи – 70 лет, он не может быть повышен субъектом РФ.

Что касается гарантий независимости данной категории судей в части материального и социального обеспечения, то практически во всех регионах установлено правило, в соответствии с которым, применяются положения федерального законодательства, при этом региональным законом могут быть предусмотрены повышенный уровень материальных и социальных гарантий. Уровень заработной платы в субъектах так же различается и устанавливается либо в процентном соотношении к оплате труда высших лиц исполнительной власти, либо к денежному содержанию судей Верховного суда РФ или судей высших судебных инстанций субъекта. Так же большинство законов субъектов РФ содержат положения о неприкосновенности судей конституционных (уставных) судов, их несменяемости, повышении квалификации и профессиональном обучении.

Существуют особенности приостановления и прекращения полномочий данной категории судей. В законодательстве субъектов РФ может производиться отсылка к положениям федерального законодательства, регулирующих данный вопрос, а так же их дублирование. Однако, имеют место и такие региональные законы, в которых перечень оснований для приостановления полномочий судьи установлен меньший, чем в федеральных, среди них, например, законодательные акты Чеченской Республики [7, ст. 18], Кабардино-Балкарской Республики [9, ст. 115], хотя и в данных случаях происходит дублирование Закона «О статусе судей в РФ». Относительно оснований

прекращения полномочий судей конституционных (уставных) судов, можно сказать, что их регулирование в законодательстве субъектов РФ происходит аналогичным образом, однако, имеются и некоторые особенности. Например, имеют место такие основания для прекращения полномочий как неучастие судьи в судебных заседаниях или уклонение его от голосования по итоговому решению свыше двух раз подряд без уважительных причин (Дагестан [16, ст. 17], Санкт-Петербург [11, ст. 20], Тыва [20, ст. 19], Ингушетия [8, ст. 18]), упразднение или реорганизация конституционного (уставного) суда (Калининградская область [17, ст. 27], Тыва [20, ст. 19]), в связи с утратой доверия (Санкт-Петербург [11, ст. 20]). Во многих субъектах РФ приостановление либо прекращение полномочий по общим основаниям осуществляется путем вынесения решения самим конституционным (уставным) судом, в котором судья осуществляет свою деятельность ([16, ст. 23], Калининградская область [17, ст. 27], Кабардино-Балкария [9, ст. 115], Коми [20, ст. 17], Санкт-Петербург [11, ст. 20], Свердловская область [7, ст. 28], Ингушетия [8, ст. 18], Чечня [7, ст. 18], Якутия [10, ст. 18]), однако, в некоторых субъектах федерации предусмотрен иной порядок, например, решением квалификационной коллегии судей данного суда (Марий Эл [23, ст. 18]), либо законодательным органом субъекта РФ (Татарстан [18, ст. 21], Тыва [20, ст. 19]), в других же субъектах данная процедура осуществляется в порядке, установленном федеральным законодательством.

В законодательстве субъектов РФ присутствуют так же особенности регулирования правового положения данной категории судей, находящихся в отставке, например, в определении размера причитающихся ему материальных выплат и необходимого стажа для них, а так же порядка и оснований прекращения отставки судьи.

Проведя общий сравнительный анализ законодательства, регулирующего особенности статуса судей конституционных (уставных) судов, нельзя не заметить существенные различия в регулировании статуса данной категории судей в субъектах РФ с положениями федерального законодательства. Если единство статуса судей закреплено на федеральном уровне, а законы субъектов федерации о конституционных (уставных) судах предусматривают отдельные главы, посвященные статусу судей данных судов, которые, как правило, содержат в своем названии указание на статус судьи именно конституционного (уставного) суда субъекта РФ, либо на особенности его статуса, и содержат специфические нормы, отличающиеся от федеральных, то насколько эти особенности, устанавливаемые региональным законодательством соответствуют положениям о единстве статуса судей? Данный

вопрос, в той или иной его части, неоднократно становился предметом рассмотрения в Конституционном Суде РФ.

Так, позиция Конституционного Суда Российской Федерации, выраженная в определении от 2 февраля 2006 года № 37-О, заключается в том, что федеральный законодатель может устанавливать повышенные требования к кандидатам на должности судей конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации, касающиеся в том числе возраста и стажа работы по юридической профессии, либо предоставить соответствующие полномочия законодательным органам субъектов Российской Федерации. В частности, наличие у судей конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации необходимых качеств призваны обеспечивать закрепляемые в законах субъектов Российской Федерации процедуры отбора кандидатов на эти должности и наделения полномочиями судьи, основной целью которых является формирование независимого, авторитетного и компетентного органа конституционного контроля.[24]

Однако, данная позиция не разделяется некоторыми учеными, например, А. М. Цалиев полагает, что федеральный законодатель допустил ошибку, установив для рассматриваемой категории судей минимальные требования, которые на региональном уровне не были существенно изменены: «таким образом, требования к судье конституционного (уставного) суда, который разрешает дела о соответствии законов, иных нормативных правовых актов конституции субъекта Российской Федерации, споры между органами государственной власти, между ними и органами местного самоуправления, дает толкование конституции (устава) субъекта Российской Федерации, проводя, по сути, целое микронаучное исследование, такие же, как к мировому судье, рассматривающему дела о выдаче судебного приказа, расторжении бесспорных браков и т.п. Наряду со сложностью рассматриваемых конституционными (уставными) судами дел, следует учитывать юридическую силу и окончательность принимаемых ими решений, диктующих необходимость комплектации этих судов специалистами с большим жизненным и профессиональным опытом. Как видно, предпринята очевидная попытка снизить правовой статус судьи конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации».[25, С. 33–34]

Снижение правового статуса судьи, исходя из единства статуса всех судей, установленного федеральным законодательством, в принципе невозможно. Действительно, региональным законодательством могут устанавливаться дополнительные требования, ограничения, особенности назначения судей конституционного (уставного) суда субъекта РФ, но данные особенности, на наш взгляд, не должны существенно изменять

содержания единого статуса, как некоторого ядра, на которое могут наслаиваться дополнительные слои, не меняя при этом его внутреннего содержания.

Кроме того, в вышеуказанном судебном акте установлено, что норма абзаца шестого пункта 1 статьи 4 Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации» «предусматривает лишь минимальные требования к лицам, претендующим на должности судей конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации». Данная позиция Конституционного Суда РФ имеет важное значение для определения «нижней границы» законодательной свободы субъектов РФ в регулировании статуса судей конституционных (уставных) судов.

Что касается срока полномочий данной категории судей, как было уже указано в настоящей работе, нет никаких законодательных ограничений для установления субъектом РФ любого срока.

Так в юридической науке существует точка зрения, что «наиболее адекватным требованиям обеспечения независимости судей конституционных (уставных) судов был такой порядок, когда они назначаются без ограничения срока полномочий до достижения ими предельного возраста».[16, С. 77] Которая подкрепляется положением, с которым полагаем возможным согласиться, что «увеличение срока полномочий судей федеральных судов является дополнительной гарантией обеспечения конституционного принципа независимости судей, то и сокращение сроков полномочий судей должно преследовать конституционно значимые цели, а не объясняться субъективными представлениями о неоправданной длительности сроков полномочий. Кроме того, возникает вопрос, а насколько практика сокращения сроков полномочий судей конституционных (уставных) судов субъектов соответствует ч. 4 ст. 5 Федерального конституционного закона от 31 декабря 1996 г. №1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации», в соответствии с которой в Российской Федерации не могут издаваться законы и иные нормативные правовые акты, отменяющие или умаляющие самостоятельность судов, независимость судей?».[26, С. 39]

В определении Конституционного Суда РФ от 27 декабря 2005 г. №491-О так же затронуты вопросы статуса судей конституционных (уставных) судов субъектов РФ, выраженная им позиция заключается в следующем: «Федеральный закон, определяющий правовое положение (статус) судей конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации, к настоящему времени не принят. Действующий же Закон Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации», принятый 26 июня 1992 года, т.е. тогда, когда субъекты Российской Федерации не обладали правомочием создавать свои конституционные

(уставные) суды, регламентирует, прежде всего, статус судей федеральных судов... в отсутствие специального федерального закона, регламентирующего правовое положение (статус) судей конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации, на них распространяются те предписания Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации», в том числе устанавливающие требования, предъявляемые к кандидатам на должность судьи, процедуру отбора кандидатов на эту должность, порядок наделения судей полномочиями, основания и порядок прекращения полномочий судьи, которые адресованы непосредственно им, а также другие предписания, если они, по смыслу соответствующих норм, согласуются с особенностями правовой природы конституционных (уставных) судов как органов государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих конституционный (уставный) контроль, а также их статусом и полномочиями, определенными конституциями (уставами) и законами субъектов Российской Федерации».[27] Вышеуказанным судебным актом признано право субъектов РФ вводить особые, дополнительные основания прекращения полномочий судей конституционного (уставного) суда субъекта РФ, а также порядок наделения полномочиями судей этого суда, отличающиеся от установленных федеральным законодательством, особенностей порядка и оснований прекращения полномочий судьи конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации, которыми не предусматривается участие в данном процессе квалификационных коллегий судей. Установление законами субъектов Российской Федерации срока полномочий и предельного возраста пребывания в должности судьи для судей конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации, отличающихся от установленных для судей федеральных судов.

Кроме того в данном судебном акте указывается, что «предопределяется обязанность субъектов Российской Федерации по урегулированию при учреждении конституционных (уставных) судов статуса указанных судов и их судей, которое может и должно осуществляться без ущерба для принципов разделения властей и независимости судебной власти, с учетом правовой природы данных судов как института конституционной юстиции, их места в системе органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Однако, представляется, что нормы федерального законодательства должны согласовываться в вопросе правового положения судей с нормами конституций (уставов) и законами субъектов Российской Федерации. Органы конституционной (уставной) юстиции субъектов федерации входят, в первую очередь, в судебную

систему РФ, что установлено п. 2 ст. 4 ФКЗ «О судебной системе РФ», на них распространяются положения Закона «О статусе судей в РФ», самим Конституционным Судом РФ в определении от 6 марта 2003 года № 103-О указывается, что конституционные (уставные) суды действуют на основе Конституции Российской Федерации и федеральных законов и не могут рассматриваться в качестве самостоятельной системы судебной власти субъекта Российской Федерации, не входящей в судебную систему Российской Федерации.[28] Соответственно, отдавать приоритет, предоставлять большую свободу в правовом регулировании субъектам федерации неверно. Этим ставится под сомнение не только единство статуса судей, но и единство судебной системы в стране. Необходимо, на наш взгляд, предусмотреть на федеральном уровне четкие границы законодательной свободы в регулировании вопросов статуса судей конституционных (уставных) судов субъектов РФ.

Ввиду вышеизложенного, нельзя согласиться с мнением А. М. Цалиева [25, с. 39] и О. В. Брежнева, что «при решении вопроса о соотношении федерального и регионального начал в регламентации статуса судей конституционных (уставных) судов субъектов Федерации нужно исходить из того, что эти суды являются частью системы органов государственной власти субъектов Федерации, которая, согласно части 1 статьи 77 Конституции России, устанавливается каждым субъектом Федерации самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя России и общими принципами, определенными федеральным законом» [29, с. 24].

В определении Конституционного Суда РФ от 27 декабря 2005 г. № 491-О указывается обязанность субъекта Российской Федерации вводить такой срок полномочий и предельный возраст пребывания в должности судьи, которые гарантировали бы эффективное осуществление правосудия, соблюдение конституционных принципов независимости и несменяемости судей, а также обеспечивать надлежащие условия материального (социального) обеспечения судей при уходе в отставку. В настоящее время единственным ориентиром для субъектов РФ является Конституция РФ и Закон «О статусе судей в РФ».[27] Полагаем, что положения указанных актов могут служить для определения «нижней границы» законодательной свободы субъектов федерации в регламентации статуса судей конституционных (уставных) судов. Так в определении Конституционного Суда РФ от 2 февраля 2006 года № 37-О указано, что нормы Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации» распространяют на судей конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации квалификационные критерии, непосредственно

указанные в статье 119 Конституции Российской Федерации, а так же что федеральный законодатель может предоставить соответствующее правомочие законодательным (представительным) органам государственной власти субъектов Российской Федерации установить повышенные требования к кандидатам на должности судей конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации, касающиеся в том числе возраста и стажа работы по юридической профессии.[24] Следовательно, устанавливать пониженные требования субъект РФ не имеет права.

В данном контексте необходимо обратить внимание на позицию Конституционного Суда РФ, сформулированную в постановлении от 19 февраля 2002 г. № 5-П [30] и в определении от 15 февраля 2005 года № 5-О: «Характер и уровень правовой защиты статуса судьи определяются не только объемом предоставляемых ему прав, но и местом актов, осуществляющих правовое регулирование статуса судей, в иерархии действующих правовых норм... закрепление статусных гарантий судей именно в Конституции Российской Федерации, а также во взаимосвязанных нормах Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации» и Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации» служит тому, чтобы в ходе конкретизации и развития законодательства исключались их ограничение и снижение уровня». [31]

Обобщая вышесказанное, можно сказать, что основы правового положения судей конституционных (уставных) судов субъектов РФ, гарантии их неприкосновенности, независимости, несменяемости, минимальные требования к кандидатам на должность судьи и судьям данной категории установлены федеральным законодательством и не могут быть снижены региональными нормами, однако, могут быть ими расширены. При этом, участие квалификационных коллегий судей в процедурах назначения, привлечения к ответственности, приостановления, прекращения полномочий и т.д., во многих субъектах РФ серьезно ограничено, что нельзя назвать правильным. Например, только квалификационные коллегии судей субъектов Российской Федерации, согласно федеральному законодательству, организуют проверку достоверности биографических и иных сведений, представленных кандидатами на вакантные должности, при необходимости запрашивают у государственных органов данные, необходимые для принятия решения по заявлению о рекомендации на вакантную должность судьи, налагают дисциплинарные взыскания на судей соответствующих судов и т.д. Квалификационные коллегии судей субъектов Российской Федерации рассматривают вопросы и принимают мотивированные решения в отношении судей верховных судов республик, краевых, областных

судов, судов городов федерального значения, суда автономной области и судов автономных округов, арбитражных судов субъектов Российской Федерации, мировых судей, судей районных судов.[32, ст. 19] При этом, лишь в случаях, предусмотренных нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, – в отношении судей конституционных (уставных) судов субъектов РФ. Полагаем, что это снижает правовые гарантии для данной категории судей, нарушает единство статуса судей. Участие квалификационных коллегий судей в деятельности конституционных (уставных) судов субъектов РФ, несомненно, необходимо, особенно при осуществлении процедуры прекращения полномочий судей. На наш взгляд, полномочия судьи могут быть приостановлены или прекращены только органом судейского сообщества, только тогда можно говорить о независимости судей и судебной власти.

Таким образом, можно сделать вывод, что положения законодательства о единстве статуса судей

в РФ распространяются и на судей конституционных (уставных) судов субъектов РФ, хотя допускается установление некоторых особенностей правового положения данной категории судей региональными правовыми актами, однако, в рамках, обозначенных федеральным законодательством. Законы субъектов РФ не должны противоречить нормам федерального законодательства. Полагаем, что пределы законодательной свободы субъектов РФ в регулировании особенностей статуса судей конституционных (уставных) судов нормами федеральных нормативно-правовых актов должным образом не обозначены, хотя данная проблема существует продолжительное время и порождает трудности в правотворческой и правоприменительной деятельности, раскол в правовой доктрине и нуждается в решении. Двухуровневое правовое регулирование статуса данной категории судей в настоящее время не осуществляется надлежащим образом ни на федеральном, ни на уровне субъектов РФ.

Литература:

1. Толковый словарь Ожегова. Ожегов С. И., Шведова Н. Ю.. 1949–1992.
2. Матузов Н. И., Малько А. В. Теория государства и права: учебник. М.: Юрист, 2004. С. 93.
3. Ермошин Г. Т. Статус судьи в Российской Федерации: диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук. М., 2016. С. 65.
4. См., например, Портнова Е. В. Состав и требования к судьям конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации // Современное право. 2017. № 8. С. 66–70.
5. О статусе судей в Российской Федерации: Закон Российской Федерации от 26 июня 1992 г. № 3132-1 (ред. от 05.12.2017). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
6. О судебной системе Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 года № 1-ФКЗ (ред. от 05.02.2014). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
7. О Конституционном Суде Чеченской Республики: Конституционный Закон Чеченской Республики от 24 мая 2006 года № 2-РКЗ (ред. от 31.12.2010). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
8. О Конституционном Суде Республики Ингушетия: Конституционный Закон Республики Ингушетия от 28 декабря 2001 года № 10-РКЗ (ред. от 10.11.2014). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
9. О Конституционном Суде Кабардино-Балкарской Республики: Закон Кабардино-Балкарской Республики от 12 декабря 1997 года № 38-РЗ (ред. от 16.11.2015). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

References:

1. Explanatory dictionary of Ozhegov. Ozhegov SI, Shvedova N. Yu. 1949–1992.
2. Matuzov N. I., Malko A. V. Theory of State and Law: A Textbook. M.: Jurist, 2004. P. 93.
3. Yermoshin G. T. The status of a judge in the Russian Federation: a thesis for a doctorate in law. M., 2016. P. 65
4. See, for example, Portnova E. V. Composition and requirements to the judges of the constitutional (statutory) courts of the subjects of the Russian Federation. // Sovremennoe pravo. 2017. № 8. P. 66–70.
5. On the status of judges in the Russian Federation: Law of the Russian Federation of 26 June 1992 № 3132-1 (as amended on 05.12.2017). Access from ref.-legal system «ConsultantPlus».
6. On the judicial system of the Russian Federation: Federal Constitutional Law of 31 December 1996 № 1-FKL (as amended on 05.02.2014). Access from ref.-legal system «ConsultantPlus».
7. On the Constitutional Court of the Chechen Republic: The Constitutional Law of the Chechen Republic of 24 May 2006 № 2-RKL. Access from ref.-legal system «ConsultantPlus».
8. On the Constitutional Court of the Republic of Ingushetia: The Constitutional Law of the Republic of Ingushetia of 28 December 2001 № 10-RKL (as amended on 10.11.2014). Access from ref.-legal system «ConsultantPlus».
9. On the Constitutional Court of the Kabardino-Balkarian Republic: The Law of the Kabardino-Balkarian Republic of 12 December 1997 № 38-RL (as amended on 16.11.2015). Access from ref.-legal system «ConsultantPlus».

Литература:

10. О Конституционном Суде Республики Саха (Якутия) и конституционном судопроизводстве: Конституционный закон Республики Саха (Якутия) от 15 июня 2002 г. 16-з № 363-II (ред. от 25.10.2016). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
11. Об Уставном суде Санкт-Петербурга: Закон Санкт-Петербурга от 24 мая 2000 года № 241-21 (ред. от 23.04.2014). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
12. О Конституционном Суде Республики Адыгея: Закон Республики Адыгея от 17 июня 1996 года № 11 (ред. от 04.04.2013). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
13. О Конституционном Суде Республики Бурятия: Закон Республики Бурятия от 25 октября 1994 года № 42-I (ред. от 15.11.2017). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
14. О Конституционном Суде Республики Карелия: Закон Республики Карелия от 7 июля 2004 года № 790-ЗРК (ред. от 04.04.2016). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
15. Об Уставном Суде Свердловской области: Областной закон от 06.05.1997 г. N 29-ОЗ (ред. от 17.02.2017). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
16. Худoley К. М. О некоторых вопросах назначения судей конституционных (уставных) судов // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2014. № 4 (26). [электронный ресурс]. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/o-nekotoryh-voprosah-naznacheniya-sudey-konstitutsionnyh-ustavnyh-sudov> (дата обращения 21.03.2018).
17. Об Уставном Суде Калининградской области: Уставный закон Калининградской области от 2 октября 2000 г. № 247 (ред. от 05.07.2017). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
18. О Конституционном суде Республики Татарстан: Закон Республики Татарстан от 22 декабря 1992 года № 1708-XII (ред. от 26.03.2016). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
19. О Конституционном Суде Республики Северная Осетия-Алания: Конституционный закон Республики Северная Осетия-Алания от 15 июня 2001 года № 17-РЗ (ред. от 03.06.2017). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
20. О Конституционном суде Республики Тыва: Конституционный закон Республики Тыва от 04 января 2003 года № 1300 ВХ-1 (ред. от 11.01.2014). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
21. О Конституционном Суде Республики Коми: Закон Республики Коми от 31.10.1994 г. № 7-РЗ (ред. от 26.04.2017). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
22. О Конституционном Суде Республики Башкортостан: Закон Республики Башкортостан от 27 октября 1992 года № ВС-13/7 (ред. от 29.04.2014). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

References:

10. On the Constitutional Court of the Republic of Sakha (Yakutia) and Constitutional Proceedings: The Constitutional Law of the Republic of Sakha (Yakutia) of 15 June 2002 № 363-II (as amended on 25.10.2016). Access from ref.-legal system «ConsultantPlus».
11. *On the Statutory Court of St. Petersburg*: Law of St. Petersburg of 24 May 2000 № 241-21 (as amended on 23.04.2014). Access from ref.-legal system «ConsultantPlus».
12. On the Constitutional Court of the Republic of Adygea: Law of the Republic of Adygea of 17 June 1996 № 11 (as amended on 04.04.2013). Access from ref.-legal system «ConsultantPlus».
13. On the Constitutional Court of the Republic of Buryatia: Law of the Republic of Buryatia of 25 October 1994 № 42-I (as amended on 15.11.2017). Access from ref.-legal system «ConsultantPlus».
14. On the Constitutional Court of the Republic of Karelia: Law of the Republic of Karelia of 7 July 2004 № 790-LRK (as amended on 04.04.2016). Access from ref.-legal system «ConsultantPlus».
15. On the Statutory Court of the Sverdlovsk Region: Oblast Law of 06 May 1997 № 29-OL (as amended on 17.02.2017). Access from ref.-legal system «ConsultantPlus».
16. *Khudoley K. M.* On some issues of the appointment of judges of constitutional (statutory) courts // Bulletin of Perm University. Juridical sciences. 2014. № 4 (26). [e-resource]. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/o-nekotoryh-voprosah-naznacheniya-sudey-konstitutsionnyh-ustavnyh-sudov> (date of reference 21.03.2018).
17. On the Statutory Court of the Kaliningrad Region: Statutory Law of the Kaliningrad Region of 02 October 2000 № 247 (as amended on 05.07.2017). Access from ref.-legal system «ConsultantPlus».
18. On the Constitutional Court of the Republic of Tatarstan: Law of the Republic of Tatarstan of 22 December 1992 № 1708-XII (as amended on 26.03.2016). Access from ref.-legal system «ConsultantPlus».
19. On the Constitutional Court of the Republic of North Ossetia-Alania: The Constitutional Law of the Republic of North Ossetia-Alania of 15 June 2001 № 17-RL (as amended on 03.06.2017). Access from ref.-legal system «ConsultantPlus».
20. On the Constitutional Court of the Republic of Tuva: The Constitutional Law of the Republic of Tuva of 04 January 2003 № 1300 BX-1 (as amended on 11.01.2014). Access from ref.-legal system «ConsultantPlus».
21. On the Constitutional Court of the Republic of Komi: Law of the Republic of Komi of 31 October 1994 № 7-RL (as amended on 26.04.2017). Access from ref.-legal system «ConsultantPlus».
22. On the Constitutional Court of the Republic of Bashkortostan: Law of the Republic of Bashkortostan of 27 October 1992 № BC-13/7 (as amended on 29.04.2014). Access from ref.-legal system «ConsultantPlus».

Литература:

23. О Конституционном суде Республики Марий Эл: Закон Республики Марий Эл от 11 марта 1997 года № 14-З (ред. от 07.03.2017). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
24. По запросу Конституционного Суда Республики Карелия о проверке конституционности положения абзаца шестого пункта 1 статьи 4 Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации»: Определение Конституционного Суда РФ от 02 февраля 2006 года № 37-О. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
25. Цалиев А. М. О конституционно-правовом статусе судей конституционного (уставного) суда субъекта РФ: общее и особенное, Российский парламентаризм: опыт, проблемы и перспективы // Материалы II международной научно-практической конференции (Владикавказ). 2015. С. 28–44.
26. Казанцев А. О. О некоторых аспектах обеспечения принципа независимости судей конституционных (уставных) судов Российской Федерации // Алтайский юридический вестник. 2013. № 3 С. 36–39.
27. По запросу Санкт-Петербургского городского суда о проверке конституционности отдельных положений Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации», Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации» и Федерального закона «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации»: Определение Конституционного Суда РФ от 27 декабря 2005 года № 491-О. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
28. По запросам Государственного Собрания Республики Башкортостан и Государственного Совета Республики Татарстан о проверке конституционности части 1 статьи 27 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации»: Определение Конституционного Суда РФ от 06 марта 2003 года № 103-О. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
29. Брежнев О. В. Проблемы федерального законодательного регулирования статуса судей конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации // Журнал конституционного правосудия. 2008. № 5. С. 24.
30. По делу о проверке конституционности отдельных положений статьи 15 Закона Российской Федерации от 26 июня 1992 года «О статусе судей в Российской Федерации», статьи 2 Федерального закона от 21 июня 1995 года «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации» и части первой статьи 7 Федерального закона от 10 января 1996 года «О дополнительных гарантиях социальной защиты судей и работников аппаратов Судов Российской Федерации» в связи с жалобами ряда граждан – судей и судей в отставке: Постановление Конституционного Суда РФ от 19 февраля 2002 года № 5-П. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

References:

23. On the Constitutional Court of the Republic of Mari El: Law of the Republic of Mari El of 11 March 1997 № 14-Z (as amended on 07.03.2017). Access from ref.-legal system «ConsultantPlus».
24. At the request of the Constitutional Court of the Republic of Karelia on the verification of the constitutionality of the provision of the sixth paragraph of paragraph 1 of Article 4 of the Law of the Russian Federation “On the Status of Judges in the Russian Federation: Definition of the Constitutional Court of the Russian Federation № 37-O of 02 February 2006. Access from ref.-legal system «ConsultantPlus».
25. Tsaliyev A. M. On the constitutional and legal status of judges of the constitutional (statutory) court of the subject of the Russian Federation: general and special, Russian parliamentarism: experience, problems and prospects // Proceedings of the II International Scientific and Practical Conference (Vladikavkaz). 2015. P. 28–44.
26. Kazantsev A. O. On Some Aspects of Ensuring the Independence of Judges of Constitutional (Statutory) Courts of the Russian Federation // Altai Juridical Gazette. 2013. № 3. P. 36–39.
27. Upon the request of the St. Petersburg City Court on the verification of the constitutionality of certain provisions of the Federal Constitutional Law “On the Judicial System of the Russian Federation”, the Law of the Russian Federation “On the Status of Judges in the Russian Federation” and the Federal Law “On the Judicial Community in the Russian Federation: Court of the Russian Federation of 27 December 2005 № 491-O. Access from ref.-legal system «ConsultantPlus».
28. At the request of the State Assembly of the Republic of Bashkortostan and the State Council of the Republic of Tatarstan on the verification of the constitutionality of part 1 of Article 27 of the Federal Constitutional Law “On the Judicial System of the Russian Federation: Definition of the Constitutional Court of the Russian Federation of 06 March 2003 № 103-O. Access from ref.-legal system «ConsultantPlus».
29. Brezhnev O. V. Problems of federal legislative regulation of the status of judges of constitutional (statutory) courts of the Russian Federation subjects // Journal of Constitutional Justice. 2008. № 5. P. 24.
30. In the case on the verification of the constitutionality of certain provisions of Article 15 of the Law of the Russian Federation of 26 June 1992 “On the Status of Judges in the Russian Federation”, Article 2 of the Federal Law of 21 June 1995 “On Amendments and Additions to the Law of the Russian Federation” On the Status judges in the Russian Federation “and part one of Article 7 of the Federal Law of 10 January 1996” On Additional Guarantees for the Social Protection of Judges and Staff of the Courts of the Russian Federation “in connection with the complaints of a number of citizens, judges and retired judges: The Constitutional Court of the Russian Federation of 19 February 2002 № 5-P. Access from ref.-legal system «ConsultantPlus».

Литература:

31. По жалобе гражданки Сухачевой Валентины Васильевны на нарушение ее конституционных прав положениями пункта 8 статьи 15 Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации» и подпунктов 11 и 13 пункта 2 статьи 17 Федерального закона «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации»: Определение Конституционного Суда РФ от 15 февраля 2005 года № 5-О. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
32. Об органах судейского сообщества в Российской Федерации: Федеральный закон от 14 марта 2002 года № 30-ФЗ (ред. от 02.06.2016). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

References:

31. On the complaint of Valentina Valentinovna Sukhacheva on violation of her constitutional rights by the provisions of paragraph 8 of Article 15 of the Law of the Russian Federation “On the Status of Judges in the Russian Federation” and subparagraphs 11 and 13 of paragraph 2 of Article 17 of the Federal Law “On the Judicial Community in the Russian Federation: Definition Of the Constitutional Court of the Russian Federation of 15 February 2005 № 5-O. Access from ref.-legal system «ConsultantPlus».
32. On the bodies of the judicial community in the Russian Federation: Federal Law № 30-FL of 14 March 2002 (as amended on 02.06.2016). Access from ref.-legal system «ConsultantPlus».

ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ВОПРОСЫ НАСТАВНИЧЕСТВА КАК НЕОБХОДИМОГО ЭЛЕМЕНТА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ

Гарипов Р. С.

кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой социального права Уральского института управления – филиала, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия), 620990, Россия, Екатеринбург, ул. 8 Марта, 66, rafik.garipov@ui.ranepa.ru

Шайхатдинов В. Ш.

доктор юридических наук, профессор, главный научный сотрудник, почетный работник высшего профессионального образования РФ, Уральский государственный юридический университет (Россия), 620137, Россия, г. Екатеринбург, ул. Комсомольская, 21, rafik.garipov@ui.ranepa.ru

УДК 35.088.6
ББК 67.401.02

Цель. Исследование организационно-правовых вопросов наставничества на государственной гражданской и муниципальной службе.

Методы. В статье проведен анализ действующих нормативных правовых актов о наставничестве на государственной гражданской службе федерального и регионального уровней, а также муниципальных нормативных правовых актов органов местного самоуправления. Изучена также научная литература по исследуемым вопросам.

Результаты. В работе отмечается, что в федеральных законах «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и «О муниципальной службе в Российской Федерации» положения о наставничестве отсутствуют. В то же время в Указе Президента РФ от 27 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» и в Основных направлениях развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2016–2018 годы, утвержденных Указом Президента РФ от 11 августа 2016 г. № 403 поставлена задача повсеместного внедрения наставничества.

Проведенное исследование позволило сделать вывод о необходимости нормативного закрепления положений о наставничестве в основополагающих актах федерального и регионального уровней о государственной и муниципальной службе, а также разработки и принятия соответствующих подзаконных актов.

Научная новизна. Научная новизна состоит в анализе нормативных правовых актов о наставничестве на государственной гражданской и муниципальной службе федерального, регионального и муниципального уровней.

Ключевые слова: государственная гражданская служба, муниципальная служба, наставничество, служебный контракт, трудовой договор, кадровая работа.

ORGANIZATIONAL-LEGAL QUESTIONS OF TUTORSHIP AS NECESSARY ELEMENT OF STATE CIVIL AND MUNICIPAL SERVICES (THE FEDERAL AND REGIONAL EXPERIENCE)

Garipov R. S.

candidate of Legal Sciences, Associate Professor, Head of the Department of Social Law of Ural Institute of Management – branch, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), 620990, Russia, Yekaterinburg, 8 March str., 66, rafik.garipov@ui.ranepa.ru

Shaykhatdinov V. Sh.

doctor of Law, Professor, Chief Researcher, Honored Worker of Higher Professional Education of Russian Federation, Ural State Law University (Russia), 620137, Russia, Yekaterinburg, Komsomolskaya str., 21, rafik.garipov@ui.ranepa.ru

Purpose. Study organizational-legal issues tutorship of state civil and municipal service.

Methods. At article conducted analysis acting regulatory legal acts about mentoring on of state civil service of the federal and regional levels, and also municipal regulatory legal acts bodies local self-government. Investigated also scientific literature by investigated matters.

Results. At the celebrated, what at federal laws «About of state civil service Russian Federation» and «About municipal service at Russian Federation» provisions about mentoring missing. At the same time at Edict President RF from 27 May 2012 g. № 601 «About major directions perfection system governmental management» and at Major directions development of state civil services Russian Federation on 2016–2018 years, approved Decree President RF from 11 August 2016 g. № 403 supplied a task widespread introduction tutorship. Spent study allowed make conclusion about necessity regulatory consolidation provisions about mentoring at fundamental acts of the federal and regional levels about of state and municipal service.

Scientific novelty. Scientific novelty composed at analysis regulatory legal acts about mentoring on of state civil and municipal service of the federal, regional and municipal levels.

Key words: state civil service, municipal service, tutorship, office Contract, labor agreement, HR Job.

Основные направления развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2016–2018 годы, утвержденные Указом Президента РФ от 11 августа 2016 г. № 403 [1], предусматривают совершенствование управления кадровым составом государственной гражданской службы, повышение качества его формирования, совершенствование системы профессионального развития гражданских служащих, повышение их профессионализма и компетентности. Для реализации этих задач необходимо повсеместное внедрение действенных организационно-правовых институтов в системе гражданской службы РФ. Одним из таких институтов является наставничество.

Нормативная основа наставничества в настоящее время содержится в указах Президента РФ, нормативных правовых актах федеральных органов государственной власти, а также в нормативных правовых актах органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления. Так, Указом Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» [2] Правительству РФ было поручено представить предложения по внедрению новых принципов кадровой политики в системе государственной гражданской службы, предусматривающие, в частности, развитие института наставничества. Правительство РФ, в свою очередь, поручило Минтруду России подготовить соответствующий акт. Таким актом стал Методический инструментальный по применению наставничества на государственной гражданской службе, утвержденный Минтрудом России 18 ноября 2013 г. [3]. По мнению разработчиков Методического инструментального, наставничество представляет собой кадровую технологию, направленную на обеспечение передачи знаний и навыков от более опытного гражданского служащего менее опытному с целью решения таких задач, как ускорение

процесса профессионального становления гражданских служащих, развитие их способности самостоятельно и качественно выполнять возложенные на них функциональные обязанности. Эта технология способствует адаптации гражданских служащих к условиям служебной деятельности, развитию профессионально-значимых качеств личности гражданских служащих, а также снижению текучести кадров. При этом упускаются нормативно-правовые аспекты наставничества на гражданской службе. Подобный подход характерен для ряда специалистов по вопросам государственной службы: И. Е. Каришина, О. И. Суховеева [4, с. 80–84], Д. И. Ковтков [5, с. 41–53], Ю. В. Ростовцева [6, с. 57–60]. На наш взгляд, наставничество должно быть не факультативным, а обязательным институтом для всех государственных и муниципальных органов. Поэтому необходимо ч. 5 ст. 12 Федерального закона от 25 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» [7] после слов «назначение на должность» дополнить словом «наставничество». Что касается Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» [8] (далее – ФЗ № 79) и от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ

«О муниципальной службе в Российской Федерации» [9] (далее – ФЗ № 25), то в них следует внести несколько дополнений. Во-первых, п. 11 ч. 1 ст. 14 ФЗ № 79 «Основные права гражданского служащего» следует дополнить словами «включая наставничество». Таким же образом следует дополнить ст. 11 ФЗ № 25. Во-вторых, дополнить ч. 3 ст. 24 ФЗ № 79 «Содержание и форма служебного контракта» пунктом 11 «наставничество». В-третьих, целесообразно, также ввести в ФЗ № 79 статью 27¹ «Наставничество на государственной гражданской службе», в которой сформулировать цель, задачи и содержание наставничества, а также указать, что примерное положение о наставничестве в государственных органах, где граждане проходят государственную гражданскую службу, утверждается указом Президента РФ. Одновременно следовало бы дополнить ФЗ № 25 статьей 17.1. «Наставничество на муниципальной службе», в которой обозначить цель, задачи и содержание наставничества и указать, что положение о наставничестве на муниципальной службе принимается представительным органом местного самоуправления. В-четвертых, ч. 1 ст. 44 ФЗ № 79, по нашему мнению, следует дополнить п. 14¹ «организация и осуществление наставничества», а ст. 28 ФЗ № 25 – пунктом 13.1 подобного содержания. В-пятых, есть необходимость дополнения ст. 64 «Кадровый резерв на гражданской службе» частью 9¹ со следующим содержанием: «На лиц, находящихся в кадровом резерве государственного органа, распространяются положения о наставничестве на государственной гражданской службе». Такое же дополнение необходимо сделать в ст. 33 ФЗ № 25. Возможны дополнения положениями о наставничестве и других статей ФЗ № 79 и ФЗ № 25. Кроме того, соответствующие дополнения должны быть внесены и в подзаконные акты, касающиеся конкурса на замещение вакантной должности государственной гражданской и муниципальной службы, содержание служебного контракта (трудового договора), кадровой работы на гражданской и муниципальной службе, должностного регламента, аттестации гражданских и муниципальных служащих, квалификационного экзамена, оплаты труда гражданских и муниципальных служащих, поощрений и награждений на гражданской и муниципальной службе, дисциплинарных взысканий, направлений формирования кадрового состава, ротации служащих, кадрового резерва, программ развития гражданской и муниципальной службы и др. Одновременно должны быть приняты соответствующие нормативные правовые акты органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления.

При подготовке нормативно-правовой основы наставничества на гражданской и муниципальной службе необходимо изучить опыт в данной сфере,

накопленный федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления.

На федеральном уровне в настоящее время действуют такие акты о наставничестве как приказ МЧС России от 20 июля 2009 г. № 416 «Об организации наставничества в Министерстве Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий» [10], Положение об организации наставничества в системе Следственного комитета Российской Федерации, утвержденное приказом Следственного комитета РФ от 29 марта 2011 г. № 42 [11], распоряжение Минюста РФ от 8 июня 2011 г. № 1234-р «О внедрении методических рекомендаций об организации наставничества в Министерстве юстиции Российской Федерации и Федеральной службе судебных приставов» [12], Положение о наставничестве в Судебном департаменте при Верховном Суде Российской Федерации, утвержденное приказом Судебного департамента при Верховном Суде РФ от 28 мая 2013 г. № 107 [13]. Сюда следует также отнести Типовое положение об организации наставничества в органах Прокуратуры Российской Федерации, утвержденное приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 17 декабря 2012 г. № 467 [14], приказ прокурора Свердловской области от 25 февраля 2013 г. № 360-а «Об организации наставничества в прокуратуре Свердловской области» [15] и Положение о Совете наставников в прокуратуре Свердловской области, которое утверждено прокурором Свердловской области 25 июня 2013 г. [16], Положение о наставничестве в Федеральной службе судебных приставов, утвержденное приказом ФССП России от 30 января 2015 г. № 35 [17], Положение о наставничестве в Федеральном агентстве связи, которое утверждено приказом Россвязи от 29 декабря 2017 г. № 295 [18]. Подобные акты на федеральном уровне были приняты также в органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, в Федеральной антимонопольной службе, в Рособоронпоставке и др.

Анализ перечисленных выше актов федерального уровня позволяет сделать следующие основные выводы.

В одних случаях наставничество понимается в узком смысле, в других – в широком. Например, согласно Положению о наставничестве в Судебном департаменте при Верховном Суде Российской Федерации наставничество устанавливается для гражданских служащих, впервые назначаемых на должности государственной гражданской службы категории «специалисты» всех групп должностей и «обеспечивающие специалисты» всех групп должностей, а также для гражданских служащих, впервые назначенных на

должности гражданской службы в порядке должностного роста, если выполнение ими функциональных обязанностей требует новых профессиональных знаний и практических навыков. Еще более узким можно считать понимание наставничества в Следственном комитете РФ. Положение об организации наставничества в системе Следственного комитета Российской Федерации исходит из того, что наставничество устанавливается лишь в отношении следователей, впервые назначенных на соответствующие должности в подразделения следственных органов. Узкое понимание наставничества проявляется также в его продолжительности и в продолжительности стажа государственной службы наставника. Так, в Судебном департаменте и Федеральном агентстве связи срок наставничества составляет от трех месяцев до одного года, в Федеральной службе судебных приставов – от трех до шести месяцев, а в Следственном комитете – до одного года. Наставниками в системе Следственного комитета могут быть лица, проработавшие в занимаемой должности не менее трех лет, а в Судебном департаменте, в Федеральной службе судебных приставов и Федеральном агентстве связи – лица, имеющие необходимый опыт работы по замещаемой должности.

Структура нормативных правовых актов федерального уровня о наставничестве на государственной гражданской службе характеризуется как общностью основных положений, так и спецификой. Структура и содержание этих актов, на наш взгляд, не должны быть как чрезмерно сложными, так и чрезмерно простыми. Из четырех анализируемых нами актов один – Положение об организации наставничества в системе Следственного комитета Российской Федерации состоит из восьми разделов и четырех приложений, Положение о наставничестве в Судебном департаменте при Верховном Суде Российской Федерации – из пяти разделов и двух приложений. Положения о наставничестве в Федеральной службе судебных приставов и в Федеральном агентстве связи включают семь разделов без приложений. При этом наименования разделов в этих положениях совпадают.

Представляется целесообразным изложить структуру Положения об организации наставничества в системе Следственного комитета Российской Федерации. Это Положение охватывает следующие разделы: общие положения; цели и задачи наставничества; организация наставничества; руководство наставничеством, планирование работы наставника; права и обязанности наставника; права и обязанности следователя, в отношении которого осуществляется наставническая работа; завершение наставничества, стимулирование работы наставника. Приложения касаются основных форм и методов индивидуальной работы наставника, индивидуального плана обучения

и воспитания следователя, программы адаптации следователя к службе в системе Следственного комитета РФ, отчета об итогах наставничества. Представляется, что такая структура положения о наставничестве является наиболее эффективной.

Переходя к анализу нормативных правовых актов о наставничестве в системе государственной службы субъектов РФ, следует отметить, что их право на опережающее правотворчество в данной сфере вытекает из содержания ч. 2 ст. 3 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [19], согласно которому субъекты РФ вправе осуществлять собственное правовое регулирование по предметам совместного ведения до принятия федеральных законов. Такие акты приняты во многих субъектах РФ: Алтайском крае, Ненецком и Ямало-Ненецком автономных округах, Владимирской, Курской, Калининградской, Ленинградской, Новосибирской, Сахалинской и Тюменской областях, Приморском крае, Санкт-Петербурге, республиках Крым, Татарстан и Чечня. Остановимся на некоторых из них. Речь пойдет о Положении о наставничестве в администрации Губернатора Новосибирской области и Правительстве Новосибирской области, исполнительных органах государственной власти Новосибирской области, утвержденном постановлением Губернатора Новосибирской области от 20 декабря 2012 г. № 228 [20], Законе Ульяновской области от 28 мая 2018 г. № 44-ЗО «О наставничестве на государственной гражданской службе Ульяновской области» [21], Типовом положении о наставничестве в исполнительном органе государственной власти Санкт-Петербурга, утвержденном Распоряжением Правительства Санкт-Петербурга от 25 сентября 2014 г. № 60-рп [22], Положении о наставничестве на государственной гражданской службе Ямало-Ненецкого автономного округа, утвержденном постановлением Губернатора ЯНАО от 29 ноября 2012 г. № 170-ПГ [23], Типовом положении о наставничестве на государственной гражданской службе Республики Крым, разработанном Министерством труда и социальной защиты Республики Крым в октябре 2015 г. [24], а также о Положении о наставничестве в исполнительных органах государственной власти Республики Татарстан, которое утверждено постановлением Кабинета министров Республики Татарстан от 11 июня 2014 г. № 402 [25].

Узкое понимание наставничества характерно для всех актов субъектов РФ, которые мы анализируем. Так, в органах государственной власти Новосибирской области наставничество применяется лишь в отношении гражданских служащих всех категорий и должностей, впервые назначенных на должности. При этом

период осуществления наставничества составляет всего шесть месяцев, а стаж государственной службы наставника должен быть не менее двух лет. В Ульяновской области наставничество осуществляется в отношении гражданских служащих, назначенных на должности впервые, а также служащих, назначенных на вышестоящие или равноценные должности, исполнение обязанностей по которым требует получения новых или углубления имеющихся у них практических знаний и умений. Наставниками здесь могут быть лица, имеющие стаж гражданской службы не менее двух лет, а наставничество осуществляется в пределах срока испытания, а если испытание для наставляемого лица не устанавливалось, – в течение не менее одного и не более шести месяцев.

Для гражданской службы Санкт-Петербурга характерно установление наставничества в отношении служащих, назначенных на должности гражданской службы, за исключением лиц, назначенных на должности категории «руководители» высшей и главной групп должностей, а также категории «советники (помощники)». В то же время по решению представителя нанимателя наставничество осуществляется в отношении гражданских служащих, ранее включенных в Молодежный кадровый резерв Санкт-Петербурга. Период осуществления наставничества – от одного месяца до одного года. При этом требования продолжительности стажа государственной службы для наставника не установлено.

В органах государственной власти Ямало-Ненецкого автономного округа наставником может быть лицо, имеющее стаж государственной службы не менее двух лет, а установление наставничества допускается в отношении лиц, принятых на гражданскую службу и не имеющих стажа гражданской службы, а также лиц, вновь назначенных на иную должность. Кроме того, наставничество устанавливается над гражданскими служащими в возрасте до тридцати лет, что вряд ли можно признать обоснованным. Недостаточным представляется срок наставничества – от трех до шести месяцев.

Весьма подробно отношения по наставничеству регулируются в органах государственной власти Республики Крым и Республики Татарстан. В Типовом положении о наставничестве на государственной гражданской службе Республики Крым содержатся основные понятия, используемые в Положении. Предусмотрено создание в государственных органах советов наставников, определены права и обязанности лиц, имеющих отношение к наставничеству. К Типовому положению приложен ряд образцов документов. В то же время представляется недостаточным срок наставничества – от одного до шести месяцев.

В органах государственной власти Республики Татарстан наставничество устанавливается

продолжительностью от трех месяцев до одного года. Значительное внимание в Положении о наставничестве уделено роли кадровых служб государственных органов, а также документационному сопровождению наставничества, координации работы в наставничестве, стимулировании работы наставников.

Из муниципальных нормативных правовых актов нами исследованы Положение о наставничестве на муниципальной службе города Барнаула, утвержденное решением Барнаульской городской Думы от 27 февраля 2015 г. № 416 [26], Положение о наставничестве на муниципальной службе в органах местного самоуправления города Нефтеюганска и Положение о совете по наставничеству на муниципальной службе в органах местного самоуправления города Нефтеюганска, утвержденные постановлением Главы города Нефтеюганска от 30 мая 2017 г. № 37 [27], Положение о наставничестве в Администрации города Нижний Тагил, утвержденное постановлением Администрации города Нижний Тагил от 24 сентября 2013 г. № 2312 [28] и Положение о наставничестве в Администрации города Хабаровска, утвержденное распоряжением Администрации города Хабаровска от 29 июня 2016 г. № 381-р [29]. Узкое понимание наставничества присуще муниципальной службе города Барнаула и города Нижнего Тагила. Узость наставничества проявляется в том, что оно применяется только в отношении муниципальных служащих, назначенных на должность впервые. В городе Хабаровске, кроме того, наставничество устанавливается лишь в отношении муниципальных служащих, замещающих старшие и младшие должности. К этому следует добавить, что срок наставничества в городах Барнауле и Нижнем Тагиле составляет от трех до шести месяцев. В отличие от этого в городе Нефтеюганске к лицам, в отношении которых устанавливается наставничество, относятся не только муниципальные служащие, впервые поступившие на муниципальную службу, но и служащие, назначенные на иную должность, служащие, изменение и (или) выполнение новых должностных обязанностей которых требует назначения наставника, а также граждане (муниципальные служащие), зачисленные в кадровый резерв, граждане, проходящие в органах местного самоуправления стажировку или практику. При этом для служащих, зачисленных в кадровый резерв, срок наставничества – период включения в кадровый резерв.

В перечисленных выше положениях о наставничестве на муниципальной службе понятие наставничества неоднозначно. Так, в городах Нефтеюганске и Хабаровске под наставничеством понимается форма обеспечения профессионального становления, развития и адаптации к исполнению должностных обязанностей муниципальных служащих. В городе Нижнем

Тагиле под наставничеством имеется в виду разновидность профессиональной подготовки муниципальных служащих. Что касается Положения о наставничестве на муниципальной службе города Барнаула, то в нем понятие наставничества отсутствует.

Положения о наставничестве на муниципальной службе содержат полезные приложения. В городах Барнауле и Нижнем Тагиле – это индивидуальная программа наставничества и заключение об итогах наставничества, в городе Нефтеюганске – Положение о совете по наставничеству на муниципальной службе в органах местного самоуправления города Нефтеюганска,

в городе Хабаровске – форма приказа о назначении наставника, форма мероприятий по наставничеству, форма отчета лица, в отношении которого осуществлялось наставничество, о процессе прохождения наставничества и работе наставника, а также отчета наставника о результатах наставничества.

Все изложенное выше подтверждает вывод о необходимости нормативного закрепления положений о наставничестве в основополагающих актах федерального и регионального уровней о государственной и муниципальной службе, а также разработки и принятия соответствующих подзаконных актов.

Литература:

1. Основные направления развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2016–2018 годы: Указ Президента РФ от 11 августа 2016 г. № 403. Собрание законодательства РФ. 2016. № 33. Ст. 5165.
2. Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления: Указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 601. Собрание законодательства РФ. 2012. № 19. Ст. 2338.
3. Методический инструментальный по применению наставничества на государственной гражданской службе: утвержден Минтрудом России 18 ноября 2013 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
4. *Карпшина И. Е., Суховеева О. И.* Наставничество на государственной гражданской службе: повышение эффективности применения кадровых технологий // Приоритетные научные направления: от теории к практике. 2016. № 32–2. С. 80–84.
5. *Ковтков Д. И.* Наставничество на гражданской службе // Законодательство и экономика. 2016. № 11. С. 41–53.
6. *Ростовцева Ю. В.* К вопросу развития института наставничества на государственной гражданской службе // Административное право и процесс. 2014. № 5. С. 57–60.
7. О системе государственной службы Российской Федерации: Федеральный закон от 25 мая 2003 г. № 58-ФЗ. Собрание законодательства РФ. 2003. № 22. Ст. 2063.
8. О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ. Собрание законодательства РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.
9. О муниципальной службе в Российской Федерации: Федеральный закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ. Собрание законодательства РФ. 2007. № 10. Ст. 1152.
10. Об организации наставничества в Министерстве Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий: приказ МЧС России от 20 июля 2009 г. № 416. Российская газета. 2009. 23 июля.
11. Положение об организации наставничества в системе Следственного комитета Российской Федерации: приказ Следственного комитета РФ от 29 марта 2011 г. № 42. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

References:

1. Main directions development of state civil services Russian Federation on 2016–2018 years: Decree President RF of 11 August 2016 № 403. Collection legislation RF. 2016. № 33. Art. 5165.
2. About major directions perfection system governmental management: Decree President RF of 7 May 2012 № 601. Collection legislation RF. 2012. № 19. Art. 2338.
3. Methodical tools by application наставничества on of state civil service: Ministry of Labor Russia 18 November 2013. Access from ref.-legal system «ConsultantPlus».
4. *Karishina I. E., Suhoveeva O. I.* Tutorship on of state civil service: increase effectiveness applications personnel technology // Priority scientific directions: from theory to practice. 2016. № 32-2. P. 80–84.
5. *Kovtkov D. E.* Tutorship on civil service // Legislation and economy. 2016. № 11. P. 41–53.
6. *Rostovtseva Y. B.* To issue development Institute tutorship on of state civil service // Administrative right and process. 2014. № 5. P. 57–60.
7. About system of state services Russian Federation: Federal law from 25 May 2003. № 58-FL. Collection legislation RF. 2003. № 22. Art. 2063.
8. About of state civil service Russian Federation: Federal law from 27 July 2004 g. № 79-FL. Collection legislation RF. 2004. № 31. Art. 3215.
9. About municipal service at Russian Federation: Federal law from 2 Martha 2007 g. № 25-FL. Collection legislation RF. 2007. № 10. Art. 1152.
10. About organizations tutoship at Ministry Russian Federation by cases civil defense, Emergency situations and Elimination effects of natural disasters: order MOE Russia of 20 July 2009. № 416 // Russian newspaper. 2009. 23 July.
11. Position about organizations tutorship at system Investigative committee Russian Federation: order Investigative committee RF of 29 March 2011. № 42. Access from ref.-legal system «ConsultantPlus».

Литература:

12. О внедрении методических рекомендаций об организации наставничества в Министерстве юстиции Российской Федерации и Федеральной службе судебных приставов: распоряжение Минюста РФ от 8 июня 2011 г. № 1234-р // Российская газета. 2011. 11 июня.
13. Положение о наставничестве в Судебном департаменте при Верховном Суде Российской Федерации: приказ Судебного департамента при Верховном Суде РФ от 28 мая 2013 г. № 107. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
14. Типовое положение об организации наставничества в органах Прокуратуры Российской Федерации: приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 17 декабря 2012 г. № 467. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
15. Об организации наставничества в прокуратуре Свердловской области: приказ прокурора Свердловской области от 25 февраля 2013 г. № 360-а. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
16. Положение о Совете наставников в прокуратуре Свердловской области: утверждено прокурором Свердловской области 25 июня 2013 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
17. Положение о наставничестве в Федеральной службе судебных приставов: приказ ФССП России от 30 января 2015 г. № 35. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
18. Положение о наставничестве в Федеральном агентстве связи: приказ Россвязи от 29 декабря 2017 г. № 295. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
19. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ. Собрание законодательства РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.
20. Положение о наставничестве в администрации Губернатора Новосибирской области и Правительстве Новосибирской области, исполнительных органах государственной власти Новосибирской области: постановление Губернатора Новосибирской области от 20 декабря 2012 г. № 228. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
21. О наставничестве на государственной гражданской службе Ульяновской области: Закон Ульяновской области от 28 мая 2018 г. № 44-ЗО. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
22. Типовое положение о наставничестве в исполнительном органе государственной власти Санкт-Петербурга: распоряжение Правительства Санкт-Петербурга от 25 сентября 2014 г. № 60-рп. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
23. Положение о наставничестве на государственной гражданской службе Ямало-Ненецкого автономного округа: постановление Губернатора ЯНАО от 29 ноября 2012 г. № 170-ПГ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

References:

12. About implementation teaching recommendations about organizations наставничества at Ministry Justice Russian Federation and Federal service court bailiffs: disposal Ministry Justice RF of 8 June 2011 № 1234-R // Russian newspaper. 2011. 11 June.
13. Position about mentoring at Court Department at Supreme Court Russian Federation: order Judicial Department at Supreme Court RF of 28 May 2013 № 107. Access from ref.-legal system «ConsultantPlus».
14. Position about organizations tutorship at bodies Prosecutors Russian Federation: order General prosecutor Russian Federation of 17 December 2012 № 467. Access from ref.-legal system «ConsultantPlus».
15. About organizations tutorship at Prosecutor Sverdlovsk the: order prosecutor Sverdlovsk the of 25 February 2013 № 360-a. Access from ref.-legal system «ConsultantPlus».
16. Position about Council mentors at Prosecutor Sverdlovsk the: approved prosecutor Sverdlovsk the 25 June 2013. Access from ref.-legal system «ConsultantPlus».
17. Position about mentoring at Federal service court bailiffs: order FSSP Russia of 30 January 2015. № 35. Access from ref.-legal system «ConsultantPlus».
18. Position about mentoring at Federal agency communication: order Россвязи of 29 December 2017. № 295. Access from ref.-legal system «ConsultantPlus».
19. About general principles organizations legislative (representative) and executive bodies of state authorities subjects Russian Federation: Federal law from 6 October 1999 № 184-FL. Collection legislation RF. 1999. № 42. Art. 5005.
20. Position about mentoring at administration Governor Novosibirsk the and Government Novosibirsk the, executive bodies of the state authorities Novosibirsk: ruling Governor Novosibirsk the of 20 December 2012 № 228. Access of ref.-legal system «Consultant Plus».
21. About mentoring on of the state civil service Ulyanovsk: Law Ulyanovsk the of 28 May 2018 № 44-LO. Access from ref.-legal system «ConsultantPlus».
22. Position about mentoring at Enforcement authority of state authorities St.-Petersburg: disposal Government St.-Petersburg of 25 September 2014 № 60-rp. Access from ref.-legal system «ConsultantPlus».
23. Position about mentoring on of state civil service I have Yamalo-Nenetskogo Autonomous region: ruling Governor INAO of 29 November 2012 № 170-GD. Access from ref.-legal system «ConsultantPlus».

Литература:

24. Типовое положение о наставничестве на государственной гражданской службе Республики Крым: Министерство труда и социальной защиты Республики Крым от 15 октября 2015 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
25. Положение о наставничестве в исполнительных органах государственной власти Республики Татарстан: постановление Кабинета министров Республики Татарстан от 11 июня 2014 г. № 402. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
26. Положение о наставничестве на муниципальной службе города Барнаула, утвержденное решением Барнаульской городской Думы от 27 февраля 2015 г. № 416. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
27. Положение о наставничестве на муниципальной службе в органах местного самоуправления города Нефтеюганска: постановление Главы города Нефтеюганска от 30 мая 2017 г. № 37. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
28. Положение о наставничестве в Администрации города Нижний Тагил: постановление Администрации города Нижний Тагил от 24 сентября 2013 г. № 2312. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
29. Положение о наставничестве в Администрации города Хабаровска: распоряжение Администрации города Хабаровска от 29 июня 2016 г. № 381-р. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

References:

24. Position about mentoring on of state civil service Republic Crimea: Ministry labor and social protection Republic Crimea of 15 October 2015. Access from ref.-legal system «ConsultantPlus».
25. Position about mentoring at executive bodies of state authorities Republic Tatarstan: ruling Office ministers Republic Tatarstan of 11 June 2014 № 402. Access from ref.-legal system «ConsultantPlus».
26. Position about mentoring on municipal service cities Barnaul, approved decision Barnaul urban Thoughts of 27 February 2015 № 416. Access from ref.-legal system «ConsultantPlus».
27. Position about mentoring on municipal service at bodies local self-government cities Nefteyugansk: ruling Head cities Nefteyugansk of 30 May 2017 № 37. Access from ref.-legal system «ConsultantPlus».
28. Position about mentoring at Administration cities Lower Tagil: ruling Administration cities Lower Tagil of 24 September 2013 № 2312. Access from ref.-legal system «ConsultantPlus».
29. Position about mentoring at Administration cities Khabarovsk: disposal Administration cities Khabarovsk of 29 June 2016 № 381-R. Access from ref.-legal system «ConsultantPlus».

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПЕНСИОННОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЗА ВЫСЛУГУ ЛЕТ МУНИЦИПАЛЬНЫХ СЛУЖАЩИХ

Истомина Е. А.

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, Екатеринбург, ул. 8 Марта, 66, eistomina2011@gmail.com

УДК 35.088.36
ББК 67.401.02

Цель. Исследование пенсионного обеспечения за выслугу лет муниципальных служащих как способа компенсации социального риска стойкой утраты трудоспособности, выявление проблем правового регулирования в этой сфере.

Методы. В статье проведен анализ положений федеральных законов, законов субъектов РФ о пенсионном обеспечении за выслугу лет муниципальных служащих, государственных гражданских служащих. Привлечены международные стандарты установления пенсионного возраста, зарубежный опыт правового регулирования соответствующих общественных отношений. Сравнительная характеристика положений нормативных правовых актов позволила обосновать предложения по совершенствованию действующего законодательства.

Результаты. В работе проанализировано современное состояние законодательства о пенсионном обеспечении за выслугу лет муниципальных служащих, с акцентом на последних изменениях, коснувшихся возраста выхода на пенсию муниципальных служащих, а также государственных гражданских служащих, увеличения требуемой продолжительности стажа государственной гражданской и муниципальной службы. Проведенное исследование позволило сделать вывод о том, что и до реформирования институт пенсий за выслугу лет вызывал сомнения в своей защитной функции, а после нововведений – почти утратил свою роль стимула к длительной и эффективной деятельности на муниципальной службе.

Показано, что некоторые причины увольнения со службы неоправданно лишают гражданина на пенсию за выслугу лет. Изучен механизм исчисления названной пенсии и обоснован вывод о том, что механизм, закрепленный в федеральном законодательстве, зачастую не позволяет говорить о возможности компенсации социального риска посредством этой выплаты.

В качестве вывода предложено расширить перечень оснований увольнения с государственной гражданской и муниципальной службы, дающих право на назначение пенсии за выслугу лет, а также закрепить в Федеральном законе «О государственном пенсионном обеспечении», дополнительно к механизму исчисления пенсии за выслугу лет ее минимальный размер как доплаты к страховой пенсии по старости (по инвалидности).

Научная новизна. Научная новизна заключается в анализе федеральных законов, законов субъектов РФ и выявлении недостатков пенсионного обеспечения за выслугу лет муниципальных служащих как способа компенсации социального риска, предложении изменений в законодательство.

Ключевые слова: муниципальный служащий, социальный риск, пенсия за выслугу лет, пенсионный возраст.

ACTUAL PROBLEMS OF PENSION PROVISION FOR MUNICIPAL EMPLOYEES

Istomina E. A.

candidate of Legal Sciences, Associate Professor, Associate Professor of the Department of Social Law of Ural Institute of Management – branch, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), 620990, Russia, Yekaterinburg, 8 March str., 66, eistomina2011@gmail.com

Purpose. Research of pension provision for long service of municipal employees as a way of compensation of social risk of persistent disability, identification of problems of legal regulation in this sphere.

Methods. The article analyzes the provisions of federal laws, the laws of the subjects of the Russian Federation on pensions for seniority of municipal employees, state civil servants. International standards for establishing the retirement age, foreign experience in the legal regulation of relevant public relations have been attracted. Comparative characteristics of the provisions of regulatory legal acts allowed to substantiate proposals for improving the current legislation.

Results. The paper analyzes the current state of legislation on pension provision for long service of municipal employees, with an emphasis on recent changes affecting the retirement age of municipal employees, as well as state civil servants, and increasing the required length of service for the state civil and municipal service. The conducted research led to the conclusion that, even before the reform, the institution of long service pensions was questioning its defensive function, and after innovations it almost lost its role as an incentive to long and effective activity in the municipal service.

It is shown that some reasons for dismissal from service unnecessarily deprive a citizen of retirement for long service.

The mechanism of calculation of the named pension is studied and the conclusion that the mechanism fixed in the federal legislation, frequently does not allow to speak about an opportunity of indemnification of social risk by means of this payment is proved.

As a conclusion, it is proposed to expand the list of grounds for dismissal from the state civil and municipal service entitling the appointment of a pension for long service, and also to fix in the Federal Law "On State Pensions", in addition to the mechanism for calculating the retirement pension for its minimum size as additional payments to the old-age insurance pension (for disability).

Scientific novelty. The scientific novelty lies in the analysis of federal laws, laws of the subjects of the Russian Federation and the identification of shortcomings in the provision of pensions for the long service of municipal employees as a means of compensating for social risk, proposing changes in legislation.

Key words: municipal employee, social risk, pension, retirement age.

Пенсионное обеспечение – один из наиболее динамично изменяющихся, обсуждаемых и критикуемых институтов в праве социального обеспечения. Стремясь достичь целей, обозначенных в Стратегии долгосрочного развития пенсионной системы РФ [1] – гарантий социально приемлемого уровня пенсионного обеспечения при обеспечении сбалансированности и долгосрочной финансовой устойчивости, законодатель предпринимает разного рода меры, в том числе – вводит новый механизм расчета страховых пенсий, реформирует систему досрочного пенсионирования путем внедрения специальной оценки условий труда, ставит вопрос о повышении пенсионного возраста. Последнее на сегодняшний момент было реализовано в отношении государственных гражданских и муниципальных служащих.

Следует отметить, что принцип профессионализма и компетентности, закрепленный в статье 4 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации» [2] (далее – Закон о муниципальной службе), предполагает требования к квалификации лиц, поступающих на данный вид службы, повышенную ответственность за выполняемые действия и принимаемые решения. Сама муниципальная служба определяется законом как профессиональная деятельность граждан, замещающих должности муниципальной службы на постоянной основе. Эта деятельность осуществляется в интересах муниципального образования и его населения, значит, служащий подчиняет себя общественным интересам, и должен соблюдать ограничения и запреты, предусмотренные нормами права. В связи с этим ему должны быть предоставлены разного рода гарантии. Большинство из них (в области рабочего времени и времени отдыха, оплаты труда,

охраны труда, обязательного социального страхования) носят общий характер. Лишь пенсионное обеспечение обладает определенными особенностями.

Этот вид компенсации социального риска утраты трудоспособности и до реформирования вызывал сомнения в своей защитной функции с позиций права социального обеспечения. Сегодня таких вопросов становится все больше.

Во-первых, обращает на себя внимание тот факт, что назначение пенсии за выслугу лет обусловлено строго определенными причинами увольнения с муниципальной службы. Так, в соответствии со статьей 56 Закона Свердловской области «Об особенностях государственной гражданской службы Свердловской области» [3] основаниями прекращения служебного контракта, дающими право на назначение пенсии за выслугу лет, являются расторжение служебного контракта по инициативе служащего в связи с выходом на

пенсию; отказ служащего от перевода на иную должность государственной гражданской службы, необходимого по состоянию здоровья в соответствии с медицинским заключением; сокращение должностей государственной гражданской службы; упразднение государственного органа; достижение служащим Свердловской области установленного федеральным законом предельного возраста пребывания на государственной гражданской службе и некоторые другие. Эти же обстоятельства, согласно статье 24 Закона о муниципальной службе, закрепившей соотносимые права на пенсию за выслугу лет муниципальных служащих и государственных гражданских служащих субъекта РФ, дают муниципальному служащему, исполняющему обязанности на территории Свердловской области, право на пенсионное обеспечение.

Законодательство Челябинской области [4, 5] в этой части содержит отсылку к Федеральному закону «О государственном пенсионном обеспечении в РФ» [6], где закреплен исчерпывающий перечень оснований расторжения служебного контракта с государственным гражданским служащим, дающих право на назначение пенсии за выслугу лет. В этот перечень не попали такие обстоятельства, как утрата доверия в случае несоблюдения ограничений, запретов, требований об урегулировании конфликта интересов и неисполнения обязанностей в сфере противодействия коррупции (п. 1.1 ст. 37 Закона о государственной гражданской службе [7]), неоднократное неисполнение служащим без уважительных причин должностных обязанностей при наличии дисциплинарного взыскания, однократное грубое нарушение должностных обязанностей (прогул, появление на службе в состоянии опьянения и пр.), и некоторые иные. Включение в этот перечень оснований увольнения, связанных с коррупционной составляющей, можно понять, ведь, как справедливо отметил С. Е. Чаннов, увольнение государственных гражданских и муниципальных служащих за серьезные коррупционные правонарушения не только допустимо, но и необходимо. Он подчеркивает, что коррупция – это опаснейшее социальное явление и даже ее незначительные проявления, особенно в сфере публичного управления, способствуют расшатыванию его устоев. Правда, сам ученый отстаивает идею дифференцированного подхода к коррупционным правонарушениям и наказаниям за них [8, С. 2201]. Поэтому в первом приближении следует поддержать правило о назначении пенсии за выслугу лет в случае увольнения по такому основанию.

Напротив, увольнение за, к примеру, неоднократные опоздания на службу, прогул, как и некоторые иные вышеуказанные причины, вызывают сомнения в их оправданности как регулятора права служащего на пенсию за выслугу лет. Пенсия по старости, за выслугу

лет по своей природе – не премиальная, поощрительная выплата, а социальное предоставление, которое назначается в порядке компенсации утраченного в связи с наступлением стойкой нетрудоспособности заработка и реализовавшегося социального риска. Утрата трудоспособности может быть вызвана не только наступлением установленного возраста, но и изнашиванием организма в связи с определенной трудовой деятельностью. Н. И. Сапожникова, исследуя вопросы досрочного пенсионного обеспечения, указала, что названные пенсии – это материальное обеспечение, предоставляемое до достижения общеустановленного пенсионного возраста, в связи с работой, оказывающей вредное воздействие на организм лица [9, С. 8]. В настоящее время оснований досрочного назначения страховых пенсий по старости в действующем законодательстве достаточно много, и ни одно из них не связано с причинами увольнения работника с работы. Никому не придет в голову отказать водолазу или электросварщику, уволенному за прогул, в назначении страховой пенсии по старости на этом основании. Юридическое значение будет иметь специальный страховой стаж (в законодательстве он назван стажем на соответствующих видах работ), подтвержденный необходимыми документами, в отдельных случаях – иные установленные законом обстоятельства (продолжительность общего страхового стажа, возраст лица), подтверждающие утрату лицом трудоспособности, более раннее наступление старения организма.

Соглашаясь с выводом Конституционного Суда РФ о том, что специфика государственной и муниципальной службы в России, предопределяющая особый правовой статус служащих, обусловленный содержанием профессиональной служебной деятельности, характером выполняемых функций, предъявляемыми квалификационными требованиями, ограничениями, связанными с прохождением службы, дает законодателю право устанавливать для названных лиц определенные гарантии и особенности в области пенсионного обеспечения в зависимости от продолжительности, условий прохождения службы и других объективно значимых обстоятельств [10], следует подчеркнуть, что логика досрочного пенсионного обеспечения по старости должна быть применима и к пенсионному обеспечению за выслугу лет муниципальных служащих.

Кроме того, начиная с 2017 года увеличивается необходимая для назначения названной пенсии продолжительность стажа государственной гражданской и муниципальной службы. Причем такое повышение будет значимым – с 15 до 20 лет. При этом страховой стаж, необходимый для назначения страховой пенсии по старости на общих основаниях, увеличивается лишь с 5 до 15 лет. Поэтому представляется обоснованным предложить законодателю рассмотреть предложение

о расширении перечня оснований увольнения с государственной гражданской и муниципальной службы, дающих право на назначение пенсии за выслугу лет.

Второй неоднозначный аспект представляет собой исчисление пенсий за выслугу лет. Соотносимые права на пенсию за выслугу лет муниципальных служащих и государственных гражданских служащих субъекта РФ проявляются не только в определении прав на пенсию, но и в сопоставимости максимальных размеров пенсий за выслугу лет муниципального служащего и государственного гражданского служащего субъекта РФ, замещающего аналогичную должность. Механизм расчета пенсии может отличаться в различных регионах. Так, в Свердловской области размер пенсии за выслугу лет устанавливается к страховой пенсии по старости либо по инвалидности и составляет 65 % должностного оклада по соответствующей должности государственной гражданской службы Свердловской области при наличии стажа государственной гражданской службы Свердловской области не менее требуемой продолжительности и не более 20 лет, при наличии стажа свыше 20 лет и до 25 лет включительно – 100 % соответствующего оклада, при наличии стажа свыше 25 лет – 135 % оклада. Данные положения нашли свое отражение и в муниципальных правовых актах, применительно к пенсиям за выслугу лет муниципальным служащим.

В Челябинской области пенсии муниципальным служащим, как и государственным гражданским служащим данного субъекта РФ, определяются в соответствии с правилами, установленными для федеральных государственных гражданских служащих. Статьей 14 Федерального закона «О государственном пенсионном обеспечении в РФ» установлено правило о том, что размер пенсии за выслугу лет составляет при необходимом стаже (15,5 лет в 2017 году с постепенным повышением до 20 лет) 45 % среднемесячного заработка федерального государственного гражданского служащего за вычетом страховой пенсии по старости (инвалидности), фиксированной выплаты и повышений фиксированной выплаты. За каждый полный год стажа сверх указанного пенсия за выслугу лет увеличивается на 3 % среднемесячного заработка. При этом общая сумма пенсии за выслугу лет и страховой пенсии по старости (инвалидности), фиксированной выплаты и повышений фиксированной выплаты не может превышать 75 % среднемесячного заработка служащего. Реализация приведенных положений закона иногда приводит к тому, что размер страховой пенсии с учетом фиксированной выплаты и повышений к ней оказывается выше, чем размер пенсии за выслугу лет целиком. В результате гражданин, длительное время исполнявший обязанности государственной гражданской либо муниципальной службы, получает только страховую пенсию.

Отметим, что исчисление пенсии за выслугу лет в сходных размерах характерно и для иных стран. Так, пенсию за выслугу лет в размере до 75 % среднего заработка могут получать французские государственные служащие. Такой размер получится, если стаж госслужбы составит (по состоянию на 2017 года) 41,5 лет [11]. Однако следует учитывать, что названные служащие подпадают под действие одного из специальных французских режимов пенсионного обеспечения. В соответствии со статьей 2 Кодекса гражданских и военных пенсий его действие распространяется на государственных гражданских служащих, включая служащих территориальных коллективов; должностных лиц судебных органов; военнослужащих всех чинов, имеющих статус профессиональных военных или служащих дольше законного срока в соответствии с контрактом; супругов и детей перечисленных категорий служащих. Данный режим ни финансово, ни организационно не соприкасается с общим режимом, в рамках которого предоставляются пенсии большинству лиц, работающих по трудовым договорам.

В нашей стране государственные гражданские, а также муниципальные служащие относительно пенсионной системы находятся как бы в «двойном положении»: с одной стороны, они являются застрахованными лицами, и на них распространяется обязательное пенсионное страхование, дающее в перспективе право на страховые пенсии (замечу здесь, что отдельных пенсий по инвалидности и по случаю потери кормильца не предусмотрено – служащий, признанный инвалидом, получит страховую пенсию, и члены его семьи, в случае его смерти – тоже), с другой – особый характер деятельности, подчеркиваемый законодателем в программных документах, в законодательстве, предполагает предоставление компенсации социального риска стойкой утраты трудоспособности, вызванной именно этим видом деятельности. Отсюда – обозначенная проблема исчисления пенсии за выслугу лет.

Конституционный Суд РФ подчеркнул, что по своей природе пенсионное обеспечение муниципальных служащих (в виде пенсии за выслугу лет либо ежемесячной доплаты к пенсии) является дополнительным обеспечением, предоставляемым за счет средств местных бюджетов, помимо пенсии, назначаемой на общих основаниях. И в случае, если, к примеру, страховая пенсия будет увеличена, а доплата к ней, составляющая пенсию за выслугу лет, уменьшена, либо вообще будет прекращена ее выплата, то это не лишает гражданина права на пенсионное обеспечение на общих основаниях. Таким образом, неконституционной приведенная формула расчета пенсии признана не была [12].

Возможным решением обозначенной проблемы может быть признана гарантия минимального

пенсионного обеспечения, закрепленная в некоторых субъектах РФ. Так, согласно статье 5 Закона Пермского края «О пенсии за выслугу лет лицам, замещавшим должности государственной гражданской и муниципальной службы Пермской области, Коми-Пермяцкого автономного округа, Пермского края» [13] размер пенсионного обеспечения за выслугу лет также зависит от стажа службы и составляет, суммарно со страховой пенсией, от 45 % до 75 % месячного денежного содержания служащего. Непосредственно пенсионная выплата за выслугу лет не может составлять менее 50 % размера фиксированной выплаты к страховой пенсии. Согласно положениям Закона Ханты-Мансийского автономного округа – Югры «О государственной гражданской службе Ханты-Мансийского автономного округа – Югры» [14] общая сумма пенсии за выслугу лет и страховой пенсии по старости (инвалидности), фиксированной выплаты к страховой пенсии и повышений фиксированной выплаты к страховой пенсии не может превышать 75 % среднемесячного заработка лица, замещавшего должность гражданской службы автономного округа. При этом минимальный размер пенсии за выслугу лет устанавливается в сумме 5000 рублей. Таким образом, хотя бы небольшая, но доплата к страховой пенсии по старости как государственному гражданскому, так и муниципальному служащему гарантируется.

Изложенное позволяет предложить закрепить в Федеральном законе «О государственном пенсионном обеспечении», дополнительно к вышеуказанному механизму определения размера пенсии за выслугу лет, ее минимальный размер как доплаты к страховой пенсии по старости (по инвалидности). Таким образом, названная социальная выплата реализует свою компенсационную, а также, хотя бы отчасти, стимулирующую функцию, заключающуюся в сохранении заинтересованности граждан в деятельности в качестве муниципальных (а также государственных гражданских) служащих.

И все же вопрос, в наибольшей степени обративший на себя общественное внимание – это изменение пенсионного возраста чиновников. С 2017 года началось его поэтапное повышение. Согласно п. 1.1 статьи 8 Федерального закона «О страховых пенсиях» лицам, замещающим должности муниципальной службы [15] страховая пенсия по старости назначается по достижении ими возраста, установленного по состоянию на соответствующий календарный год – в 2018 году он составляет 56 лет для женщин и 61 год для мужчин. Названное повышение будет осуществляться до тех пор, пока этот возраст не достигнет 65 лет у мужчин и 63 лет у женщин.

Повышение пенсионного возраста коснулось не только российских служащих. Это можно назвать

довольно распространенной практикой и за рубежом. Так, пенсионный возраст во Франции, согласно статье L.161-17-2 Кодекса социального обеспечения, зависит от года рождения лица, выходящего на пенсию, и для лиц, родившихся в 1955 году и выходящих на пенсию в 2017 году, достигнет 62 лет [16]. Данное правило относится и к служащим территориальных коллективов. Государственные служащие Бельгии уже в настоящее время приобретают право на пенсию по достижении 65 лет, при наличии не менее 20 лет стажа госслужбы. Начиная с 2025 года этот возраст будет постепенно повышаться до 66 лет, и до 67 лет – с 2030 года [17]. Иногда пенсионный возраст не слишком высок, но необходимо соблюдение и иных условий. В Испании, например, чиновник может выйти на пенсию в 60 лет (для сравнения – работник частного сектора экономики приобретает право на пенсию в возрасте свыше 65 лет), однако необходимый стаж госслужбы составляет 30 лет (на некоторых видах службы – 35) [18]. В Республике Казахстан с 1 июля 2001 года пенсионный возраст для всех граждан был резко повышен – мужчинам до 63 лет, а женщинам до 58 лет. С 1 января 2018 года пенсионный возраст женщин будет повышаться по полгода за каждый календарный год, пока к 2027 года не достигнет 63 лет [19].

Дискуссия по проблеме повышения пенсионного возраста не нова для нашей страны. Сторонники повышения ссылаются на международные стандарты в сфере социального обеспечения, закрепляющие достаточно гибкий подход к этому вопросу. Рекомендацией МОТ «Об обеспечении дохода» №67 1944 г. [20] установлено, что случаем, в котором должно выплачиваться пособие по старости, является достижение установленного возраста, когда люди обычно становятся неспособными к эффективному труду, характер заболеланий и инвалидности становится тяжелым, а безработица, если она имеет место, скорее всего, становится постоянной. Минимальный пенсионный возраст был закреплён на уровне не более чем в 65 лет для мужчин и шестьдесят лет для женщин; однако для лиц, проработавших много лет на тяжелых или вредных работах, возможно установление более низкого возраста. При этом подчеркивалось, что названная социальная выплата, будучи достаточной для существования, может быть поставлена в зависимость от ухода в отставку с какой-либо постоянной оплачиваемой работы. В то же время получение случайных заработков сравнительно небольшого размера не должно лишать человека права на пособие по старости.

В Конвенции МОТ №102 «О минимальных нормах социального обеспечения» (1962 г.) [21] это положение получило определенное развитие. В цифровом выражении планка пенсионного возраста не была изменена, но правило было скорректировано и закреплено в статье

26 следующим образом: «Установленный возраст не превышает 65 лет. Однако компетентный орган власти может установить более высокий возрастной предел с учетом работоспособности пожилых лиц в соответствующей стране».

Таким образом, международный подход к установлению возраста, с которого человек может оставить активную деятельность и начать получать пенсию по старости в порядке компенсации данного социального риска, заключается в фиксации биологической старости, которая выражается в последовательном изнашивании человеческого организма и сопровождается в той или иной мере угнетением его жизненных функций [22, С. 97].

Полемика вокруг повышения пенсионного возраста носит достаточно устойчивый характер, усиливаясь в периоды экономических сложностей и затихая в более благополучное время и в периоды, приближенные к знаковым политическим мероприятиям. М. Л. Захаров справедливо указывает, что установление более низкого пенсионного возраста в России, чем в других странах (во Франции – 62 года, в Дании – 67 лет, и т.д.) не означает, что необходимо его незамедлительное повышение. Такой возраст полностью соответствует низкой продолжительности жизни в стране. В России низкий хронологический пенсионный возраст, определяемый по числу полных прожитых лет. Однако биологический пенсионный возраст, определяемый по различным показателям, характеризующим состояние здоровья человека, низким быть признан не может. Для мужчин он высокий, и станет низким лишь тогда, когда продолжительность жизни в стране, в том числе время предстоящей жизни на пенсии, приблизится к европейской, а стандартный пенсионный возраст останется тем же [23, С. 206–207].

Осторожно относиться к повышению пенсионного возраста призывают и ученые-экономисты. К примеру, А. К. Соловьев указывает, что во всех странах ОЭСР

(в отличие от России) повышение пенсионного возраста в принципе возможно, поскольку в большинстве из них ожидаемая продолжительность жизни при рождении для мужчин значительно превышает 70 лет, для женщин – более 80 лет. В России такого демографического резерва нет: ожидаемая продолжительность жизни в нашей стране составляет 62 и 74 года, соответственно. Более того, указывает он, повышение пенсионного возраста в долгосрочной перспективе вызовет более серьезные проблемы, причем не только для пенсионной системы, но и для всей системы социального обеспечения [24, С. 212].

Тем не менее в 2015 году было объявлено, что повышение пенсионного возраста необходимо «начинать с тех, кто к этому морально готов, исходя из того, что государственные служащие готовы трудиться дольше, чем некоторые другие категории граждан» [25]. Очевидно, что в отношении муниципальных служащих, как и государственных гражданских служащих, к настоящему моменту соответствующее решение не только принято, начало действовать, но и не подлежит дальнейшему обсуждению, хотя оценить его однозначно нельзя.

Изложенное позволяет сделать общий вывод о том, что пенсионное обеспечение за выслугу лет муниципальных служащих, а также государственных гражданских служащих, нуждается в дальнейшем реформировании. Это должно осуществляться не в сторону ужесточения правил предоставления социальных выплат, а в сторону большей эффективности, оправданности, можно сказать, «социальности». Обоснованные в статье предложения, направленные на совершенствование действующего законодательства, должны этому способствовать. Гарантированность пенсионного обеспечения за выслугу лет станет для муниципального служащего дополнительным стимулом квалифицированно, ответственно исполнять свои должностные обязанности в интересах общества.

Литература:

1. О Стратегии долгосрочного развития пенсионной системы РФ Распоряжение Правительства РФ от 25 декабря 2012 г. № 2524-р // Собрание законодательства РФ. 2012. № 53 (ч. II). Ст. 8029.
2. О муниципальной службе в Российской Федерации: Федеральный закон от 02.03.2007 N 25-ФЗ (ред. от 26 июля 2017 г.) // Собрание законодательства РФ. 2007. № 10. Ст. 1152; 2017. № 31 (Ч. I). Ст. 4741.
3. Об особенностях государственной гражданской службы Свердловской области Закон Свердловской области от 15 июля 2005 г. № 84-ОЗ (с изм. на 9 июня 2017 г.). Доступ из справ.-прав. системы «КонсультантПлюс».

References:

1. On the Strategy for the long-term development of the Russian Federation's pension system. Order of the Government of the Russian Federation of 25 December 2012 № 2524-p // Collection of Legislation of the Russian Federation. 2012. № 53 (Part II). Art. 8029.
2. On the municipal service in the Russian Federation: Federal Law № 25-FL of 02 March 2007 (as amended on 26.07.2017) // Collection of the legislation of the Russian Federation. 2007. № 10. Art. 1152; 2017. № 31 (Part I). Art. 4741.
3. On the peculiarities of the state civil service of the Sverdlovsk Region Law of the Sverdlovsk Region of 15 July 2005 № 84-OL (as amended on 9 June 2017) URL: <http://docs.cntd.ru/document/802032141> (date of reference 20.10.2017)

Литература:

- О регулировании муниципальной службы в Челябинской области: Закон Челябинской области от 8 июня 2007 года № 144-ЗО (с изменениями на: 04.07.2017). Доступ из справ.-прав. системы «КонсультантПлюс».
- О регулировании государственной гражданской службы Челябинской области (с изменениями на: 06.09.2017). URL: <http://docs.cntd.ru/document/819001363> (дата обращения – 20 октября 2017 г.)
- О государственном пенсионном обеспечении: Федеральный закон от 15 декабря 2001 г. № 166-ФЗ (ред. 01 июля 2017 г.) // Собрание законодательства РФ. 2001. № 51. Ст. 4831; 2017. № 27. Ст. 3945.
- О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ (ред. от 29 июля 2017 г.) // Собрание законодательства РФ. 2004. № 31. Ст. 3215; 2017. № 31 (Ч. I). Ст. 4824.
- Чаннов С. Е. Может ли коррупционный проступок быть малозначительным? // Актуальные проблемы российского права. 2014. N 10. С. 2197–2203.
- Сапожникова Н. И. Правовое регулирование досрочного пенсионного обеспечения: автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Екатеринбург, 2005. 26 с.
- Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы администрации муниципального образования «Родниковский муниципальный район» Ивановской области на нарушение конституционных прав и свобод частью 1 статьи 24 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации»: Определение Конституционного Суда РФ от 10 октября 2013 г. № 1591-О // Вестник Конституционного Суда РФ. 2014. № 3.
- Code des pensions civiles et militaires de retraite. [электронный ресурс]. URL: http://codes.droit.org/CodV3/pensions_civiles_militaires_retraite.pdf (дата обращения 15.10.2017).
- Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Бerezина Натальи Анатольевны, Иванисшевой Галины Алексеевны и других на нарушение их конституционных прав положениями статьи 7 Федерального закона «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» и статьи 6 Закона Оренбургской области «Об установлении пенсии за выслугу лет государственным гражданским служащим Оренбургской области»: Определение Конституционного Суда РФ от 19 июля 2016 г. № 1589-О. [электронный ресурс]. URL: <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision244287.pdf> (дата обращения 15.10.2017).
- О пенсии за выслугу лет лицам, замещавшим должности государственной гражданской и муниципальной службы Пермской области, Коми-Пермяцкого автономного округа, Пермского края: Закон Пермского края от 09 декабря 2009 года № 545-ПК (с изм. от 10 ноября 2016 г.) [электронный ресурс]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/911525308> (дата обращения 28.09.2017).

References:

- On the regulation of municipal service in the Chelyabinsk region: Law of the Chelyabinsk region of 08 June 2007 № 144-LO (as amended on 04.07.2017). URL: <http://docs.cntd.ru/document/819005201> (date of reference 20.10.2017)
- On the regulation of the state civil service in the Chelyabinsk region (as amended on 06.09.2017). URL: <http://docs.cntd.ru/document/819001363> (date of reference 20.10.2017)
- On State Pensions: Federal Law № 166-FL of 15 December 2001 (as amended on 01.07.2017) // Collection of Legislation of the Russian Federation. 2001. № 51. Article 4831; 2017. № 27. Article 3945.
- On the Civil Service of the Russian Federation: Federal Law № 79-FL of 27 July 2004 (as amended on 29.07.2017) // Collection of Legislation of the Russian Federation. 2004. № 31. Art. 3215; 2017. № 31 (Part I). Art. 4824.
- Channov S. Y. Can a corruption misconduct be insignificant? // Actual problems of Russian law. 2014. № 10. P. 2197–2203.
- Legal regulation of early retirement provision: the dissertation author's abstract on competition of a scientific degree of the candidate of legal sciences. Yekaterinburg, 2005. 26 p.
- On the refusal to accept the complaint of the administration of the municipal formation “Rodnikovsky municipal district” of the Ivanovo region for violation of constitutional rights and freedoms by part 1 of Article 24 of the Federal Law “On municipal service in the Russian Federation: Determination of the Constitutional Court of the Russian Federation of 10 October 2013 № 1591-C // Bulletin of the Constitutional Court of the Russian Federation. 2014. № 3.
- Code des pensions civiles et militaires de retraite. [e-resource]. URL: http://codes.droit.org/CodV3/pensions_civiles_militaires_retraite.pdf (date of reference 20.10.2017)
- Refusal to accept the complaint of Natalia Berezina, Galina Ivanisheva and others for violation of their constitutional rights by the provisions of Article 7 of the Federal Law “On State Pensions in the Russian Federation” and Article 6 of the Law of the Orenburg Region “On Establishing a Retirement Payer years the state civil servant of the Orenburg region “The definition of the Constitutional Court of the Russian Federation of 19 July 2016 № 1589-0. [e-resource]. URL: <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision244287.pdf> (date of reference 20.10.2017).
- On retirement pension for persons who replaced the positions of the state civil and municipal service of Perm Region, Komi-Permyatsky Autonomous Okrug, Perm Krai: Perm Territory Law of 9 December 2009 № 545-PL (as amended on 10.11.2017). [e-resource]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/911525308> (date of reference 20.10.2017).

Литература:

14. О государственной гражданской службе Ханты-Мансийского автономного округа – Югры: Закон Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 31 декабря 2004 г. № 97-ОЗ. URL: <http://docs.cntd.ru/document/429037666> (дата обращения 30.09.2017).
15. Это правило затронуло, помимо муниципальных служащих, лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, на постоянной основе – государственные должности субъектов Российской Федерации, муниципальные должности, а также должности государственной гражданской службы Российской Федерации. (О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части увеличения пенсионного возраста отдельным категориям граждан: Федеральный закон от 23 мая 2016 г. № 143-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2016. № 22. Ст. 3091).
16. Code de la sécurité sociale. [электронный ресурс]. URL: https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?sessionId=D53B780DF124512571A0F62D58337186.tplgfr21s_1?cidTexte=LEGITEXT000006073189&dateTexte=20171019 (дата обращения 21.10.2017).
17. Pensions de retraite du régime des fonctionnaires. Septembre 2017. [электронный ресурс]. URL: http://sdpsp.fgov.be/fr/pdf/publications/retirement_pension.pdf (дата обращения 21.10.2017).
18. Les retraites des fonctionnaires à l'étranger. [электронный ресурс]. URL: <http://www.cor-retraites.fr/IMG/pdf/doc-2345.pdf> (дата обращения 21.10.2017).
19. О пенсионном обеспечении в Республике Казахстан: Закон Республики Казахстан от 21 июня 2013 года № 105-V. [электронный ресурс]. URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1300000105> (дата обращения 21.10.2017).
20. Об обеспечении дохода: Рекомендация МОТ № 67 от 12 мая 1944 г. // Конвенции и рекомендации, принятые Международной конференцией труда. 1919–1956. Т. I. Женева: МБТ, 1991. С. 591–612.
21. О минимальных нормах социального обеспечения: Конвенция МОТ № 102 от 28 июня 1952 г. // Конвенции и рекомендации, принятые Международной конференцией труда. 1919–1956. Т. I. Женева: Международное бюро труда, 1991. С. 1055–1086.
22. Карпунина Н. А. Юридические факты в пенсионном обеспечении Российской Федерации: диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук. М., 2010. 227 с.
23. Международные и российские нормы пенсионного обеспечения: сравнительный анализ / Отв.ред. Э. Г. Тучкова, Ю. В. Васильева. М.: Проспект, 2013. 440 с.
24. Соловьев А. К. Пенсионный возраст как фактор экономического развития // Журнал экономической теории. 2016. № 3. С. 202–219.
25. Настоящая новость никогда не бывает скучной. Дмитрий Медведев о бюджете, чиновниках, газетах и фотографии [электронный ресурс]. URL: <https://rg.ru/2015/11/11/medvedev-interviu.html> (дата обращения 21.10.2017).

References:

14. On the Civil Service of the Khanty-Mansiysk Autonomous Okrug – Ugra: The Law of the Khanty-Mansiysk Autonomous Okrug – Ugra of 31 December 2004 № 97-OL. [e-resource]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/429037666> (date of reference 20.10.2017).
15. This rule affected, in addition to municipal employees, persons holding public office in the Russian Federation, on a permanent basis – public offices of the constituent entities of the Russian Federation, municipal offices, as well as posts of the state civil service of the Russian Federation. (On Amending Certain Legislative Acts of the Russian Federation Regarding Increasing the Retirement Age to Certain Categories of Citizens: Federal Law of 23 May 2016 № 143-FL // Collected Legislation of the Russian Federation 2016. № 22. Article 3091).
16. Code de la sécurité sociale. [e-resource]. URL: https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?sessionId=DE3B780DF124512571A0F62D58337186.tplgfr21s_1?cidTexte=LEGITEXT000006073189&dateTexte=20171019 (date of reference 20.10.2017).
17. Pensions de retraite du régime des fonctionnaires. Septembre 2017. [e-resource]. URL: http://sdpsp.fgov.be/fr/pdf/publications/retirement_pension.pdf (date of reference 20.10.2017).
18. Les retraites des fonctionnaires à l'étranger. [e-resource]. URL: <http://www.cor-retraites.fr/IMG/pdf/doc-2345.pdf> (date of reference 21.10.2017).
19. On pension provision in the Republic of Kazakhstan: Law of the Republic of Kazakhstan of 21 June 2013 № 105-L. URL: <http://adilet.zan.kz/eng/docs/Z1300000105> (date of reference 20.10.2017).
20. On securing income: ILO Recommendation of 12 May 1944 № 67 // Conventions and Recommendations adopted by the International Labor Conference. 1919–1956. T. I. Geneva: The Office, 1991. P. 591–612.
21. On the minimum standards of social security: ILO Convention of 28 June 1952 №. 102 // Conventions and recommendations adopted by the International Labor Conference. 1919–1956. I. I. Geneva: International Labor Office, 1991. P. 1055–1086.
22. Karpunina N. Legal facts in the pension provision of the Russian Federation: a thesis for the degree of Candidate of Juridical Sciences. M., 2010. 227 p.
23. International and Russian standards of pensions: comparative analysis / Ans. E. G. Tuchkova, V. Vasilyeva. M.: Prospekt, 2013. 440 p.
24. Soloviev A. Retirement age as a factor of economic development // Journal of Economic Theory. 2016. № 3. P. 202–219.
25. The real news is never boring. Dmitry Medvedev on the budget, officials, newspapers and photos. [e-resource]. URL: <https://rg.ru/2015/11/11/medvedev-interviu.html> (date of reference 20.10.2017).

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 диске (CD диске) в формате .doc или по электронной почте по адресу nvestnik@uara.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 заданиями;
- 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 А4.

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.: Юрист, 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:

1 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 денежно-кредитной 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 стран-членов ЕС в дальнейшем.

2 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.

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.

3 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 профиля в 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 развития.

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) приставный 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 сведения 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 высылаются один авторский экземпляр журнала. Плата за публикацию статьи в журнале с аспирантов не взимается. Дополнительные экземпляры можно приобрести, сделав соответствующий заказ в редакции.

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 *nvestnik@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 permitted 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 // Neza-visimaya 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:		
1 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.	2 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 city-mining 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 branch 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
Е.В. Макеева и О.Ю. Ефимова

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 30.09.2018

Формат 60 × 84/8. Гарнитура «Times New Roman». Усл. печ. л. 13. Тираж 999.
Отпечатано РИО Уральского Института управления – филиала РАНХиГС.
Заказ № 200

МУНИЦИПАЛИТЕТ: ЭКОНОМИКА и УПРАВЛЕНИЕ



ISSN 2304-3385