



2020

Том 5, № 4

ОБЩЕСТВО, ЭКОНОМИКА, УПРАВЛЕНИЕ

Научный журнал. Основан в 2016 году. Выходит 4 раза в год

УЧРЕДИТЕЛЬ	Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Челябинский государственный университет»	Адрес издателя: Россия, 454001, Челябинск, ул. Молодогвардейцев, 576
ГЛАВНЫЙ РЕДАКТОР	С. А. Головихин , доктор экономических наук, доцент, декан факультета управления Челябинского государственного университета, Челябинск	Адрес редакции: Россия, 454001, Челябинск, ул. Братьев Кашириных, 706, каб. 204. Тел. (351) 799-70-92, 799-70-89 e-mail: uprav@csu.ru
ОТВЕТСТВЕННЫЙ СЕКРЕТАРЬ	Е. А. Колесник , кандидат экономических наук, доцент кафедры государственного и муниципального управления Челябинского государственного университета, Челябинск	Адрес для писем: Россия, 454001, Челябинск, ул. Братьев Кашириных, 129, редакция журнала «Общество, экономика, управление»
РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ	<p>А. А. Алабугин, доктор экономических наук, профессор Высшей школы экономики и управления Южно-Уральского государственного университета (национального исследовательского университета), Челябинск</p> <p>И. Д. Колмакова, доктор экономических наук, профессор, заведующая кафедрой государственного и муниципального управления Челябинского государственного университета, Челябинск</p> <p>Т. А. Коркина, доктор экономических наук, профессор кафедры государственного и муниципального управления Челябинского государственного университета, Челябинск</p> <p>И. В. Лаврентьева, доктор экономических наук, профессор кафедры экономики и менеджмента Челябинского филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, Челябинск</p> <p>Т. Ю. Лушников, кандидат экономических наук, заведующая кафедрой менеджмента Челябинского государственного университета, Челябинск</p> <p>О. Е. Малых, доктор экономических наук, профессор кафедры экономической теории Уфимского государственного нефтяного технического университета, Уфа</p> <p>Е. А. Неживенко, доктор экономических наук, профессор кафедры экономической теории и регионального развития Челябинского государственного университета, Челябинск</p> <p>А. В. Овчинникова, доктор экономических наук, профессор, директор Удмуртского филиала Института экономики Уральского отделения Российской академии наук, Ижевск</p> <p>А. Н. Пыткин, доктор экономических наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ, директор Пермского филиала Института экономики Уральского отделения Российской академии наук, Пермь</p> <p>В. А. Чумаков, кандидат политических наук, член Общественной палаты РФ, Москва</p> <p>Л. М. Муталиева, кандидат экономических наук, ассоциированный профессор Евразийского национального университета имени Л. Н. Гумилёва, Астана, Республика Казахстан</p>	<p>Редакция журнала может не разделять точку зрения авторов публикаций.</p> <p>Ответственность за содержание статей и качество перевода аннотаций несут авторы публикаций.</p> <p>Журнал зарегистрирован в Управлении Роскомнадзора по Челябинской области Свидетельство ПИ № ТУ74-01353</p> <p>Индекс 33079 в объединенном каталоге «Пресса России»</p> <p>Корректурa <i>О. Е. Шимаренковой</i> Верстка <i>О. Е. Шимаренковой</i></p> <p>Подписано в печать 28.12.20. Выход в свет 30.12.20.</p> <p>Формат 60×84 1/8. Бумага офсетная. Гарнитура PT Serif. Усл. печ. л. 8,3. Уч.-изд. л. 7,0. Тираж 70 экз. Заказ 520. Цена свободная</p> <p>Отпечатано: Издательство Челябинского государственного университета Россия, 454021, Челябинск, ул. Молодогвардейцев, 576</p>

12+



2020

Volume 5, no. 4

SOCIETY, ECONOMY, MANAGEMENT

Academic periodical. Founded in 2016. The journal is published 4 times per year

FOUNDER	Chelyabinsk State University (CSU)
EDITOR-IN-CHIEF	S.A. Golovikhin , Doctor of Economics, Associate Professor, Dean of the Faculty of Management, Chelyabinsk State University, Chelyabinsk
EXECUTIVE SECRETARY	E.A. Kolesnik , Candidate of Economics, Associate Professor of the Department of State and Municipal Administration of Chelyabinsk State University, Chelyabinsk
EDITORIAL BOARD	<p>A.A. Alabugin, Doctor of Economics, Professor, Higher School of Economics and Management, South Ural State University, Chelyabinsk</p> <p>I.D. Kolmakova, Doctor of Economics, Professor, Head of the Department of State and Municipal Administration, Chelyabinsk State University, Chelyabinsk</p> <p>T.A. Korkina, Doctor of Economics, Professor of the Department of State and Municipal Administration, Chelyabinsk State University, Chelyabinsk</p> <p>I.V. Lavrentieva, Doctor of Economics, Professor of the Department of Economics and Management of the Chelyabinsk Branch of the Russian Academy of National Economy and Public Administration under the President of the Russian Federation, Chelyabinsk</p> <p>T.Yu. Lushnikova, Candidate of Economic Sciences, Head of the Department of Management, Chelyabinsk State University, Chelyabinsk</p> <p>O.E. Malykh, Doctor of Economics, Professor of the Department of Economic Theory, Ufa State Petroleum Technical University, Ufa</p> <p>E.A. Nezhivenko, Doctor of Economics, Professor, Chair of Economic Theory and Regional Development, Chelyabinsk State University, Chelyabinsk</p> <p>A.V. Ovchinnikova, Doctor of Economics, Professor, Director of the Udmurt Branch of the Institute of Economics of the Ural Branch of the Russian Academy of Sciences, Izhevsk</p> <p>A.N. Pytkin, Doctor of Economics, Professor, Honored Scientist of the Russian Federation, Director of the Perm Branch of the Institute of Economics of the Ural Branch of the Russian Academy of Sciences, Perm</p> <p>V.A. Chumakov, Candidate of Political Sciences, member of the Public Chamber of the Russian Federation, Moscow</p> <p>L.M. Mutaliev, Candidate of Economics, Associate Professor of the L.N. Gumilyov Eurasian National University, Astana, Kazakhstan</p>

Address of Publisher:
57b Molodogvardeitsev St.,
Chelyabinsk, 454001, Russia

Editorial office's address:
of. 204, 70b Bratiev Kashirinykh St.,
Chelyabinsk, 454001, Russia
Tel.: +7(351) 799-70-92, 799-70-89
e-mail: uprav@csu.ru

Juridical address (for correspondence)
129, Bratiev Kashirinykh St.,
Chelyabinsk, 454001, Russia
Editorial Board of Scientific Journal
Society, economy, management

The Editorial Board may not share the views
of the authors.

Authors are responsible for the article
content and quality of annotation's
translation

Academic periodical is registered
in Department of Federal Supervision
Agency for Information Technologies
and Communications
in Chelyabinsk region
Certificate III № TY74-01353

Index 33079
in catalog "Russian Press"

Proofreader *O.E. Shishmarenkova*
Imposition by *O.E. Shishmarenkova*

Passed for printing 28.12.20.
Date of publication 30.12.20.

Format 60×84 1/8. Litho paper.
Font PT Serif.
Conventional print. sh. 8,3.
Ac.-publ. sh. 7,0.
Circulation 70 copies.
Order 520. Open price

Printed:
Publishing Office
of Chelyabinsk State University
57b Molodogvardeitsev St.,
Chelyabinsk, 454021, Russia

12+

СОДЕРЖАНИЕ

ГОСУДАРСТВЕННОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ

- Горбунова Н. М., Масленникова Е. В.* Необходимость создания эффективной системы мер противодействия коррупции в системе закупок для государственных нужд. 5
- Злобина А. С., Колмакова И. Д.* Парламентский контроль в Российской Федерации 9
- Кадомцева М. Е.* Сравнительный анализ механизмов государственного регулирования агрострахования стран — участниц ЕАЭС и направления их гармонизации 14
- Лебедева Н. А.* Тенденции развития транспортной системы регионов Северо-Западного федерального округа 23
- Полунин Д. И., Масленникова Е. В.* Проблемы реализации проектного управления в органах исполнительной власти. 30
- Садреев А. Л., Павлова Г. Г.* Правовое обеспечение лицензирования недропользования. . . 37
- Алпацкая Е. Г., Седашова В. М.* Специфика разграничения и перераспределения государственной и муниципальной собственности в Челябинской области 42

УПРАВЛЕНИЕ В ОРГАНИЗАЦИЯХ, ОТРАСЛЯХ. ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВО

- Волков А. А.* Современное состояние банковской системы России 49

ЭКОНОМИКА ТРУДА И УПРАВЛЕНИЕ ПЕРСОНАЛОМ

- Мартынова М. Э., Камшилов С. Г.* Специфика управления персоналом в условиях пандемии коронавируса 57

ЭКОНОМИЧЕСКИЕ, ЮРИДИЧЕСКИЕ, СОЦИАЛЬНЫЕ И ИНЫЕ ОСНОВЫ УПРАВЛЕНИЯ

- Комаров А. С., Камшилов С. Г.* Особенности управления информационными потоками при проведении государственной итоговой аттестации 61
- Тышова И. А., Прохорова Л. В.* Особенности процесса адаптации иностранных студентов в Челябинском государственном университете. 68

CONTENTS

STATE AND MUNICIPAL MANAGEMENT

- Gorbunova N. M., Maslennikova E. V.* The need to create an effective system of anti-corruption measures in the procurement system for state needs 5
- Zlobina A. S., Kolmakova I. D.* Parliamentary control in the Russian Federation. 9
- Kadomtseva M. E.* Comparative analysis of mechanisms of state regulation of agricultural insurance of the EAEU member states and directions of their harmonization. . . 14
- Lebedeva N. A.* Trends in the development of the transport system of the regions of the North-Western Federal District 23
- Polunin D. I., Maslennikova E. V.* Problems of project management implementation in executive authorities 30
- Sadreev A. L., Pavlova G. G.* Legal support of subsoil use licensing. 37
- Alpackaya E. G., Sedashova V. M.* Specifics of differentiation and redistribution of state and municipal property in the Chelyabinsk region 42

MANAGEMENT IN ORGANIZATIONS, INDUSTRIES. BUSINESS

- Volkov A. A.* Current state of the banking system of Russia 49

ECONOMICS AND PERSONNEL MANAGEMENT

- Martynova M. E., Kamshilov S. G.* Specifics of personnel management in the context of the coronavirus pandemic 57

ECONOMIC, LEGAL, SOCIAL AND OTHER MANAGEMENT BASES

- Komarov A. S., Kamshilov S. G.* Features of information flow management for final school certification. 61
- Tyshova I. A., Prokhorova L. V.* Features of the process of adaptation of foreign students at Chelyabinsk State University. 68

УДК 336.1
ББК 65.41

DOI 10.24411/2618-9852-2020-15401

ПРОБЛЕМЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ В СИСТЕМЕ ЗАКУПОК ДЛЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ НУЖД

Н. М. Горбунова, Е. В. Масленникова

Челябинский государственный университет,
Челябинск, Россия

Раскрывается необходимость внедрения эффективной системы мер противодействия коррупции в системе закупок для государственных и муниципальных нужд, ориентированной на повышение конкуренции и сокращение сроков поставки товаров, работ и услуг. Дано определение понятия государственных закупок, выделены основные проблемы применения Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ. Отражены вопросы совершенствования системы государственных закупок, которые являются основополагающими для гарантированно высоких темпов экономического развития и, как следствие, для достижения национальных целей Российской Федерации.

К л ю ч е в ы е с л о в а: *государственные закупки, коррупция, противодействие коррупции, закон о контрактной системе.*

PROBLEMS OF COMBATING CORRUPTION IN THE SYSTEM PROCUREMENT FOR STATE NEEDS

N. M. Gorbunova, E. V. Maslennikova

Chelyabinsk State University, Chelyabinsk, Russia

The article reveals the need to implement an effective system of anti-corruption measures in the procurement system for state and municipal needs, focused on increasing competition and shortening the delivery period of goods, works and services. The definition of the concept of public procurement is given, and the main problems of applying Federal law No. 44-FZ of 05.04.2013 are highlighted. The issues of improving the public procurement system, which are fundamental for guaranteed high rates of economic development and, as a result, for achieving the national goals of the Russian Federation, are reflected.

К e y w o r d s: *public procurement, corruption, anti-corruption, law on the contract system.*

Государственные закупки в Российской Федерации — совокупность различных способов закупок, которые предусмотрены Федеральным законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», которые применяются в определенных внешних обстоятельствах случаях и призваны обеспечить максимально рациональное использование бюджетных средств [6].

Государственные закупки обладают расширенным функционалом и отличаются своей многозначностью, так как направлены на обес-

печение государственных нужд в разного рода областях, в том числе военной, космической, и распространяют свое действие на государственных заказчиков всех уровней [5]. Структура и способы государственных закупок должны быть адаптированы под текущие потребности государства, так, чтобы при наименьших трудовых, временных, а также финансовых затратах максимально эффективно достигались поставленные цели и задачи.

Однако анализ действующей системы закупок для государственных нужд, проведенный Счетной палатой в 2019 году, показал, что наряду

с преимуществами применения системы государственных закупок существует ряд недостатков и множество проблем в функционировании системы государственных закупок, которые требуют незамедлительного решения, а сама система характеризуется следующим:

1) *Преобладание неконкурентных закупок.* Контракты, заключенные с единственным поставщиком, и несостоявшиеся закупки составляют большую часть общего объема в рамках Закона № 44-ФЗ; так, например, в 2019 году такие закупки составили 76 % общего объема закупок.

Данные в разрезе причин признания закупки несостоявшейся, по сведениям единой информационной системы, представленным Федеральным казначейством, приведены в таблице ниже.

Видно, что из представленной информации наиболее распространенной причиной признания закупок несостоявшимися является подача только одной заявки (62 %), из них в 99,7 % случаев такие единственные заявки были признаны соответствующими требованиям Федерального закона 44-ФЗ и требованиям, указанным в извещении.

2) *Практически неизменный уровень конкуренции.* Сфера закупок демонстрирует низкий уровень конкуренции, который на протяжении последних шести лет практически не изменился и составил около трех заявок на один лот.

3) *Низкий уровень доверия субъектов рынка к системе государственных и корпоративных закупок.*

Установлено ежегодное снижение количества поставщиков, то есть низкий уровень доверия участников закупок к системе государственных закупок.

4) *Отсутствие общего порядка формирования начальных (максимальных) цен контрактов (НМЦК).* Не определен общий порядок формирования НМЦК.

5) *Отсутствие в некоторых сферах отраслевых порядков.* Не во всех сферах определены отраслевые порядки (как, например, это определено в сфере обращения лекарственных препаратов, пассажирских перевозок, градостроительной деятельности).

6) *Отсутствие информационных ресурсов.* Отсутствуют информационные ресурсы, содержащие достоверные источники сопоставимых цен. Несмотря на проведенные работы по совершенствованию и развитию единой информационной системы (ЕИС), не полностью реализованы функции самой системы, включая внедрение структурированных электронных документов. В настоящее время ЕИС не может применяться как «прочный фундамент» в цифровизации закупок и действенный инструмент мониторинга национальных проектов.

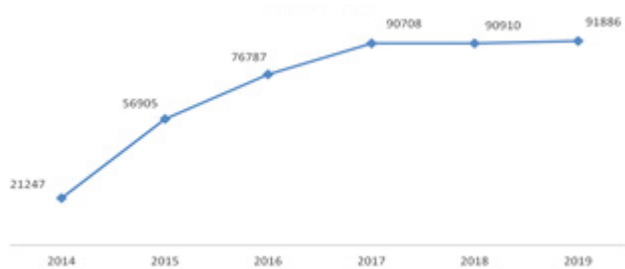
При рассмотрении всех этих факторов, сдерживающих повышение эффективности функционирования системы государственных закупок, можно отметить наличие высоких рисков коррупционных действий и, как следствие, согласован-

Причины признания определения поставщика несостоявшимся в 2019 году

Наименование типа причины признания определения поставщика несостоявшимся	Количество закупок	НМЦК, млн руб.
В течение 10 минут после начала проведения электронного аукциона подано единственное предложение о цене контракта	126 803	420 996,2
Все заявки, которые поданы – отклонены	29 433	164 285,0
Не подано ни одного ценового предложения	14 361	51 163,6
По окончании срока подачи заявок не подано ни одной заявки	229 861	888 136,4
По окончании срока подачи заявок подана только одна заявка. Такая заявка признана не соответствующей требованиям 44-ФЗ и требованиям, указанным в извещении	2 100	289,0
По окончании срока подачи заявок подана только одна заявка. Такая заявка признана соответствующей требованиям 44-ФЗ и требованиям, указанным в извещении	733 347	3 833 258,8
По результатам рассмотрения вторых частей заявок ни одной заявки не признано соответствующей данным требованиям	2 516	26 870,8
По результатам рассмотрения вторых частей заявок только одна заявка признана соответствующей требованиям 44-ФЗ и требованиям, указанным в извещении	20 993	180 646,9
По результатам рассмотрения заявок только одна заявка признана соответствующей требованиям Закона 44-ФЗ и требованиям, указанным в извещении	48 231	272 853,1

ных действий в ходе торгов участников закупок и государственных заказчиков [3].

Деятельность таких контрольных органов и органов аудита в сфере закупок, как Счетная палата, Федеральная антимонопольная служба, Федеральное казначейство и контрольно-счетные органы субъектов Российской Федерации, характеризуется сохранением большого количества выявляемых нарушений в сфере государственных и корпоративных закупок. Так, в 2019 году выявлено 91 886 нарушений 44-ФЗ в сфере закупок для государственных нужд, что на 70 639 больше, чем с того момента, когда начал действовать Федеральный закон № 44-ФЗ [4] (см. рисунок).



Динамика количества нарушений в сфере государственных закупок за период с 2014 по 2019 год, по данным Счетной палаты Российской Федерации¹

Как видно из рисунка, за период действия федерального закона о контрактной системе, с 2014 по 2019 год, число выявленных нарушений закона в сфере закупок возросло в 4,32 раза [4]. По данным контролирующих органов, более половины нарушений происходит при планировании и исполнении контрактов и связано с коррупционными проявлениями. По словам председателя Счетной палаты А. Л. Кудрина, сегодня любая коммерческая структура, стремящаяся быть эффективной, выстраивает свою кадровую политику так, чтобы привлечь в руководящие или совещательные органы бывших высокопоставленных чиновников. В результате на успех компании влияют связи с чиновниками, которые принимают решения и распределяют государственные средства.

Именно поэтому в настоящее время исклю-

¹ Счетная палата Российской Федерации (<https://ach.gov.ru>; дата обращения 03.11.2020).

чительное внимание уделяется вопросам противодействия коррупции в системе закупок для государственных нужд [8].

На основании вышеизложенного видно, что система госзакупок отличается незначительными показателями по конкурентным преимуществам и эффективности. С момента вступления в силу закона о государственных закупках, уровень конкуренции и показатели экономии бюджетных средств при осуществлении закупок практически не меняются и остаются довольно низкими, что объясняется преобладанием значительной доли неконкурентных закупок [7]. При этом наблюдается значительный рост нарушений в сфере государственных и муниципальных закупок. Наличие нерешенных вопросов и разногласий в законодательстве о контрактной системе в сфере закупок также не благоприятствуют повышению эффективности при осуществлении государственных закупок.

С другой точки зрения, действующая система слишком регламентирована, что также не благоприятствует повышению ее притягательности для участников закупок. Действующая система закупок не в полной мере способствует обеспечению экономического роста государства. Повышение эффективности функционирования системы закупок сдерживают следующие факторы: сложность и нестабильность законодательства о закупках [2].

С учетом того, что сфера государственных закупок содержит огромные ресурсы и способна оказать значительное влияние на развитие государства и общества в целом, вопросы эффективности и улучшения функционирования сферы государственных закупок являются первостепенными на пути роста и развития национальной экономики.

Исходя из вышеизложенного очевидно, что совершенствование законодательства в сфере государственных закупок могло бы существенно сократить коррупционную составляющую, повысить конкуренцию и придать мощный импульс развитию и укреплению экономики страны в целом [1]. Для этого необходимо продолжить разработку мер, которые должны быть направлены на предотвращение и пресечение откатов, выявление и предотвращение проявлений коррупции при осуществлении государственных закупок.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Алёшин, Н. П. Совершенствование системы закупок для государственных и муниципальных нужд / Н. П. Алёшин // Молодой ученый. — 2020. — № 4 (294). — С. 87—89.
2. Годунов, И. В. Противодействие коррупции: учебник / И. В. Годунов. — М.: Дашков и К, 2019. — 729 с.
3. Землин, А. И. Актуальные правовые аспекты противодействия коррупции при осуществлении закупок для государственных нужд / А. И. Землин // Актуальные проблемы экономики и права. — 2015. — № 1 (33). — С. 238—244.

4. Лавров, В. П. Преступления в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: вопросы выявления и расследования / В. П. Лавров, О. В. Лапин // Вестник Нижегородской академии МВД России. — 2017. — № 2 (38). — С. 108–113.
5. Мельцова, Д. А. Противодействие коррупции в государственных и муниципальных закупках / Д. А. Мельцова // Молодой ученый. — 2019. — № 3 (241). — С. 273–276.
6. Полушин, В. В. Система государственных закупок как механизм повышения эффективности использования бюджетных средств / В. В. Полушин // Молодой ученый. — 2019. — № 23 (261). — С. 284–290.
7. Рубцов, В. Н. Мониторинг государственных закупок как механизм противодействия коррупции / В. Н. Рубцов // Евразийская адвокатура. — 2017. — № 1. — С. 143–145.
8. Тенишев, А. П. Антимонопольное регулирование: проблемы законодательства, теории и практики: монография / А. П. Тенишев. — М.: Проспект, 2018. — 272 с.

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ

Горбунова Наталья Михайловна — магистрантка факультета управления Челябинского государственного университета, Челябинск, Россия. nataliamixalna@mail.ru

Масленникова Елена Васильевна — кандидат экономических наук, доцент кафедры государственного и муниципального управления Челябинского государственного университета, Челябинск, Россия. evm26@mail.ru

REFERENCES

1. Aleshin N. P. Sovershenstvovanie sistemy zakupok dlya gosudarstvennykh i municipalnykh nuzhd [Improving the procurement system for state and municipal needs]. *Molodoy uchenyj* [Young scientist], 2020, no. 4 (294), pp. 87-89. (In Russ.).
2. Godunov I. V. *Protivodeistvie korruptsii* [Combating corruption]. Moscow, Dashkov and K, 2019. 729 p. (In Russ.).
3. Zemlin A. I. Aktualnye pravovye aspekty protivodeistvia korruptsii pri osushchestvlenii zakupok dlya gosudarstvennykh nuzhd [Current legal aspects of combating corruption in public procurement]. *Aktualnye problemy ekonomiki i prava* [Current problems of Economics and law], 2015, no. 1 (33), pp. 238-244. (In Russ.).
4. Lavrov V. P. Prestupleniya v sfere zakupok tovarov, rabot, uslug dlya osushchestvleniya gosudarstvennykh i municipalnykh nuzhd: voprosy vyivleniya i rassledovaniya [Crimes in the sphere of procurement of goods, works, and services for state and municipal needs: issues of detection and investigation]. *Vestnik Nizhegorodskoi akademii MVD Rossii* [Bulletin of the Nizhny Novgorod Academy of the Ministry of internal Affairs of Russia], 2017, no. 2 (38), pp. 108-113. (In Russ.).
5. Meltsova D. A. Protivodeistvie korruptsii v gosudarstvennykh i municipalnykh zakupkah [Anti-corruption in state and municipal procurement]. *Molodoy uchenyj* [Young scientist], 2019, no. 3 (241), pp. 273-276. (In Russ.).
6. Polushin V.V. Sistema gosudarstvennykh zakupok kak mehanizm povysheniya effektivnosti ispolzovaniya byudzhetnykh sredstv [Public procurement system as a mechanism for improving the efficiency of budget funds use]. *Molodoy uchenyj* [Young scientist], 2019, no. 23 (261), pp. 284-290. (In Russ.).
7. Rubtsov V. N. Monitoring gosudarstvennykh zakupok kak mekhanizm protivodeistviya korruptsii [Monitoring of Public Procurement as a Mechanism for Anti-Corruption]. *Evraziiskaya advokatura*, 2017, no. 1, pp. 143-145. (In Russ.).
8. Tenishev A. P. *Antimonopolnoe regulirovanie: problemy zakonodatelstva, teorii i praktiki* [Antimonopoly regulation: problems of legislation, theory and practice]. Moscow, 2018. 272 p. (In Russ.).

ПАРЛАМЕНТСКИЙ КОНТРОЛЬ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

А. С. Злобина, И. Д. Колмакова

Челябинский государственный университет,
Челябинск, Россия

Рассматривается контрольная функция Совета Федерации, уточняется определение парламентского контроля как властной функции Федерального Собрания РФ и региональных парламентов по контролю над органами исполнительной власти и эффективной реализации принимаемых парламентами законов. Исследуются цели контрольной функции Совета Федерации, на основе исследования формулируется обобщенная цель парламентского контроля. Исследуются принципы парламентского контроля — как общие, так и специфические, призванные заполнить пробелы основных принципов, сформировав тем самым более широкий фундамент для осуществления парламентского контроля. Исследуются недостатки правовой базы парламентского контроля. Даются рекомендации по совершенствованию правовой базы парламентского контроля.

К л ю ч е в ы е с л о в а: парламентский контроль, Совет Федерации, принципы, рекомендации.

PARLIAMENTARY CONTROL IN THE RUSSIAN FEDERATION

A. S. Zlobina, I. D. Kolmakova

Chelyabinsk State University, Chelyabinsk, Russia

The article deals with the control function of the Federation Council, clarifies the definition of parliamentary control as the power function of the Federal Assembly of the Russian Federation and regional parliaments to control the executive authorities and the effective implementation of laws adopted by parliaments. The purposes of the control function of the Federation Council are investigated and the generalized purpose of the parliamentary control is formulated on the basis of the research. The principles of parliamentary control, both general and specific, are studied in order to fill in the gaps of the basic principles, thus forming a broader basis for parliamentary control. Shortcomings in the legal framework for parliamentary control are explored. Recommendations are made to improve the legal framework for parliamentary control.

К е у в о р д s: parliamentary control, Federation Council, principles, recommendations.

Российская Федерация построена на принципах народовластия, разделения властей, верховенства права, приоритета прав и свобод человека и гражданина. Существование данных принципов определяется парламентским контролем. Парламентский контроль обеспечивает устойчивость конституционного строя, представляет собой систему «сдержек и противовесов», необходимых для недопущения узурпации власти. Парламентский контроль формирует основу эффективной деятельности правительства и всего государственного механизма, предотвращения нарушения прав и свобод человека и гражданина, реализации действующего законодательства.

Контроль Совета Федерации представляет собой функцию, позволяющую на конститу-

ционном основании осуществлять контроль над исполнительной властью и должностными лицами, состоящими на службе в органах исполнительной власти с целью оценки деятельности должностных лиц и органов государственной власти [3].

Совет Федерации как высший законодательный орган государственной власти осуществляет парламентский контроль, участвует в проверке и мониторинге органов исполнительной власти с целью выявления и устранения нарушений [8].

А. С. Зубарев определяет парламентский контроль как комплекс мер, осуществляемых палатами Федерального Собрания Российской Федерации, законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации, по установлению

соответствия Конституции Российской Федерации и законодательству Российской Федерации деятельности органов исполнительной власти по реализации законов [4].

Е. А. Коровникова определяет парламентский контроль как вид государственной деятельности, осуществляемой согласно Конституции РФ и законам РФ. Парламентский контроль — это способ осуществления власти Федерального Собрания РФ в целом и отдельных его палат в частности. Парламентский контроль направлен на отслеживание и проверку соблюдения действующего законодательства и профилактики нарушений [6].

Таким образом, парламентский контроль — это осуществление властной функции Федерального Собрания РФ и региональных парламентов по контролю органов исполнительной власти и эффективной реализации принимаемых парламентами законов.

Целями парламентского контроля являются:

1) обеспечение соблюдения Конституции Российской Федерации, исполнения федеральных конституционных законов, федеральных законов;

2) защита гарантированных Конституцией Российской Федерации прав и свобод человека и гражданина;

3) укрепление законности и правопорядка;

4) выявление ключевых проблем в деятельности государственных органов Российской Федерации, повышение эффективности системы государственного управления и привлечение внимания соответствующих государственных органов и должностных лиц к выявленным в ходе осуществления парламентского контроля недостаткам в целях их устранения;

5) противодействие коррупции;

6) изучение практики применения законодательства Российской Федерации, выработка рекомендаций, направленных на совершенствование законодательства Российской Федерации и повышение эффективности его исполнения [9].

Обобщая приведенные цели парламентского контроля, можно сформулировать главную цель, заключающуюся в осуществлении контроля за соответствием принимаемых законов потребностям общества, за действиями органов исполнительной власти, а также устранении выявленных нарушений. Парламентский контроль проявляется через полномочия Федерального Собрания в виде механизмов практической реализации данных полномочий.

Стоит отметить, что без эффективного контроля над органами исполнительной власти и должностными лицами не представляется возможным решить задачи построения правого-

го гражданского общества. С позиций институционализма, парламентский контроль является основной формой государственного контроля, следовательно, и управления. От качества парламентского контроля зависит степень реализации указов президента РФ, эффективность деятельности органов исполнительной власти, реализация федерального и региональных бюджетов, гарантия прав и свобод граждан.

Одной из частных целей парламентского контроля является противодействие коррупции. Следовательно, борьба с коррупцией осуществляется путем повышения качества парламента и эффективного парламентского контроля над органами исполнительной власти и должностными лицами, ведущими борьбу с коррупцией.

Необходимо заметить, что принцип законности охватывает все стадии парламентского контроля. Следование закону является обязательным для всех участников парламентского контроля.

Рассмотрим принципы парламентского контроля:

— Принцип гуманизма заключается в гарантии сохранения чести и человеческого достоинства участнику парламентского контроля путем наложения ограничений на действия субъекта парламентского контроля при реализации его полномочий.

— Принцип разделения властей состоит в разделении законодательной, исполнительной и судебной ветвей власти. То есть каждая ветвь власти реализуется отдельным органом. Принцип разделения властей укрепляет роль парламента в системе власти. Парламент выявляет и устраняет правонарушения в деятельности исполнительных органов государственной власти, обеспечивая устойчивость государственного механизма. Взаимодействие ветвей власти требует выделения руководящего звена, которым является парламентский контроль.

— Принцип самостоятельности и независимости субъектов парламентского контроля состоит в обладании субъектами парламентского контроля организационной, функциональной независимостью от юридических или физических лиц, деятельность которых явилась объектом парламентского контроля. Независимость субъекта парламентского контроля выражена в его праве самостоятельно определять предмет своей контрольной деятельности, методы контроля, содержание и формы отчетов. В самостоятельности субъектов парламентского контроля сокрыта функция эффективности контрольной деятельности парламента, зависящая

от степени независимости. При этом чем выше независимость субъекта парламентского контроля, тем больше эффективность его работы. Однако на практике парламент неформально зависит от органов исполнительной власти. Им принадлежат основные материальные и властные активы.

— Принцип системности позволяет Федеральному Собранию системно проводить парламентский контроль, свидетельствует о едином правовом базисе контроля: частоте проведения контроля, организации взаимодействия участников парламентского контроля [5; 10].

Подводя итог данного исследования, отметим, что мы провели анализ научной литературы, что позволило выделить общие принципы парламентского контроля. Однако данные принципы не охватывают всю полноту контрольной функции Совета Федерации. Для этого необходимо выделить дополнительные принципы парламентского контроля. Рассмотрим эти принципы:

— Принцип плановости состоит в формировании плана контрольных действий субъектов парламентского контроля на следующий год. Разработка плана позволит Федеральному собранию осуществлять свою контрольную функцию более организовано, четко и оперативно [2].

— Принцип объективности состоит в недопущении предвзятости субъектов парламентского контроля по отношению к объекту. Субъект парламентского контроля должен быть беспристрастным к объекту проверки, соблюдать нормы служебного поведения. В этой связи необходимо сказать о профессионализме участников парламентского контроля. Лица, осуществляющие контрольную функцию Федерального Собрания, должны иметь достаточный опыт, знания, квалификацию для осуществления специфических действий для проведения контрольных мероприятий. Чем выше уровень профессиональной подготовки участников контроля, тем выше качество проводимой проверки.

— Принцип ответственности состоит в наличии наказания за неисполнение законов и противодействие проведению парламентского контроля. Субъекты парламентского контроля несут ответственность за достоверность результатов контроля и могут быть привлечены к ответственности за противодействие проведению контрольных мероприятий. Противодействие может состоять в сокрытии сведений, предоставлении заведомо ложных сведений и т. д. [2].

Если перечисленные принципы закрепить законодательно, то дополнительные принципы способны усилить контроль общества

и Федерального собрания за деятельностью органов исполнительной власти. Также данные принципы расширяют и укрепляют правовой фундамент парламентского контроля, уточняют смысл и определяют пределы действия правовых норм, восполняют пробелы законодательства, регулирующего осуществление парламентского контроля.

Говоря о контрольной функции Федерального Собрания, необходимо сказать и о недостатках парламентского контроля. Одним из наиболее серьезных недостатков является отсутствие определения парламентского контроля, что отрицательно сказывается на правовой детерминации парламентского контроля. По нашему мнению, необходимо законодательно закрепить четкое определение парламентского контроля с целью повысить правовую определенность контрольной функции Федерального Собрания.

Другим серьезным недостатком законодательной базы контрольной функции федерального собрания является ее рассредоточенность по нескольким нормативно-правовым актам. В настоящий момент создана лишь основа для осуществления парламентского контроля, нуждающаяся в дальнейшем развитии. По нашему мнению, дальнейшее развитие состоит в объединении различных нормативно-правовых актов в один источник парламентского контроля.

Также недостатком контрольной функции Федерального Собрания является ограничение ее применения. По нашему мнению, практику парламентского контроля необходимо расширять, привлекая в нее различные социальные институты на основе договора общественных структур с Федеральным Собранием [7].

Еще одним недостатком парламентского контроля является слабая регламентация форм его осуществления. В настоящее время в регламентах парламента обозначена только часть методик проведения контроля. В связи с этим возникает необходимость принятия нового регламента с закрепленным в нем полным набором необходимых процедур для осуществления эффективного контроля. Также необходимо разработать систему критериев результативности парламентского контроля и его эффективности. В качестве примера критерия эффективности приведем следующие: правоприменительные решения, наступление реальных последствий для объектов проверки, если выявлены нарушения [10].

Подытоживая, отметим, что парламентский контроль является неотъемлемой частью государственного механизма, необходимой для реализации принципа разделения властей

и осуществления контроля над исполнительной властью и должностными лицами. Однако он имеет ряд ограничений и недостатков: слабая регламентация, практическая ограниченность применения, разобщенное правовое регулирование.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Абрамова, А. И. Парламентское право России: монография / А. И. Абрамова, В. А. Витушкин, Н. А. Власенко [и др.]; под ред. Т. Я. Хабриевой. — М., 2013. — 400 с.
2. Выскребенцева, М. Ю. К вопросу о законодательном закреплении парламентского контроля в современной России / М. Ю. Выскребенцева // Государственная власть и местное самоуправление. — 2014. — № 9. — С. 3—6.
3. Гиздатов, А. Р. Сущность и формы парламентского контроля в Российской Федерации / А. Р. Гиздатов // Вопросы управления. — 2014. — № 27. — С. 71—77.
4. Зубарев, А. С. К вопросу об аутентичном толковании понятия «парламентский контроль» / А. С. Зубарев // Государственная власть и местное самоуправление. — 2013. — № 3. — С. 20—22.
5. Кондрат, Е. Н. Комментарий к Федеральному закону от 7 мая 2013 года № 77-ФЗ «О парламентском контроле» (постатейный), 2013 / Е. Н. Кондрат // Гарант.
6. Коровникова, Е. А. Контрольная функция Федерального Собрания Российской Федерации: автореф. канд. юрид. наук / Е. А. Коровникова. — М., 2007. — 27 с.
7. Тепляшин, И. В. Формы участия граждан в управлении делами государства: классические, перспективные и допустимые / И. В. Тепляшин // Конституционное и муниципальное право. — 2016. — № 5. — С. 18—21.
8. Утяшев, М. М. Контрольные функции региональных парламентов: сравнительный анализ / М. М. Утяшев, А. А. Корнилаева // Право и политика. — 2001. — № 1.
9. Федеральный закон от 07.05.2013 № 77-ФЗ (ред. от 04.11.2014) «О парламентском контроле» // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2013. — № 19. — Ст. 2304.
10. Чертков, А. Н. Цели, принципы парламентского контроля и специфика их реализации в субъектах Российской Федерации / А. Н. Чертков // Законодательство и экономика. — 2013. — № 8. — С. 5—15.

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ

Колмакова Ирина Дмитриевна — доктор экономических наук, доцент, заведующая кафедрой государственного и муниципального управления Челябинского государственного университета, Челябинск, Россия. kolmirina@mail.ru

Злобина Арина Сергеевна — магистрантка факультета управления Челябинского государственного университета, Челябинск, Россия. 79517782619@yandex.ru

REFERENCES

1. Abramova A. I. *Parlamentskoe pravo Rossii* [Parliamentary Law of Russia]. Moscow, 2013. 400 p. (In Russ.).
2. Vyskrebentseva M. Y. K voprosu o zakonadatelnom zakreplenii parlamentskogo kontrolya v sovremennoy Rossii [To the question of legislative consolidation of parliamentary control in modern Russia]. *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie* [State power and local self-government], 2014, no. 9, pp. 3-6. (In Russ.).
3. Gizdatov A. R. Suchnost i fofmi parlamentskogo kontrolya v Rossiiskoy Federatsii [Essence and forms of the parliamentary control in the Russian Federation]. *Voprosy upravlenia* [management issues], 2014, no. 27, pp. 71—77. (In Russ.).
4. Zubarev A. S. K voprosu ob auentichnom tolkovanii ponyatia «parlamentskiy control» [To the question about the authentic interpretation of the concept «parliamentary control»]. *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie* [State power and local self-government], 2013, no. 3, pp. 20—22. (In Russ.).
5. Kondrat E. N. Commentary to the Federal Law of May 7, 2013 N77-FZ «On parliamentary control» (article-by-article), 2013 // *GARANT system*.
6. Korovnikova E. A. *Kontrolnaya funcstia Federlnogo Sobrania Rossiiskoy Federatsii* [Control function of the Federal Assembly of the Russian Federation]. Moscow, 2007. 27 p. (In Russ.).

7. Teplyashin I. V. Formy uchastia grazhdan v upravlenii delami gosudarstva: klassicheskie, perspektivnye i dopustimie [Forms of citizens participation in state affairs management: classical, perspective and admissible]. *Konstitutsionnoe i munitsipalnoe pravo* [Constitutional and municipal law], 2016, no. 5, pp. 18–21. (In Russ.).

8. Utyashev M.M., Kornilaeva A. A. Kontrolnie funktsii regionalnih parlamentov: sravnitelnyy analiz [Control functions of regional parliaments: Comparative analysis]. *Pravo i politika* [Law and policy], 2001, no. 1. (In Russ.).

9. Federal'nyy zakon ot 07.05.2013 N77-FZ o parlamentskom kontrole [Federal Law of 07.05.2013 N77-FZ (ed. from 04.11.2014) «On Parliamentary Control»]. *Sobranie zakonodatelstva Rossiskoy Federatsii* [Collection of Legislation of the Russian Federation], 2013, no. 19, art. 2304. (In Russ.).

10. Chertkov A. N. Tseli, printsipy parlamentskogo kontrolya i spetsifika ih realizatsii v subektah Rossiyskoy Federatsii [Objectives, principles of parliamentary control and specifics of their implementation in the subjects of the Russian Federation]. *Zakonodatelstvo i ekonomika* [Legislation and Economics], 2013, no. 8, pp.5–15. (In Russ.).

СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ МЕХАНИЗМОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ АГРОСТРАХОВАНИЯ СТРАН — УЧАСТНИЦ ЕАЭС И НАПРАВЛЕНИЯ ИХ ГАРМОНИЗАЦИИ

М. Е. Кадомцева

Институт аграрных проблем РАН, Саратов, Россия

Целью настоящего исследования является анализ современного состояния нормативно-правовой базы и механизмов государственного регулирования, определяющих работу страхового сектора в странах — участницах Евразийского экономического союза, а также обоснование возможностей приведения системы регулирования к единым нормам интеграционного сотрудничества. Страхование сельскохозяйственных рисков является одним из видов имущественного страхования, поэтому исследование принципов формирования единой системы страхования в целом будет во многом отражать и развитие сельскохозяйственного вида страхования на пространстве ЕАЭС. Автором осуществлен мониторинг механизмов государственного регулирования, определяющих страховую деятельность в странах ЕАЭС. Проведена систематизация правовых актов, регламентирующих отношения субъектов в сфере страхового сектора. Выделены сходства и различия моделей страхования в государствах рассматриваемого интеграционного сотрудничества. Определены направления гармонизации нормативно-правовой базы страховой деятельности для адаптации к открытому для зарубежных страховых компаний единому рынку страхования.

К л ю ч е в ы е с л о в а : интеграция, нормативно-правовая база, механизмы, государственное регулирование, страхование, система, нормы, гармонизация, сельскохозяйственные риски.

COMPARATIVE ANALYSIS OF THE MECHANISMS OF STATE REGULATION OF AGRICULTURAL INSURANCE OF THE EAEU MEMBER COUNTRIES AND THE DIRECTIONS OF HARMONIZATION

M. Y. Kadomtseva

Institute of Agrarian Problems of the Russian Academy
of Sciences, Saratov, Russia

For the member countries of the Eurasian Economic Union (EAEU), developed agricultural insurance can become an effective risk management mechanism that will contribute to the sustainable development of agricultural production. Within the EAEU, this can be achieved through the integration of national insurance systems and their regulatory mechanisms, which is possible with the creation of appropriate institutional conditions in each of the states. The purpose of this study is to analyze the current state of the regulatory framework and state regulation mechanisms that determine the work of the insurance sector in the member countries of the Eurasian Economic Union (EAEU), as well as to substantiate the possibilities of bringing the regulatory system to uniform standards of integration cooperation. Insurance of agricultural risks is one of the types of property insurance, therefore, the study of the principles of forming a unified insurance system as a whole will largely reflect the development of agricultural insurance in the EAEU space. The author monitored the mechanisms of state regulation that determine insurance activities in the EAEU countries. The systematization of legal acts regulating the relations of subjects in the insurance sector has been carried out. The similarities and differences of insurance models in the states of the considered integration cooperation are highlighted. The directions of harmonization of the regulatory-legal framework of insurance activities, for adaptation to the single insurance market open for foreign insurance companies, have been determined.

K e y w o r d s : integration, regulatory-legal framework, mechanisms, government regulation, insurance, system, norms, harmonization, agricultural risks.

Введение. Интеграция страховых рынков — закономерное явление в условиях нарастающих климатических рисков, проявления глобализации и общеэкономической интеграции. Объективность процессов интеграции национальных страховых систем определяет необходимость гармонизации страхового законодательства. Исследованию развития и интеграции моделей страхования сельскохозяйственных рисков на евразийском экономическом пространстве посвящены труды ученых из стран ближнего зарубежья. Основываясь на анализе действующих механизмов агострахования в странах — участницах ЕАЭС, Е. Т. Прокопчук, Н. В. Кириенко, И. А. Казакевич, Т. А. Вerezубова, А. М. Мухитбекова, Ю. А. Сплетухов, Г. А. Насырова подчеркивают отличия в уровне развития данного сектора между отдельными государствами ЕАЭС, в страховом законодательстве, порядке государственного регулирования и надзора, структуре видов страхования [1–4]. Авторы замечают необходимость гармонизации страховых систем на всем пространстве Евразийского экономического союза и унификации законодательных и организационно-экономических норм регулирования страхового сектора.

Рынок агострахования стран — участниц Евразийского экономического союза не стоит на месте. С 22 августа 2021 года в рамках договоренностей с Всемирной торговой организацией (ВТО) российский страховой рынок открывается для филиалов иностранных компаний. Опыт отдельных стран ЕАЭС показывает, что вследствие вхождения на рынок западных страховых компаний, снижаются тарифы по страхованию на 15–20%. Снижение тарифных ставок, расширение линейки предложения, безусловно, будет способствовать использованию агропроизводителями различных категорий страховых предложений, и, следовательно, увеличится охват агострахованием посевных посадочных площадей и поголовья скота. Однако это обостряет конкурентную борьбу в различных сегментах страхового рынка, что в результате приводит к сокращению количества национальных страховых компаний.

Все большее внимание обращает на себя необходимость интеграции страховых систем стран — участниц ЕАЭС, чтобы совместными усилиями создать конкурентные страховые предложения. В данном направлении уже достигнуты определенные успехи. Наднациональным органом управления, обеспечивающим условия функционирования и развития ЕАЭС, разработку предложений по дальнейшему развитию интеграции, принятие и реализацию норм, является

Евразийская экономическая комиссия (ЕЭК). В рамках полномочий на ЕЭК возложены функции, связанные с гармонизацией страхового законодательства стран интеграционного сотрудничества. Членами Совета ЕЭК и председателями национальных банков государств — членов Евразийского экономического союза 17 сентября 2018 года было подписано Соглашение о гармонизации законодательства государств-членов в сфере финансового рынка. Целями данного соглашения являются сближение национальных законодательств в банковском секторе, страховом секторе и секторе услуг на рынке ценных бумаг, а также закрепление обязательств государств-членов по разработке Плана гармонизации [5]. За основу был взят положительный опыт развития наднациональных институтов на пространстве Евросоюза. В основу разработки плана легли базовые международные принципы Базельского комитета по банковскому надзору, Международной ассоциации страховых надзоров, Международной организации комиссий по ценным бумагам, Организации экономического сотрудничества. Вместе с тем специфика каждой из стран — участниц ЕАЭС накладывает свой отпечаток на организационную структуру и модель страховой системы, что обуславливает необходимость формирования собственной последовательности мер по адаптации нормативно-правовой базы, гармонизации и унификации механизмов государственного регулирования сектора страхования и его направлений.

Методы исследования. Страхование сельскохозяйственных рисков является видом имущественного страхования, поэтому исследование принципов формирования единой системы страхования в целом будет отражать и развитие сельхозстрахования на пространстве ЕАЭС. В основе анализа в статье лежат нормативно-правовые документы и методические положения стран — участниц ЕАЭС в части регулирования национальных систем страхования. В качестве основных методологических подходов использованы системный и комплексный подходы. Системный подход к исследованию проблем гармонизации законодательства позволил последовательно раскрыть принципы страхового регулирования на национальном и наднациональном уровнях. Комплексный подход позволяет учесть различные аспекты государственного регулирования функционирования страховых систем в странах — участницах ЕАЭС.

Результаты исследования. Страны, входящие в Евразийский экономический союз, существенно дифференцированы по уровню развития агропродовольственного комплекса

и самообеспеченности продовольствием [6—8]. Во всех государствах — членах данного интеграционного сотрудничества сформулирован список приоритетов и интересов, которые они стремятся реализовать, используя механизмы и инструменты интеграции, что обуславливает наличие определенных трудностей в реализации интеграционного проекта. Часть этих сложностей обусловлена особенностями внутреннего развития государств-членов, несовпадением их экономических интересов, стремлением защитить внутренний рынок и отечественных производителей [9; 10]. Поэтому в каждой из стран интеграционного сотрудничества реализуется собственный организационно-экономический механизм функционирования аграрного рынка, включающий такие основные элементы, как: кредитование, субсидирование, ценовое регулирование, страхование, налогообложение и др. [11, с. 17].

Страхование сельхозтоваропроизводителей является частью системы экономического регулирования аграрной сферы, позволяющей стабилизировать доходы агропроизводителей в случае их потерь по причине действия природных рисков. Проведенный ранее автором анализ фактического состояния национальных систем страхования сельскохозяйственных рисков стран — участниц ЕАЭС позволил установить, что уровень институционального развития национальных страховых систем примерно сопоставим и подходы к регулированию страховой деятельности в странах в значительной мере схожи [12, с. 21]. Однако можно констатировать, что национальные страховые системы развиваются несколько изолированно друг от друга, сохраняя заметные различия по отдельным позициям нормативно-правовой базы в сфере страхования (см. таблицу на с. 17).

При более детальном анализе национальных страховых систем можно выявить следующие основные различия в регулировании страховой деятельности в странах — участницах Евразийского экономического союза, которые во многом определяют и развитие сельскохозяйственного вида страхования. Это следующие различия:

- в порядке и условиях получения лицензии на осуществление страховой деятельности, в том числе барьеры для входа на страховой рынок;
- идентичности системы надзора за деятельностью страховых организаций (статус, функции и полномочия органов страхового надзора) и ее эффективности;
- требованиях к составу и финансовой надежности страховых групп (в том числе состав и структура активов страховой организации,

установленный минимальный уровень уставного (собственного) капитала, и т. д.);

- принципах организации перестрахования и осуществления посреднической деятельности;
- классификации и систематизации видов страхования и страхуемых рисков;
- трактовке норм и правил судебной системы;
- процедурах и условиях реорганизации и ликвидации (банкротства) страховых организаций;
- защите прав потребителей страховых услуг.

Интеграция страховых систем и создание условий для трансграничного страхования должны обеспечиваться поэтапным сближением, гармонизацией страхового законодательства и механизмов государственного регулирования, формированием единого информационного пространства, соответствием международным стандартам.

На экономическом пространстве интеграционного сотрудничества должны быть идентичные требования, в первую очередь касающиеся порядка получения лицензий на осуществление страховой деятельности страховыми организациями. Лицензирование — основной метод допуска страховых компаний на рынке в странах — участницах Евразийского экономического союза. В Белоруссии, Казахстане и Кыргызстане запрещено заключать договоры имущественных интересов, которые расположены на территории соответствующей страны, лицам, у которых нет лицензии, полученной в этом государстве. Более лояльным в этом плане является законодательство Армении. Среди всех стран — участниц ЕАЭС законодательство Армении предусматривает возможность для иностранных компаний осуществлять деятельность без учреждения филиала или дочернего юридического лица, посредством публичной оферты при условии, что страховщик зарегистрирован в стране, являющейся стороной соглашений, заключенных в рамках ВТО [13]. Для признания национальной лицензии в какой-либо из стран интеграционного сотрудничества должны сторонами быть согласованы общий минимальный набор требований, предъявляемых к лицам или организациям, претендующим на получение разрешения на осуществление страховой деятельности. Эти требования распространяются, как правило, на состав учредителей (акционеров) страховой организации и их деятельность, финансовое положение и репутацию, и т. д. Пока в данной плоскости наблюдаются значительные расхождения.

Дополнительным фактором, препятствующим выявлению точек различий, является отсутствие

Механизмы страхования сельскохозяйственных рисков стран – участниц ЕАЭС

	Россия	Беларусь	Казахстан	Армения	Кыргызстан
Вид страхования	Добровольный	Обязательный	Обязательный	Добровольный	Добровольный
Основные законодательные акты в сфере агрострахования	Федеральный закон от 27.11.1992 № 4015-1 «Об организации страхового дела в Российской Федерации»; Федеральный закон № 260-ФЗ «О государственной поддержке в сфере сельскохозяйственного страхования и о внесении изменений в Федеральный закон “О развитии сельского хозяйства”» от 25.07.2011	Указ Президента Республики Беларусь от 31.12.2006 № 764 «Вопросы обязательного страхования сельскохозяйственных культур, скота и птицы»; Положение о страховой деятельности в Республике Беларусь от 25.08.2006 № 530 «О страховой деятельности»	З а к о н Республики Казахстан «Об обязательном страховании в растениеводстве» от 10.03.2004 № 533-ІІ; З а к о н Республики Казахстан от 5 июля 2006 года № 163-ІІІ «О взаимном страховании»	З а к о н Республики Армения «О страховании и страховой деятельности» от 9 апреля 2007 года № ЗР-177-Н	З а к о н Республики Кыргызстан «Об организации страхования в Кыргызской Республике» от 23.07.1998 № 96; З а к о н Республики Кыргызстан «Об особенностях страхования в растениеводстве» от 26.01.2009 № 31
Объект страхования	Полученный урожай	Полученный урожай	Затраты на проведение посевных работ	Полученный урожай	Затраты на проведение посевных работ
В растениеводстве	Сельскохозяйственные культуры и посадки многолетних насаждений	Озимый рапс и лен-долгунец	Зерновые и зернобобовые культуры	Виноград, абрикос, пшеница, ячмень	Зерновые, кукуруза, фасоль, хлопок, табак, сахарная свекла
В животноводстве	Скот, птица, пчелы	Скот и птица	Нет	Нет	Скот
Меры государственной поддержки страхования	Возмещение 50 % страховых премий по договорам страхования	Возмещение 95 % по страховым премиям	Возмещение страховым компаниям 50% выплаченных сумм по страховым случаям	Возмещение 50 % в случае ущерба, причиненного застраховавшимся фермерам градом и пожаром, и 60 % — от заморозков	Возмещение 50% страховых выплат страховщикам
Орган страхового надзора	Федеральная служба страхового надзора (ФССН), Центральный банк РФ	Министерство финансов: Главное управление страхового надзора	Национальная комиссия, осуществляющая государственное регулирование в сфере рынков финансовых услуг	Национальный банк Республики Армения	Государственная служба по регулированию и надзору за финансовым рынком

Составлено автором.

единого информационного пространства в сфере страхования. Это создает проблемы для потенциальных страхователей в выборе страховых организаций. Заинтересованные лица имеют разную информированность о ситуации на национальных страховых рынках и о его участниках. Это обосновывает необходимость рассмотрения вопросов свободного доступа страхователей, потенциальных кредиторов и инвесторов к информации, характеризующей текущую деятельность страховых компаний, их стратегию развития и инвестиционную политику. В связи с этим необходимо законодательное закрепление обязанности страховщика в равной степени раскрывать информацию, характеризующую его деятельность в соответствии со следующими общими принципами: регулярность, своевременность, доступность для всех участников рынка, полнота, достоверность и сопоставимость. В свою очередь необходимо обязать исполнительный орган государственной власти по надзору за страховой деятельностью в странах ЕАЭС расширить объем публикуемой информации, характеризующей деятельность субъектов страхового рынка [14, с. 11].

Среди норм законодательства, подлежащих гармонизации, должны стать устанавливающие требования к определению состава и структуры активов страховых организаций, порядок и ведение учета и др. В частности, требования к составу учредителей со стороны органов надзора значительно разнятся. Например, в Российской Федерации законодательством предусмотрены меры ответственности за превышение доли участия иностранного капитала в страховых компаниях более 50%. Это влечет к прекращению выдачи или отзыву лицензий на осуществление страховой деятельности у организаций, являющихся дочерними обществами по отношению к иностранным инвесторам. В республиках Беларусь и Казахстан предусмотрены более мягкие требования к организации страхового надзора, что, по мнению экономистов, может явиться причиной недооценки всего масштаба рисков, возникающих в объединенном страховом секторе.

Эффект от применения единой лицензии может быть достигнут только при тесном взаимодействии надзорных органов стран — участниц ЕАЭС при выдаче разрешения на осуществление деятельности, проведении текущего надзора. В настоящее время в Казахстане и Армении страховой надзор осуществляют Национальный банк Республики Казахстан, Национальный банк Республики Армения. В России функции по контролю и надзору в сфере страховой де-

ятельности выполняют Федеральная служба страхового надзора (ФССН) при Министерстве финансов и Центральный банк Российской Федерации. В Киргизии указанной деятельностью занимается Государственная служба по регулированию и надзору за финансовым рынком, отвечающая за регулирование на небанковском финансовом рынке. В Беларуси данная роль возложена на Министерство финансов. В целом должна быть идентичная и эффективная система надзора за деятельностью страховых организаций вне зависимости от места их регистрации.

Одним из важнейших аспектов регулирования являются также вопросы установления единых требований к организационно-правовой форме страховщиков. В настоящее время в Казахстане и Кыргызстане единственной организационно-правовой формой, которой может быть представлен страховщик, является акционерное общество. В Армении — акционерное общество и общество с ограниченной ответственностью. В Республике Беларусь лицензия может быть выдана коммерческой организации, зарегистрированной в установленном в п. 2 Положения о страховой деятельности в Республике Беларусь порядке. В Российской Федерации главным требованием при получении лицензии является регистрация субъекта как юридического лица.

Институт страховых посредников, как связующий элемент, занимает особое место институциональной структуре. Развитая посредническая деятельность является важнейшим свойством страховых рынков экономически развитых стран. Во всех странах — участницах ЕАЭС физическим и юридическим лицам допускается право работать в качестве страхового агента. Именно поэтому на пути к единому страховому рынку необходимо формирование идентичных правовых условий для функционирования лиц, осуществляющих продажу и сопровождение страховых договоров. Это нормы, регулирующие деятельность страховых посредников (страховых агентов и брокеров). В то же время статус, правила функционирования страховых агентов в странах — участницах ЕАЭС регламентированы по-разному. В Казахстане установлены требования по специальной подготовке и деловой репутации агента. В Беларуси страховой агент не может быть индивидуальным предпринимателем. В Казахстане и России действует запрет на совмещение деятельности брокера с функциями агента, страховщика, перестраховщика. Следует отметить и различия в организационно-правовых формах страховых брокеров. В Республиках

Беларусь и Армения страховыми брокерами могут быть только коммерческие организации, в Республике Казахстан — юридические лица, созданные в форме товарищества с ограниченной ответственностью или акционерного общества, в Российской Федерации — коммерческие организации или зарегистрированные в качестве индивидуальных предпринимателей физические лица. И, наконец, в Кыргызской Республике страховыми посредниками могут быть как компании, так и простые физические лица. В целом в странах ЕАЭС наблюдается несоответствие в требованиях по отношению к страховым посредникам, что говорит о необходимости унификации правил в определении их статуса, функциональных обязанностей, полномочий и прав, финансовых взаимоотношений с контрагентами, порядка взаимодействия с уполномоченными органами.

Приведение к единым стандартам касается и норм, обеспечивающих защиту прав и интересов потребителей страховых услуг. Это формирование на страховом пространстве ЕАЭС идентичного правового порядка предоставления потребителям страховых услуг, обеспечивающего их равным объемом потребительских прав в отношениях со страховщиками из любой страны ЕАЭС. При совершенствовании нормативно-правового поля основой в методологической базе решения спорных случаев и системы урегулирования убытков в страховании сельскохозяйственных рисков могут стать цифровые технологии [15, с. 73]. Закрепление принципов применения цифровых технологий в нормативно-правовой базе станет важнейшим шагом в направлении соответствия страховой системы ЕАЭС международным стандартам. Обращает на себя внимание необходимость преодоления и таких факторов, как различная трактовка норм и правил судебной системы, отсутствие единства понятийного аппарата. В частности, по-разному определены участники страховых отношений, термины договора страхования, страховая терминология, используемые методы расчета страховых тарифов. Кроме того, необходимо и согласование ви-

дов страхования, для чего требуется разработка единой или максимально сближенной для всех стран классификации направлений страхования. По-прежнему в странах ЕАЭС различаются вопросы реорганизации и ликвидации страховых организаций и по перечню позиций, и по содержанию процедур.

Выводы. Проведенный анализ механизмов государственного регулирования и законодательства в сфере страхования сельскохозяйственных рисков в странах ЕАЭС показывает, что реализация комплекса мер по интеграции страховых систем стран интеграционного сотрудничества может быть достижима в два этапа. На первом этапе должна быть проведена взаимная адаптация передовых и наиболее близких по уровню развития национальных систем регулирования страховой деятельности. Затем постепенно могут присоединиться другие участники интеграции с менее развитыми страховыми системами. Такая стратегия развития наиболее приемлема для ситуации, когда наблюдается слишком большой разброс в уровне развития как экономики в целом, так и отдельных ее сегментов, в том числе страхования [3]. Здесь наиболее принципиальное значение на страховом пространстве ЕАЭС имеют нормы, регулирующие порядок выхода на рынок страховых организаций и осуществления надзора за их деятельностью [16, с. 28]. Преодоление существующих различий в государственном регулировании и уровнях развития страховых систем будет способствовать тому, чтобы системы в будущем могли корреспондировать друг с другом и в перспективе можно было эффективно осуществлять организацию межгосударственного перестрахования рисков в сельскохозяйственной отрасли. Второй этап интеграции страховых систем предполагает обеспечение развития адекватно мировым тенденциям, обуславливает необходимость принять за основу мировые стандарты регулирования страховой деятельности при учете условий развития в рамках ЕАЭС и складывающихся мировых тенденций.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Прокопчук, Е. Т. Мировой опыт государственного регулирования рынка агрострахования (исследование литературы) / Е. Т. Прокопчук // Финансы и кредит. — 2017. — Т. 23, № 33. — С. 1997—2014.
2. Верезубова, Т. А. Сравнительный анализ моделей агрострахования в Беларуси и Казахстане / Т. А. Верезубова, А. М. Мухитбекова // Проблемы агрорынка. — 2018. — С. 141—148.
3. Насырова, Г. А. Межстрановая интеграция как фактор гармонизации национальных систем регулирования страховой деятельности [Электронный ресурс] / Г. А. Насырова // Проблемы современной экономики. — 2013. — № 2 (46). — URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/mezhstranovaya-integratsiya-kak-faktor-garmonizatsii-natsionalnyh-sistem-regulirovaniya-strahovoy-deyatelnosti> (дата обращения 21.10.2020).

4. Сплетугов, Ю. А. Страховые рынки государств — членов ЕАЭС: современное состояние и эффективность [Электронный ресурс] / Ю. А. Сплетугов // Финансовый журнал. — 2017. — № 2 (36). — URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/strahovye-rynki-gosudarstv-chlenov-eaes-sovremennoe-sostoyanie-i-effektivnost> (дата обращения 25.10.2020).
5. Доклад о реализации основных направлений интеграции в рамках Евразийского экономического союза 2018 г. [Электронный ресурс] — 2018. — 154 с. — URL: <http://www.eurasiancommission.org/ru/Documents%D0%B7%D0%B0%D1%86%D0%B8%D0%B8%20%D0%BE%D1%81%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%BD%D1%8B%D1%85%20%D0%BD%D0%B0%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BB%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D0%B9%20%D0%B8%D0%BD%D1%82%D0%B5%D0%B3%D1%80%D0%B0%D1%86%D0%B8%D0%B8—2018.pdf> (дата обращения 12.10.2020).
6. Евразийский экономический союз в цифрах [Электронный ресурс]: крат. стат. сб. — М., 2019. — 199 с. — URL: http://www.eurasiancommission.org/ru/act/integr_i_makroec/dep_stat/econstat/Documents/Brief_Statistics_Yearbook_2019.pdf (дата обращения 08.10.2020).
7. Обзор производственных показателей АПК государств — членов Евразийского экономического союза за 2018 г. [Электронный ресурс]. — 2019. — 9 с. — URL: http://www.eurasiancommission.org/ru/act/prom_i_agroprom/dep_agroprom/monitoring/Documents/%D0%9E%D0%91%D0%97%D0%9E%D0%A0%20%D0%90%D0%9F%D0%9A%202018.pdf (дата обращения 11.10.2020).
8. Осовин, М. Н. Анализ российских и зарубежных практик стимулирования инновационного развития современного производства / М. Н. Осовин // Закономерности развития региональных агропродовольственных систем. — 2015. — № 1. — С. 32–38.
9. Решение Высшего Евразийского экономического совета № 35 от 29 мая 2013 г. «О Концепции согласованной (скоординированной) агропромышленной политики государств-членов Таможенного союза и Единого экономического пространства» [Электронный ресурс] // Евразийская экономическая комиссия. — URL: <http://www.eurasiancommission.org/ru/Lists/EECDocs/635055949507925323.pdf> (дата обращения 23.09.2020).
10. Перспективы развития проекта ЕАЭС к 2025 году. Рабочая тетрадь. Спецвыпуск / 2017 / [Е. С. Алексеева, И. С. Глотова, А. В. Девятков и др.]; [гл. ред. И. С. Иванов]. — М.: НП РСМД, 2017. — 92 с.
11. Осовин, М. Н. Обоснование приоритетных направлений повышения конкурентоспособности России в условиях новых глобальных вызовов / М. Н. Осовин // Экономика: теория и практика. — 2016. — № 3 (43). — С. 15–20.
12. Анализ действующих систем регулирования агропродовольственного рынка в государствах-членах ЕАЭС в части налогообложения, кредитования, страхования, ценового регулирования и разрешительной системы. Евразийская экономическая комиссия. — М., 2015. — 31 с. URL: http://www.eurasiancommission.org/ru/act/prom_i_agroprom/dep_agroprom/monitoring/Documents/%D0%90%D0%9D%D0%90%D0%9B%D0%98%D0%97%20%D0%BE%D0%B1%D1%89%D0%B8%D0%B9%20%D0%95%D0%90%D0%AD%D0%A1.pdf (дата обращения 18.10.2020).
13. Закон Республики Армения «О страховании и страховой деятельности» от 22 мая 2007 года № ЗР-177: Принят 9 апреля 2007 года. [Электронный ресурс] // Законодательство стран СНГ. — URL: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=48965 (дата обращения 25.10.2020)
14. Кадомцева, М. Е. Совершенствование механизма информационного обеспечения сельскохозяйственного страхования с государственной поддержкой / М. Е. Кадомцева // Региональные агросистемы: экономика и социология. — 2019. — № 1. — С. 1–7.
15. Нейфельд, В. В. Перспективы применения географических информационных систем в сельскохозяйственном страховании с государственной поддержкой / В. В. Нейфельд, Д. М. Алиева // Региональные агросистемы: экономика и социология. — 2020. — № 1. — С. 69–75.
16. Исследование подходов к гармонизации законодательства на страховых рынках Евразийского экономического союза: науч. докл. / под ред. д-ра экон. наук И. Н. Рыковой. — М.: Науч.-исслед. финанс. ин-т, 2016. — 62 с.

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРЕ

Кадомцева Марина Евгеньевна — старший научный сотрудник лаборатории стратегии развития институциональной среды АПК Института аграрных проблем Российской академии наук, Саратов, Россия. kozureva_marina@mail.ru

REFERENCES

1. Prokopchuk E.T. Mirovoy opyt gosudarstvennogo regulirovaniya rynka agrostrakhovaniya (issledovaniye literatury) [World experience of state regulation of the agricultural insurance market (literature research)]. *Finansy i kredit* [Finance and credit], 2017, vol. 23, no. 33, pp. 1997-2014. (In Russ.).

2. Verezubova T.A. Sravnitel'nyy analiz modeley agrostrakhovaniya v Belarusi i Kazakhstane [Comparative analysis of agricultural insurance models in Belarus and Kazakhstan]. *Problemy agrorynka* [Agricultural market problems], 2018, pp. 141-148. (In Russ.).

3. Nasyrova G.A. Mezhstranovaya integratsiya kak faktor garmonizatsii natsional'nykh sistem regulirovaniya strakhovoy deyatel'nosti [Cross-country integration as a factor in the harmonization of national insurance regulation systems]. *Problemy sovremennoy jekonomiki* [Problems of the modern economy], 2013, no. 2 (46). Available at: <https://cyberleninka.ru/article/n/mezhstranovaya-integratsiya-kak-faktor-garmonizatsii-natsionalnyh-sistem-regulirovaniya-strakhovoy-deyatelnosti>, accessed 21.10.2020. (In Russ.).

4. Spletukhov Ju.A. Strakhovyye rynki gosudarstv – chlenov YEAEES: sovremennoye sostoyaniye i jeffektivnost' [Insurance markets of the EAEU member states: current state and efficiency]. *Finansovyy zhurnal* [Financial journal], 2017, no. 2 (36). Available at: <https://cyberleninka.ru/article/n/strakhovye-rynki-gosudarstv-chlenov-eaes-sovremennoe-sostoyanie-i-effektivnost>, accessed 25.10.2020. (In Russ.).

5. *Doklad o realizatsii osnovnykh napravleniy integratsii v ramkakh Yevraziyskogo ekonomicheskogo soyuza 2018 g.* [Report on the implementation of the main directions of integration within the Eurasian Economic Union in 2018]. 2018. 154 p. Available at: <http://www.eurasiancommission.org/ru/Documents/%D0%94%D0%BE%D0%BA%D0%BB%D0%B0%D0%B4%20%D0%BE%20%D1%80%D0%B5%D0%B0%D0%BB%D0%B8%D0%B7%D0%B0%D1%86%D0%B8%D0%B8%20%D0%BE%D1%81%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%BD%D1%8B%D1%85%20%D0%BD%D0%B0%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BB%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D0%B9%20%D0%B8%D0%BD%D1%82%D0%B5%D0%B3%D1%80%D0%B0%D1%86%D0%B8%D0%B8-2018.pdf>, accessed 12.10.2020. (In Russ.).

6. *Evraziyskiy jekonomicheskii soyuz v tsifrakh: kratkiy statisticheskiy sbornik* [Eurasian Economic Union in Figures: A Brief Statistical Compilation]. *Yevraziyskaya jekonomicheskaya komissiya* [Eurasian Economic Commission]. Moscow, 2019. 199 p. Available at: http://www.eurasiancommission.org/ru/act/integr_i_makroec/dep_stat/econstat/Documents/Brief_Statistics_Yearbook_2019.pdf, accessed 08.10.2020. (In Russ.).

7. *Obzor proizvodstvennykh pokazateley APK gosudarstv – chlenov Yevraziyskogo jekonomicheskogo soyuza za 2018 g.* [Review of production indicators of the agro-industrial complex of the member states of the Eurasian Economic Union for 2018]. *Yevraziyskaya jekonomicheskaya komissiya* [Eurasian Economic Commission]. Moscow, 2019. 9 p. Available at: http://www.eurasiancommission.org/ru/act/prom_i_agroprom/dep_agroprom/monitoring/Documents/%D0%9E%D0%91%D0%97%D0%9E%D0%A0%20%D0%90%D0%9F%D0%9A%202018.pdf, accessed 11.10.2020. (In Russ.).

8. Osovin M.N. Analiz rossiyskikh i zarubezhnykh praktik stimulirovaniya innovatsionnogo razvitiya sovremenno go proizvodstva [Analysis of Russian and foreign practices for stimulating innovative development of modern production]. *Zakonomernosti razvitiya regional'nykh agroproduktivnykh sistem* [Regularities in the development of regional agri-food systems], 2015, no. 1, pp. 32-38. (In Russ.).

9. Resheniye Vysshego Yevraziyskogo jekonomicheskogo soveta № 35 ot 29 maya 2013 g. «O Kontseptsii soglasovannoy (skoordinirovannoy) agropromyshlennoy politiki gosudarstv-chlenov Tamozhennogo soyuza i Yedinogo ekonomicheskogo prostranstva» [Decision of the Supreme Eurasian Economic Council No. 35 of May 29, 2013 “On the Concept of an agreed (coordinated) agro-industrial policy of the member states of the Customs Union and the Common Economic Space”]. *Yevraziyskaya ekonomicheskaya komissiya* [Eurasian Economic Commission]. Available at: <http://www.eurasiancommission.org/ru/Lists/EECDocs/635055949507925323.pdf>, accessed 23.09.2020. (In Russ.).

10. [Aleksyeyenkova Ye.S., Glotova I.S., Devyatkov A.V. et al.]. Perspektivy razvitiya proyekta YEAEES k 2025 godu [Prospects for the development of the EAEU project by 2025]. *Rabochaya tetrad'. Spetsvyпуск 2017* [Workbook. Special issue 2017]. Moscow, NP RSMD, 2017. 92 p. (In Russ.).

11. Osovin M.N. Obosnovaniye prioritetnykh napravleniy povysheniya konkurentosposobnosti Rossii v usloviyakh novykh global'nykh vyzovov [Substantiation of priority areas for increasing Russia's competitiveness in the face of new global challenges]. *Ekonomika: teoriya i praktika* [Economics: theory and practice], 2016, no. 3 (43), pp. 15-20. (In Russ.).

12. Analiz deystvuyushchikh sistem regulirovaniya agroproduktivnykh rynka v gosudarstvakh-chlenakh YEAEES v chasti nalogooblozheniya, kreditovaniya, strakhovaniya, tsenovogo regulirovaniya i razreshitel'noy sistemy [Analysis of the current regulatory systems of the agri-food market in the EAEU member states in terms of taxation, lending, insurance, price regulation and the licensing system]. *Yevraziyskaya ekonomicheskaya komissiya* [Eurasian Economic Commission]. Moscow, 2015. 31 p. Available at: http://www.eurasiancommission.org/ru/act/prom_i_agroprom/dep_agroprom/monitoring/Documents/%D0%90%D0%9D%D0%90%D0%9B%D0%98%D0%97%20%D0%BE%D0%B1%D1%89%D0%B8%D0%B9%20%D0%95%D0%90%D0%AD%D0%A1.pdf, accessed 18.10.2020. (In Russ.).

13. Zakon Respubliki Armenii «O strakhovanii i strakhovoy deyatel'nosti» ot 22 maya 2007 goda №ZR-177: Prinyat 9 aprelya 2007 goda. *Zakonodatel'stvo stran SNG* [Law of the Republic of Armenia “On Insurance and Insurance

Activity” dated May 22, 2007 No. 3P-177: Adopted on April 9, 2007. Legislation of the CIS countries]. Available at: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=48965, accessed 25.10.2020. (In Russ.).

14. Kadomtseva M.Ye. Sovershenstvovaniye mekhanizma informatsionnogo obespecheniya sel'skokhozyaystvennogo strakhovaniya s gosudarstvennoy podderzhkoi [Improving the mechanism of information support for agricultural insurance with state support]. *Regional'nyye agrosistemy: ekonomika i sotsiologiya* [Regional agrosystems: economics and sociology], 2019, no. 1, pp. 1-7. (In Russ.).

15. Neufeld V.V. Perspektivy primeneniya geograficheskikh informatsionnykh sistem v sel'skokhozyaystvennom strakhovanii s gosudarstvennoy podderzhkoy [Prospects for the application of geographic information systems in agricultural insurance with government support]. *Regional'nyye agrosistemy: jekonomika i sotsiologiya* [Regional agrosystems: economics and sociology], 2020, no. 1, pp. 69-75. (In Russ.).

16. Rykova I.N. (ed.). *Issledovaniye podkhodov k garmonizatsii zakonodatel'stva na strakhovykh rynkakh Yevraziyskogo ekonomicheskogo soyuza* [Research of approaches to harmonization of legislation in the insurance markets of the Eurasian Economic Union]. Moscow, 2016. 62 p. (In Russ.).

ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ ТРАНСПОРТНОЙ СИСТЕМЫ РЕГИОНОВ СЕВЕРО-ЗАПАДНОГО ФЕДЕРАЛЬНОГО ОКРУГА¹

Н. А. Лебедева

Вологодский научный центр Российской академии наук, Вологда, Россия

Рассмотрены тенденции развития транспортной системы регионов Северо-Западного федерального округа, показано изменение ее состояния в течение 18 лет на примере железнодорожного и автомобильного транспорта. В ходе работы были выявлены основные проблемы в развитии транспортной системы и предложены меры по их решению.

Ключевые слова: транспорт, транспортная система, Северо-Западный федеральный округ, экономическое развитие, обеспеченность, транспортная обеспеченность.

DEVELOPMENT TRENDS AND THE ROLE OF THE TRANSPORT SYSTEM IN THE SOCIO-ECONOMIC DEVELOPMENT OF THE NORTHWESTERN FEDERAL DISTRICT

N. A. Lebedeva

Vologda Scientific Center of the Russian Academy of Sciences, Vologda, Russia

The article examines the development trends of the transport system of the regions of the North-West Federal District, shows the change in its state over 18 years in rail and road transport. In the course of the work, the main problems in the development of the transport system were identified and measures were proposed to solve them.

Keywords: transport, transport system, Northwestern Federal District, economic development, provision of a transport network.

Транспортная система является одним из важных элементов социально-экономического развития региона. Транспорт связывает между собой отрасли, предприятия и регионы, оказывает влияние на размещение производительных сил для получения максимального экономического эффекта [7]. Формирование транспортной системы зависит от объектов дорожной сети и имеющих предприятия по оказанию услуг транспортировки, ремонта транспортных средств и др.

В качестве объекта исследования в данной работе используется транспортная система Северо-Западного федерального округа (СЗФО). Выбор именно такого объекта обусловлен тем,

что большая доля международных грузов страны проходит через Северо-Западный федеральный округ, благодаря его уникальному географическому положению и близости к странам Европейского Союза и крупнейшим портам Европы [7; 12]. Система воздушных путей, морских путей и портов, сети железных и автомобильных дорог, а также трубопроводного транспорта, обеспечивающего межрегиональные и международные связи, делает Северо-Западный федеральный округ стратегически важным регионом для экономики [8].

Северо-Западный федеральный округ обладает большими запасами лесных ресурсов, огромной минерально-сырьевой базой, также включает запасы углеводородов, черных руд, цветных металлов, алмазов. Кроме того, огромное значение имеют границы округа с европейскими странами, такими как Норвегия, Финляндия, Эстония, Латвия. Поэтому развитие транспортной системы является одним из приоритетных направлений.

¹ Статья подготовлена в соответствии с государственным заданием для ФГБУН «Вологодский научный центр РАН» по теме НИР № 0168-2019-0004 «Совершенствование механизмов развития и эффективного использования потенциала социально-экономических систем».

Важное направление в развитии транспортной системы — создание морских портов и выходящих к ним сухопутных коммуникаций, а также комплексов обрабатывающих производств.

Целью исследования является анализ тенденций развития транспортной системы регионов Северо-Западного федерального округа.

В данной статье автор придерживается системного подхода, в рамках которого под транспортной системой понимается система взаимодействующих элементов (транспортных средств, транспортных предприятий, системы управления и транспортной инфраструктуры), обеспечивающая удовлетворение потребностей населения и производства в передвижении и перемещении [1; 15].

Комплекс транспортных средств представляет собой совокупность нескольких видов: железнодорожный, автомобильный, морской, внутренний водный (речной), воздушный и трубопроводный. Использование какого-либо вида обусловлено технико-экономическими и географическими особенностями территории и уровнем развития транспортной системы страны [1; 15].

Важнейшим элементом транспортной системы является транспортная инфраструктура, которая представляет собой транспортные сети, состоящие из транспортных узлов, железнодорожных путей, воздушных коридоров, водных путей, трубопроводов, туннелей [1; 3; 13].

Важной ролью транспортной инфраструктуры является ее комплексное влияние на экономическое развитие региона как на макроуровне, так и применительно к отдельным предприятиям. Она обеспечивает мобильность товаров, ресурсов и населения, а также создает доступность территорий для их свободного передвижения [8].

В Северо-Западном федеральном округе транспорт представлен всеми его видами, однако по причине отсутствия данных по трубопроводному, воздушному и морскому транспорту в региональном разрезе анализ будет проводиться по железнодорожному, автомобильному и внутреннему водному транспорту.

В СЗФО более 1/3 сельских населенных пунктов не имеют постоянного соединения дорог с твердым покрытием с дорожной сетью общего пользования [2; 4; 7]. Например, Ненецкий автономный округ пространственно отрезан от наземной транспортной сети, а такие промышленные центры Республики Коми, как Печора, Инта, Воркута, не имеют автотранспортного сообщения даже с Сыктывкарком.

Стратегически важным для СЗФО является Северный морской путь, обеспечивающий крат-

чайший путь между европейской и азиатской частями России. Не менее важной является роль внутреннего водного транспорта. Протяженность внутренних водных путей СЗФО составляет 17 % всей протяженности водных путей России и переработки грузов на внутреннем водном транспорте свыше 17 млн т [12; 13].

Одними из важных показателей развития транспорта являются протяженность путей, отправление грузов и пассажиров транспортом общего пользования (табл. 1). Согласно статистическим данным за 2018 год, железнодорожным транспортом отправлено 11 % общего объема грузов Российской Федерации.

Протяженность железнодорожных путей в период 1990—2018 годов незначительно возросла — на 0,4 %. Протяженность железнодорожных путей выросла в Республике Карелия на 0,3 %. Однако, несмотря на общую тенденцию роста длины железнодорожных путей, по регионам СЗФО наблюдается ее сокращение. Так, наибольшее сокращение протяженности путей наблюдается в Калининградской области — на 12,2 %, в Ленинградской области — на 8,3 %, в Мурманской области — на 6,5 %, что может быть объяснено физическим износом основных фондов.

В Северо-Западном федеральном округе, как и по России в целом, наблюдается сокращение объемов отправляемых грузов в период 1990—2018 годов на 47,3 %. Данная тенденция связана с сокращением межрегионального сообщения [6]. Наибольшее снижение (более 50 %) объема грузовых поставок наблюдается в Республике Коми — 75,8 %, Ленинградской области — 65,3 %, Калининградской области — 52,6 %. В то же время в Псковской области и Республике Карелия наблюдается рост отправок грузоперевозок на 13,9 % и 4,3 % соответственно.

Тенденция снижения пассажироперевозок за 1990—2018 годы наблюдается во всех регионах Северо-Западного федерального округа, что может быть связано с увеличением автомобилей у населения, а также с сокращением реальных доходов [2]. Наибольшее сокращение пассажироперевозок наблюдается в Ленинградской (на 87,2 %), Псковской (на 86,1), Калининградской (85,1), Вологодской (81,8) и Мурманской областях (на 81,5 %).

Автомобильный транспорт Северо-Западного федерального округа обеспечивает 3 % грузовых перевозок и 10 % пассажироперевозок автобусами общего пользования по России, а также протяженность автомобильных дорог (табл. 2).

По статистическим данным, наблюдается тенденция спада грузоперевозок автомобильным

Таблица 1

**Изменение протяженности эксплуатационной длины железнодорожных путей,
грузовых и пассажирских отправок железным транспортом**

Субъект	Протяженность эксплуатационных путей, тыс. км			Отправление грузов, млн т			Отправление пассажиров, млн чел.		
	Год		2018 к 1990, %	Год		2018 к 1990, %	Год		2018 к 1990, %
	1990	2018		1990	2018		1990	2018	
Российская Федерация	87,18	86,61	99,35	2140,1	1410,9	65,9	3142,5	1160,43	36,93
Северо-Западный федеральный округ	13,15	13,20	100,38	295,7	155,9	52,7	484,2	103,82	21,44
Республика Карелия	2,15	2,23	103,72	25,5	26,6	104,3	4,9	1,24	25,37
Республика Коми	1,73	1,69	97,71	55,7	13,5	24,2	4,6	2,00	43,54
Архангельская область	1,78	1,77	99,25	23,0	12,5	54,3	12,6	3,17	25,15
Вологодская область	0,77	0,77	99,39	30,7	22,8	74,3	8,6	1,56	18,15
Калининградская область	0,76	0,67	87,84	9,1	4,4	48,4	28,3	4,21	14,86
Ленинградская область (до 2007 года включая Санкт-Петербург)	2,78	2,55	91,72	76,6	26,6	34,7	216,3	27,66	12,79
Мурманская область	0,93	0,87	93,58	47,2	31,6	66,9	3,7	0,69	18,62
Новгородская область	1,16	1,14	98,59	10,0	7,4	74,0	5,6	1,20	21,38
Псковская область	1,10	1,09	99,01	3,6	4,1	113,9	5,9	0,83	14,12
Санкт-Петербург	Н/Д	0,43	Н/Д	14,3	6,3	44,1	193,4	61,26	31,67

Источники: [8], [9], [13].

Таблица 2

**Изменение перевозок грузов и пассажиров,
протяженности дорог с твердым покрытием автотранспорта**

Субъект	Перевозки грузов, млн т			Перевозки пассажиров, автобусным транспортом общего пользования, млн чел.			Протяженность автомобильных дорог с твердым покрытием, тыс. км		
	Год		2018 к 1990, %	Год		2018 к 1990, %	Год		2018 к 1990, %
	1990	2018		1990	2018		1990	2018	
Российская Федерация	15347,0	5544,4	36,1	28626,1	10912,1	66,64	656,80	1531,48	2,33
Северо-Западный федеральный округ	1595,3	172,3	10,8	3926,6	1123,9	58,47	72,90	144,24	197,86
Республика Карелия	189,9	7,7	4,1	123,4	14,4	11,67	7,22	10,91	151,11
Республика Коми	160,8	25,9	16,1	349,3	60,4	59,74	6,07	7,67	126,36
Архангельская область	125,2	15,4	12,3	329,8	89,3	68,53	8,11	20,00	2,47
В том числе Ненецкий автономный округ	1,7	0,3	17,6	9,8	2,6	45,61	Н/Д	Н/Д	Н/Д
Вологодская область	135,8	36,5	26,9	269,7	98,5	61,45	11,06	28,46	2,57
Калининградская область	32,1	4,9	15,3	167,6	66,0	39,40	6,24	9,09	145,67
Ленинградская область	145,7	30,2	20,7	323,7	60,6	73,72	13,43	22,56	167,98
Мурманская область	443,6	2,2	0,5	264,7	52,9	70,25	3,40	3,56	104,71
Новгородская область	86,8	23,0	26,5	197,5	45,9	22,77	7,26	15,12	2,08
Псковская область	74,3	3,9	5,2	184,8	48,1	40,22	9,04	23,33	2,58
Санкт-Петербург	201,1	22,6	11,2	1715,9	587,7	57,36	1,07	3,54	3,30

Источники: [8], [10], [13].

транспортом. Такое сокращение грузоперевозок объясняется сокращением экономических связей регионов. Наибольшее сокращение перевозок наблюдается в Мурманской области (на 99,5%), Республике Карелия (на 95,9), Псковской области (94,8), Санкт-Петербурге (88,8) и Архангельской области (87,7), Калининградской области (84,7), Республике Коми (83,9), Ненецком автономном округе (82,4), Ленинградской области (79,3), Новгородской области (73,5), Вологодской области (на 73,1%).

Относительно перевозок пассажиров автомобильным транспортом общего пользования также выявлена тенденция снижения по СЗФО и России в целом. Наибольшее сокращение (более 50%) пассажироперевозок наблюдается в Республике Карелия (на 88,3%), Новгородской области (на 78,3), Калининградской области (60,6), Псковской области (59,8) и Ненецком автономном округе (на 54,4%), что объясняется повышением тарифов [12].

В СЗФО наблюдается тенденция к увеличению протяженности автомобильных дорог с твердым покрытием почти в 2 раза за 1990–2018 годы. Наибольший рост протяженности автомобильных дорог наблюдается в Санкт-Петербурге —

в 3 раза, Вологодской области — в 2,57, Псковской области — в 2,58, Архангельской области — в 2,47, Новгородской области — в 2,08 раза, в Ленинградской области — на 67,9%, Республике Карелия — на 51,1, Калининградской области — на 45,7, Мурманской области — на 4%. Такая тенденция может быть объяснена развитием экономических связей между регионами.

Для полного понимания тенденций развития транспортной системы в СЗФО, на наш взгляд, целесообразно провести оценку обеспеченности населения транспортной инфраструктурой. Данную оценку предлагается произвести с помощью коэффициентов Энгеля (формула (1)), Гольца (формула (2)) и Успенского (формула (3)) [6], а также показателя густоты сети (формула (4)). Результаты приведены в табл. 3.

$$K_3 = \frac{L}{\sqrt{S \cdot N}}, \quad (1)$$

где K_3 — коэффициент Энгеля; L — общая длина транспортных путей; S — площадь территории (страны, региона); N — численность населения территории [6].

Таблица 3

Обеспеченность населения и предприятий транспортом*

Субъект	Общая длина транспортных путей (L), тыс. км	Площадь территории, тыс. км ²	Численность населения, тыс. чел.	Число населенных пунктов, ед.	Общий вес отправляемого груза, т	Коэффициент Энгеля	Коэффициент Гольца	Коэффициент Успенского	Густота сети по площади
Российская Федерация	1719,6	17125,2	146780,7	156757	126531,3	0,03	0,03	0,03	0,10
Северо-Западный федеральный округ	174,6	1687,0	13972,1	30128	18014,7	0,04	0,02	0,02	0,10
Архангельская область	21,8	589,9	1144,1	3959	2716,3	0,03	0,01	0,02	0,04
Ленинградская область	25,6	83,9	1847,9	2947	5894,9	0,07	0,05	0,03	0,31
Вологодская область	29,6	144,5	1167,7	8212	8213,3	0,07	0,03	0,03	0,20
Республика Коми	11,5	416,8	830,2	758	100,4	0,02	0,02	0,04	0,03
Мурманская область	8,2	144,9	748,1	137	33,8	0,02	0,06	0,05	0,06
Новгородская область	20,2	54,5	600,3	3721	955,8	0,11	0,04	0,06	0,37
Санкт-Петербург	3,9	1,4	5383,9	1	28,9	0,04	3,30	0,06	2,79
Республика Карелия	16,6	180,5	618,0	845	53,9	0,05	0,04	0,09	0,09
Калининградская область	10,4	15,1	1002,2	1123	8,9	0,08	0,08	0,20	0,69
Псковская область	24,4	55,4	629,7	8383	8,0	0,13	0,04	0,37	0,44

*Ранжировано по коэффициенту Успенского.

Составлено автором [8; 10].

$$K_r = \frac{L}{\sqrt{S \cdot \Pi}}, \quad (2)$$

где K_r — коэффициент Гольца; Π — число населенных пунктов / предприятий [6].

$$K_u = \frac{L}{\sqrt[3]{S \cdot H \cdot t}}, \quad (3)$$

где K_u — коэффициент Успенского; t — общий вес отправляемых на территории грузов [6].

Различия в обеспечении путями сообщения регионов характеризуются показателем густоты сети d_s , км/100 км², измеряемым отношением протяженности эксплуатационной длины сети L к площади территории S :

$$d_s = \frac{L}{S}. \quad (4)$$

В настоящее время нормативных значений у указанных коэффициентов нет [5]. Данные показатели предназначены для выстраивания рейтингов по обеспеченности территорий транспортной инфраструктурой.

Из полученных результатов следует, что наибольший уровень обеспеченности транспортными путями по значению коэффициента Гольца имеют Санкт-Петербург, Калининградская и Ленинградская области. Обеспеченность путями по показателю коэффициента Энгеля выше в Новгородской, Псковской и Калининградской областях. А обеспеченность путями по величине коэффициента Успенского выше в Калининградской и Псковской областях. Наиболее высокие показатели густоты транспортной сети — в Санкт-Петербурге, Калининградской и Псковской областях.

Проведенный анализ подтверждает мнение ряда авторов о том, что главными проблемами транспортной системы Северо-Западного фе-

дерального округа являются: низкий уровень технического обслуживания дорог и транспорта, недостаточная пропускная способность транспортной инфраструктуры и высокая степень износа основных фондов транспортного комплекса [1; 2; 7; 8].

В настоящее время транспортный комплекс Северо-Западного федерального округа не имеет возможности в полной мере удовлетворить потребности населения и секторов экономики. Поэтому для решения указанных выше проблем необходимо:

1. Строительство высокоскоростных и скоростных железных и автомобильных дорог.
2. Расширение парка эксплуатируемых транспортных средств, с обновлением имеющих средств передвижения.
3. Строительство морских и речных портов.
4. Внедрение инноваций в управление транспортом, создание интеллектуальных транспортных систем.

Таким образом, в результате проведенной работы можно сделать вывод о том, что в настоящее время транспортная система Северо-Западного федерального округа не может в полной мере удовлетворить потребности экономики. Наблюдается положительная тенденция роста протяженности автомобильных дорог по Северо-Западному федеральному округу (в 2 раза) и железнодорожных путей (на 0,3%). В то же время выявлены тенденции к снижению перевозок грузов и пассажиров автомобильным и железнодорожным транспортом. Причиной данных тенденций является недостаточное техническое обслуживание транспортной сети, низкая пропускная способность, снижение экономических связей между регионами. Необходимость решения этих проблем в СЗФО обусловлена наличием крупных транспортных узлов (Архангельск, Санкт-Петербург, Мурманск, Калининград), обеспечивающие основное сообщение между регионами и странами Европы.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Гурков, Р. М. Приоритетные задачи развития транспортного комплекса Северо-Западного федерального округа на период до 2030 года / Р. М. Гурков // Транспорт Российской Федерации. — 2007. — № 13. — С. 4—11.
2. Дятлова, Е. И. Стратегия развития транспортной инфраструктуры Калининградской области: задачи и пути решения / Е. И. Дятлова // Регион. — 2017. — № 5 (72). — С. 33—38.
3. Ефимова, Е. Г. Роль транспорта в экономическом развитии региона: международный аспект / Е. Г. Ефимова // Вестник СПбГУ. — 2009. — № 5. — С. 77—85.
4. Ильин, В. А. Проблемы регионального развития как отражение эффективности государственного управления / В. А. Ильин, А. И. Поварова // Экономика региона. — 2014. — № 3 (39). — С. 48—63.
5. Транспорт России: информационно-стат. бюл. Янв. — дек. 2018 г. М., 2019. — 66 с.

6. Кожевников, С. А. Пространственное и территориальное развитие Европейского Севера России: тенденции и приоритеты трансформации / С. А. Кожевников // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. — 2019. — Т. 12, № 6. — С. 91–109.
7. Комов, М. С. Транспортно-транзитный потенциал региона как важнейший фактор его экономического развития / М. С. Комов // Вестник Евразийской науки. — 2018. — Т. 10, № 5. — С. 1–7.
8. Ларченко, Л. В. Транспортно-транзитный потенциал Северо-Запада России: современное состояние, проблемы и перспективы развития / Л. В. Ларченко, Д. Т. Ахобадзе // Стратегия развития экономики. — 2011. — № 25 (118). — С. 21–29.
9. Регионы России. Социально-экономические показатели. 2019: стат. сб. — М.: Росстат, 2019. — 1204 с.
10. Российские железные дороги: Годовой отчет-2019.
11. Российский статистический ежегодник. 2018: стат. сб. — М.: Росстат, 2018. — 694 с.
12. Сандакова, Н. Ю. Место и роль транспортной системы в социально-экономическом развитии региона / Н. Ю. Сандакова // Вестник ВСГУТУ. — 2013. — № 1. — С. 95–101.
13. Талыбов, Д. Р. Транспортная система России: современное состояние и проблемы развития / Д. Р. Талыбов // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. — 2010. — № 2. — С. 81–85.
14. Транспорт и связь в России. 2001: стат. сб. — М.: Росстат, 2001. — 112 с.
15. Хегай, Ю. А. Проблемы и перспективы развития транспортной системы в России / Ю. А. Хегай // Теория и практика общественного развития. — 2014. — № 4. — С. 205–207.

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРЕ

Лебедева Надежда Анатольевна — инженер-исследователь отдела проблем социально-экономического развития и управления в территориальных системах Вологодского научного центра Российской академии наук, Вологда, Россия. nadezhdalebedeva1@mail.ru

REFERENCES

1. Gurkov R. M. Prioritetnye zadachi razvitiya transportnogo kompleksa Severo-Zapadnogo federal'nogo okruga na period do 2030 goda [Priority tasks for the development of the transport complex of the North-Western Federal district for the period up to 2030]. *Transport Rossijskoj Federacii*, 2007, no. 13, pp. 4–11. (In Russ.).
2. Dyatlova E. I. Strategiya razvitiya transportnoj infrastruktury Kaliningradskoj oblasti: zadachi i puti resheniya [Strategy of transport infrastructure development of the Kaliningrad region: challenges and solutions]. *Region*, 2017, no. 5 (72), pp. 33–38. (In Russ.).
3. Efimova E. G. Rol' transporta v ekonomicheskom razvitii regiona: Mezhdunarodnyj aspekt [The role of transport in the economic development of the region: international aspect]. *Vestnik SPbGU*, 2009, № 5, pp. 77–85. (In Russ.).
4. Il'in V. A., Povarova A. I. Problemy regional'nogo razvitiya kak otrazhenie effektivnosti gosudarstvennogo upravleniya [Problems of regional development as a reflection of the effectiveness of public administration]. *Ekonomika regiona* [Regional economy], 2014, no. 3 (39), pp. 48–63. (In Russ.).
5. *Transport Rossii* [Transport of Russia], 2018, January — December. Moscow, 2019. 66 p. (In Russ.).
6. Kozhevnikov S. A. Prostranstvennoe i territorial'noe razvitie Evropejskogo Severa Rossii: tendencii i prioritye transformacii [Spatial and territorial development of the European North of Russia: trends and priorities of transformation]. *Economic and social changes: facts, trends, forecast*, 2019, vol. 12, no. 6, pp. 91–109.
7. Komov M. S. Transportno-tranzitnyj potencial regiona kak vazhnejshij faktor ego ekonomicheskogo razvitiya [Transport and transit potential of the region as the most important factor of its economic development]. *Vestnik Evrazijskoj nauki* [Bulletin of Eurasian science], 2018, vol. 10, no. 5, pp. 1–7. (In Russ.).
8. Larchenko L. V., Ahobadze D. T. Transportno-tranzitnyj potencial Severo-Zapada Rossii: sovremennoe sostoyanie, problemy i perspektivy razvitiya [Transport and transit potential of the North-West of Russia: current state, problems and development prospects]. *Strategiya razvitiya ekonomiki* [The strategy of economic development], 2011, no. 25 (118), pp. 21–29. (In Russ.).
9. *Regiony Rossii. Social'no-ekonomicheskie pokazateli*. 2019 [Regions of Russia. Socio-economic indicators. 2019: a statistical compendium]. Moscow, Federal state statistics service, 2019. Available at: https://rosstat.gov.ru/bgd/regl/b19_14p/Main.htm (In Russ.).
10. *Rossijskie zheleznye dorogi: Godovoj otchet* [Russian Railways: Annual report]. 2019. 155 p. (In Russ.).
11. *Rossijskij statisticheskij ezhegodnik. 2018: Stat.sb.* [Russian statistical yearbook. 2018: a statistical compendium]. Moscow, 2018. 694 p. (In Russ.).

12. Sandakova N. Yu. Mesto i rol' transportnoj sistemy v social'no-ekonomicheskom razvitii regiona [Place and role of the transport system in the socio-economic development of the region]. *Bulletin of VSGUTU*, 2013, no. 1, pp. 95–101. (In Russ.).
13. Talybov D. R. Transportnaya sistema Rossii: sovremennoe sostoyanie i problemy razvitiya [Transport system of Russia: current state and development problems]. *Aktual'nye problemy gumanitarnyh i estestvennyh nauk* [Actual problems of humanities and natural sciences], 2010, № 2, pp. 81–85. (In Russ.).
14. *Transport i svyaz' v Rossii. 2001: stat. sb.* [Transport and communications in Russia. 2001: a statistical compendium]. Moscow, 2001. 112 p. (In Russ.).
15. Hegaj Yu. A. Problemy i perspektivy razvitiya transportnoj sistemy v Rossii [Problems and prospects of development of the transport system in Russia]. *Teoriya i praktika obshchestvennogo razvitiya* [Theory and practice of social development], 2014, no. 4, pp. 205–207. (In Russ.).

ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПРОЕКТНОГО УПРАВЛЕНИЯ В ОРГАНАХ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

Д. И. Полуни, Е. В. Масленникова

Челябинский государственный университет,
Челябинск, Россия

Проанализировано продвижение проектного управления в деятельность органов государственной власти как на федеральном, так и на региональном уровнях. Проанализирован опыт проектного управления в Белгородской и Челябинской областях. Проектное управление в региональных органах исполнительной власти постоянно развивается, однако чаще всего эта деятельность остается формальной процедурой, то есть не выступает в роли реального эффективного управленческого инструмента. В результате выявлены основные проблемы проектного управления, а также предложены рекомендации по их решению.

К л ю ч е в ы е с л о в а: *проект, проектное управление, структура проектного управления, признаки проекта, органы исполнительной власти.*

PROBLEMS OF IMPLEMENTATION OF PROJECT MANAGEMENT IN THE EXECUTIVE AUTHORITIES

D. I. Polunin, E. V. Maslennikova

Chelyabinsk State University, Chelyabinsk, Russia

The article analyzes the implementation of project management in the activities of public authorities both at the federal and regional levels. Due to the peculiarities of Russian legislation and the lack of serious professional training of personnel, regional executive authorities in the Russian Federation have faced problems of integrating project management mechanisms into the processes of current activities. The experience of project management in the Belgorod and Chelyabinsk regions is analyzed. As a result, the main problems of project management were identified, and recommendations for their solution were proposed.

К e y w o r d s: *project, project management, project management structure, project attributes, executive authorities.*

Проектно-ориентированный подход к управлению за последнее десятилетие постепенно проникал в современное российское общество. Первоначально он был востребован представителями частного бизнеса. Именно они в условиях ограниченности ресурсов и рыночной конкуренции вынуждены были конкретизировать цели своего бизнес-плана, необходимые финансовые и материальные средства на разных стадиях производства, временные рамки, человеческие ресурсы и т. п.

Некоторые органы местного самоуправления и ряд регионов, проанализировав опыт частного бизнеса по реализации проектного подхода, приняли данную эстафету. Ведь в условиях постоянной ограниченности бюджетных целей в сферах жизни, в том числе по повышению качества жизни местного населения, необходим системный подход решения данных задач.

Для того чтобы адекватно реагировать на постоянное изменение социально-экономических условий, государственные органы и государственные служащие вынуждены не только пересматривать свои обычные традиционные методы управления, но и постоянно повышать эффективность своей деятельности. Для этого на федеральном уровне была разработана методология, стратегическое назначение которой заключается в детализации не только поставленных перед органами государственной исполнительной власти целей, но и в определении процессов и инструментов для их достижения.

Стоит отметить, что проектная деятельность является логическим следствием общероссийской и/или мировой парадигмы, которая, в свою очередь, основывается на рекомендациях и стандартах, полученных на практике как в коммерческой сфере, так и в сфере государственного управления.

Основным понятием проектного управления является «проект».

Проект — это комплекс взаимосвязанных мероприятий, направленный на создание уникального результата в условиях временных и ресурсных ограничений [1]. Таким образом, планирование проекта — это определение, приоритизация и назначение задач и ресурсов, необходимых для успешного завершения проекта. Тщательный план проекта определяет, кто будет в проектной команде, какие инструменты и материалы потребуются, а также процессы, необходимые для эффективного выполнения. И, конечно же, в бюджете указаны финансовые обязательства, а также каналы связи, которые будут использоваться всеми заинтересованными сторонами.

Принято выделять некоторые особенности, присущие всем без исключения проектам, — речь идет о так называемых признаках проекта [7–10]. Выделим и кратко охарактеризуем их.

Временные рамки. Каждый проект имеет конечную длину, с четким началом и окончанием. Проекты не являются открытыми; они начинаются в определенный момент, и в конечном итоге они приходят к четкому и полному заключению на более позднюю, заранее определенную дату.

Предпринятые усилия. Каждый проект требует определенного объема работы. Мы определим «работу» позже, но пока достаточно сказать, что требуется команда, то есть менеджер проекта и некоторая форма проектной команды, которые должны будут предпринять и выполнить работу, необходимую для разработки и реализации результатов проекта.

Ограниченность ресурсов. Для выполнения работы потребуются компетентные сотрудники, материалы и/или финансовые ресурсы и т. п.

Уникальные продукт или услуга. Проекты являются единственными в своем роде. Все проекты предназначены для создания чего-то уникального. То есть продукт может быть просто небольшим отклонением от предыдущего проекта, или это может быть что-то совершенно новое, вещь, которую никогда не задумывали и не создавали, но в обоих случаях проект создает нечто уникальное. Проекты имеют четко определенные результаты. Желаемый результат должен быть конкретным, с заранее определенными целями и ограничениями. Проекты содержат риск и неопределенность. Тот факт, что результат проекта является уникальным и требует времени для создания, несет в себе элемент риска. Это нормально (на самом деле можно утверждать, что риск необходим), но для успешного осуществления проекта необходимо активно управлять риском.

После выделения отличительных особенностей проекта необходимо тщательно разобраться с методологией осуществления проектной деятельности. Для этого воспользуемся определением самой известной в мире проектной организации Project Management Institute.

Управление проектами — область деятельности, в ходе которой определяются и достигаются четкие цели проекта при балансировании между объемом работ, ресурсами (такими как деньги, труд, материалы, энергия, пространство и др.), временем, качеством и рисками [2].

В 2013 году был образован Совет по внедрению проектного управления в федеральных органах исполнительной власти и органах государственной власти субъектов Российской Федерации, в состав которого вошли представители Аппарата Правительства, Министерства экономического развития, Министерства финансов, Министерства регионального развития, Министерства связи и массовых коммуникаций, Министерства транспорта, Министерства промышленности и торговли, Счетной палаты, представители правительств субъектов Российской Федерации, коммерческих организаций, научных и образовательных учреждений [6].

На первом заседании решением данного Совета стало создание пилотных площадок внедрения проектного управления в деятельность органов государственной власти и органов субъектов Российской Федерации. Кураторами являлись руководители органов исполнительной власти. Направленность работы заключалась в успешном внедрении и дальнейшем эффективном апробировании механизма проектного управления, а также в повышении квалификации государственных гражданских служащих.

Приняли участие такие субъекты Российской Федерации, как Белгородская область, Пермский край, Ярославская область, Томская, Пензенская, Ульяновская и Волгоградская области.

Для эффективного достижения поставленной цели было принято распоряжение Министерства экономического развития России № 26Р-АУ от 14 апреля 2014 года. В данном нормативно-правовом акте разработаны методические рекомендации, определены основные цели и принципы внедрения проектного управления. Одновременно с этим была декомпозирована область деятельности органа исполнительной власти (рис. 1).

Стоит отметить, что данные разработанные методические рекомендации имеют отношение только к приоритетным и внутренним проектам.

А также в системе управления органа исполнительной власти были обозначены четыре уровня управления (табл. 1).

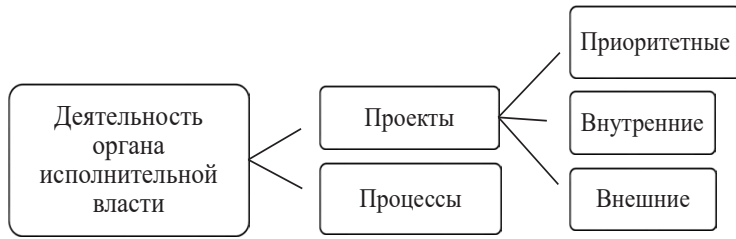


Рис. 1. Декомпозиция деятельности органа исполнительной власти

Из табл. 1 видно, что теперь происходит планирование по длительности и частоте проведения контроля, параметры которых зависят от уровня управления органа исполнительной власти.

В свою очередь способы достижения цели органа исполнительной власти подразделяются на процессно-ориентированную (отдельные проекты) и проектно-ориентированную (регулярные стандартизированные процессы) системы управления.

Из ключевых особенностей стоит отметить, что в отличие от коммерческой сферы оно состоит из определенных групп процессов (рис. 2).

Основным препятствием реализации механизма проектного управления в государственных органах и органах местного самоуправления являлась непроработанность методологии данного инструментария. Однако все изменилось

с принятием постановления Правительства Российской Федерации от 31 октября 2018 года № 1288 «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации».

В соответствии с п. 5 Указа Президента Российской Федерации от 30 июня 2016 года № 306 «О Совете при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам» и п. 6 Указа Президента Российской Федерации от 19 июля 2018 года № 444

«Об упорядочении деятельности совещательных и консультативных органов при Президенте Российской Федерации» Правительство Российской Федерации утвердило Положение об организации и функциональную структуру проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации, благодаря которому избавились от недостатков, ранее характерных проектному управлению в органах государственной власти [1], а именно: сформировалась не только единая структура управления проектной деятельностью, но и была создана единая методологическая основа ее осуществления.

В результате структура управления проектной деятельностью на федеральном уровне выглядит, как показано на рис. 3.

Дальнейший анализ наиболее известных практик управления проектами в системе го-

Таблица 1

Уровень управления органа исполнительной власти

№ п.п.	Уровень управления	Планирование на период	Контроль
1	Стратегический	От 6 лет	Не реже 1 раза в год
2	Тактический	От 1 года до 6 лет	Не реже 1 раза в квартал
3	Оперативный	От 3 месяцев до 1 года	Не реже 1 раза в месяц
4	Операционный	От 1 дня до 3 месяцев	Не реже 1 раза в неделю

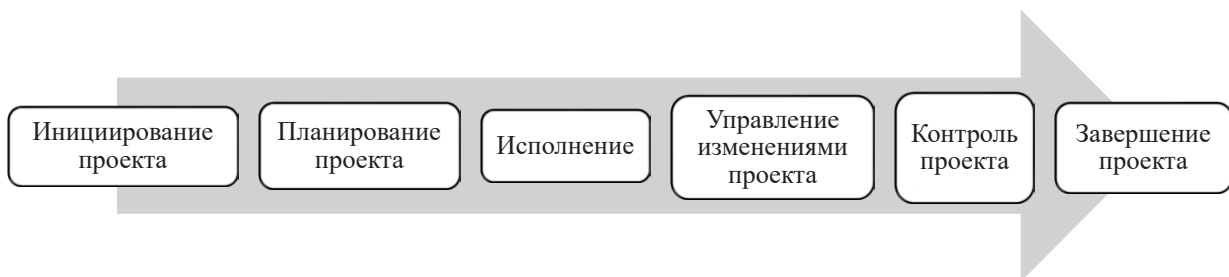


Рис. 2. Процесс управления проектами

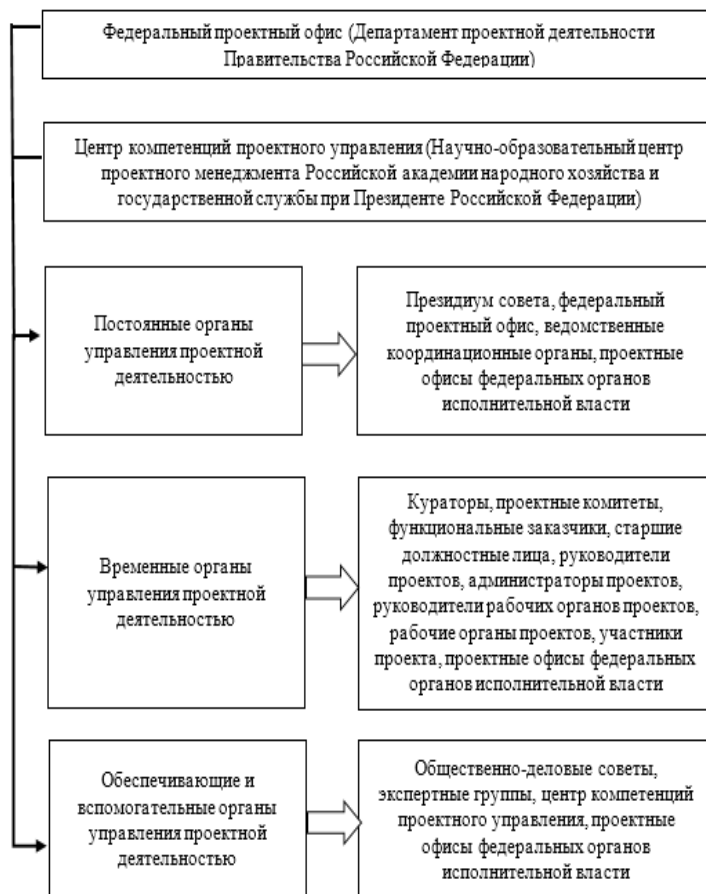


Рис. 3. Структура управления проектной деятельностью на федеральном уровне

сударственного управления позволит оценить эффективность использования данного инструмента на уровне субъектов Российской Федерации, выявить современные преимущества и недостатки осуществления проектного управления, а также охарактеризовать уровень его развития.

Для оценки текущего состояния проектного управления в органах исполнительной власти Челябинской области воспользуемся методом регионального бенчмаркинга. Для этого обозначим регион-лидер для сравнения, выявим различие между ним и анализируемым регионом, проанализируем ключевые факторы успеха региона-лидера и рассмотрим возможность внедрения успешного опыта в хозяйственную практику исследуемой территории.

В 2018 году было проведено исследование, направленное на оценку эффективности в области управления проектами субъектов Российской Федерации. В анализе были учтены пять основных элементов: стратегическое планирование и управление портфелем проектов, управление проектами, принятие решений и организационная поддержка, развитие компетенций и культу-

ры эффективности, управление стимулами для участников проекта [5]. По трем показателям из пяти Белгородская область заняла ведущее место.

Охарактеризуем современное состояние проектного управления в региональных органах исполнительной власти в Челябинской и Белгородской областях (табл. 3).

Проведенный сравнительный анализ показывает, что в Белгородской и Челябинской областях имеется всеобъемлющая нормативно-правовая база, в регламент которой входят основы проектной деятельности в органах исполнительной власти, а также обозначены органы управления проектной деятельностью. Однако в Челябинской области отношение к данному механизму более формальное, чем в экономически развитой Белгородской области. Это отражается в несовершенстве методологии осуществления проектной деятельности, а именно: не выполняются основные принципы проектного управления (отсутствие конкретных целей в региональных программах и не учтены риски) и недостаточное количество служащих на государственной

Таблица 3

Проектное управление в Челябинской и Белгородской областях

Критерий сравнения	Белгородская область	Челябинская область
Основной системообразующий нормативно-правовой акт, регламентирующий проектную деятельность в органах исполнительной власти	Постановление Правительства Белгородской области от 31 мая 2010 года N 202-пп «Об утверждении Положения об управлении проектами в органах исполнительной власти и государственных органах Белгородской области, а также подведомственных им учреждениях и организациях»	Постановление Правительства Челябинской области от 29 июня 2017 года N 358-П «О Положении о проектной деятельности в Челябинской области и внесении изменения в постановление Правительства Челябинской области от 25.07.2013 г. N 148-П»
Органы управления проектной деятельности	Департамент внутренней и кадровой политики, областной проектный офис и экспертная комиссия; в большинстве региональных органов власти учреждена должность ответственного за проектное управление.	Региональный стратегический комитет, отраслевые проектные комитеты, региональный проектный офис
Доля гос. служащих, участвующих в проектной деятельности	100%	60%
Наличие приоритетных региональных программ и проектов стратегического развития РФ	На текущий момент на территории Белгородской области реализуются 12 национальных и 50 региональных проектов.	На текущий момент на территории Челябинской области реализуются 12 национальных и 53 региональных проектов.
Число служащих, обученных проектному управлению	824	15
Методика осуществления проектной деятельности в органах исполнительной власти	Более детализировано прописаны ответственные лица и стадии осуществления проектной деятельности. Учтена система премиальных выплат за успешно реализованные проекты	Не наблюдается четкая корреляция государственных служащих во время осуществления проектной деятельности. Отсутствие системы премиальных выплат за успешно реализованные проекты.
Применение проектного управления при формировании региональных программ	Большинство государственных программ области основаны на принципах проектного управления	Большинство содержащихся в областных программах мероприятий не соответствуют критериям проекта
Объединение приоритетных проектов в портфели	Объединение региональных проектов в портфели не происходит. Региональные проекты включаются в портфели по отраслевому признаку.	Объединение региональных проектов в портфели не происходит. Региональные проекты включаются в портфели по отраслевому признаку.
Качество составления приоритетных региональных проектов (программ)	Все приоритетные проекты и программы составлены в соответствии с принципами проектного управления	Цели (задачи) и ресурсные ограничения в проектах носят неконкретный характер, не всегда учтены риски

гражданской службе, обученных основам проектного управления.

Что касается ситуации в целом по Российской Федерации, как отметил заместитель начальника Аналитического управления Аппарата Совета Федерации С. Л. Постников в своем докладе, можно выделить следующие особенности проектного управления в Российской Федерации [4]:

- 1) в связи с тем, что государственная система является сметно-бюджетной, ресурсы выделяются не по мере потребности, а в рамках возможного;
- 2) постоянные изменения нормативно-правовой базы, регулирующей исполнение проектов, приводят к тому, что не осуществляется оптимальная корректировка параметров проекта;
- 3) отсутствует опыт у государственных служащих в проектных организациях и понимание, того, какой он должен быть;
- 4) отсутствует у ряда руководителей проектов вся полнота власти для решения проблем, связанных с разработкой и реализацией проекта;
- 5) проектный офис Правительства Российской Федерации — это единственная в стране оргштатная единица с установленной структурой и фондом оплаты труда, созданная по всем правилам проектного

управления. Все остальные проектные офисы — это, по сути, временные рабочие группы;

- 6) имеется тенденция к тому, что созданные проектные офисы будут структурами, которые будут заниматься в основном отчетной деятельностью;
- 7) отсутствует понимание того, что такое уникальность и на каком уровне в реализации проекта, на какой иерархии эта уникальность завершается;
- 8) необходимо создание системы проектного управления, обеспечивающей минимизацию конфликта интересов.

В заключение отметим, что проектное управление в региональных органах исполнительной власти постоянно развивается, однако, как показывает статистика, чаще всего эта деятельность остается формальной процедурой, то есть не выступает в роли реального эффективного управленческого инструмента. При этом преимущества методологии управления проектами будут заметны только тогда, когда будет сформирована культура управления проектами и найдены менеджеры с необходимыми личными компетенциями. Однако для этого потребуются много времени и применение значительных организационных усилий.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Постановление Правительства Российской Федерации от 31 октября 2018 года № 1288 «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации» [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс. — URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_310151/ (дата обращения 16.10.2020).
2. ГОСТ Р 54869-2011. Проектный менеджмент. Требования к управлению проектом [Электронный ресурс] // Центр оценки и развития проектного управления. — URL: <https://www.isopm.ru/download/gost-54869.pdf> (дата обращения 16.10.2020).
3. Распоряжение Минэкономразвития России № 26P-AУ от 14 апреля 2014 года «Об утверждении Методических рекомендаций по внедрению проектного управления в органах исполнительной власти» [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс. — URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_162120/ (дата обращения 16.10.2020).
4. Кривов, В. Д. Материалы семинара-совещания руководителей аналитических служб аппаратов законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации 3 апреля 2019 года [Электронный ресурс] / В. Д. Кривов // Совет Федерации. — URL: <http://council.gov.ru/media/files/bDf1zHgJAFmccgwksMu6Ohz0eK5AEAkB.pdf> (дата обращения 16.10.2020).
5. Молотков, Ю. И. Система управления проектной деятельностью в органах власти: учебно-методические материалы для дистанционного обучения / Ю. И. Молотков. — Новосибирск: Издательство СибАГС, 2018. — 206 с.
6. Проектное управление в коммерческой и публичной сферах [Электронный ресурс]: учебник / под общ. ред. Х. А. Константиныди. — М.: Вузов. учеб.: Инфра-М, 2020. — 364 с. — (Высшее образование: Бакалавриат). — ISBN 978-5-16-105826-8. — URL (для зарегистрир. пользователей ЧелГУ): <https://new.znaniy.com/catalog/product/1055130> (дата обращения 16.10.2020).
7. Государственно-частное партнерство: учеб. пособие для бакалавриата и магистратуры [Электронный ресурс] / И. Н. Ткаченко [и др.]. — М.: Юрайт, 2019. — 188 с. — (Университеты России). — ISBN 978-5-534-00518-9 // ЭБС Юрайт [сайт]. — URL: <http://biblio-online.ru/bcode/434038> (дата обращения 16.10.2020).

8. Фадеева, О. А. Внедрение проектного управления в органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации [Электронный ресурс] / О. А. Фадеева // Молодой ученый. — 2019. — № 39 (277). — С. 58–61. — URL: <https://moluch.ru/archive/277/62632/> (дата обращения 16.10.2020).

9. Харченко, К. В. Проектное управление в государственных и муниципальных органах и учреждениях [Электронный ресурс]: учеб. пособие / К. В. Харченко. — М.: Издат. дом РАНХиГС, 2018. — 166 с. — ISBN 978-5-7749-1318-3. — URL (для зарегистрир. пользователей ЧелГУ): <https://znanium.com/catalog/product/1085548> (дата обращения 16.10.2020).

10. Шедько, Ю. Н. Мотивация и стимулирование государственных служащих участников проектной деятельности / Ю. Н. Шедько // Вестник университета. — 2019. — № 3. — С. 30–37.

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ

Масленникова Елена Васильевна — кандидат экономических наук, доцент кафедры государственного и муниципального управления Челябинского государственного университета, Челябинск, Россия. evm26@mail.ru

Полунин Дмитрий Игоревич — магистрант факультета управления Челябинского государственного университета, Челябинск, Россия. d.i.polunin@mail.ru

REFERENCES

1. Postanovlenie Pravitel'stva Rossijskoj Federacii ot 31 oktyabrya 2018 g. № 1288 «Ob organizacii proektnoj deyatel'nosti v Pravitel'stve Rossijskoj Federacii» [Resolution of the Government of the Russian Federation of October 31, 2018 No. 1288 «On the organization of project activities in the Government of the Russian Federation»]. *Konsul'tantPlyus* [ConsultantPlus]. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_310151/ (In Russ.).

2. GOST R 54869-2011. Proektnyj menedzhment. Trebovaniya k upravleniyu proektom [GOST R 54869-2011. Project Management. Requirements for project management]. *Centr ocenki i razvitiya proektnogo upravleniya* [Center for Assessment and Development of Project Management]. Available at: <https://www.isopm.ru/download/gost-54869.pdf> (In Russ.).

3. Rasporyazhenie Minekonomrazvitiya Rossii № 26R-AU ot 14 aprelya 2014 g. «Ob utverzhdenii Metodicheskikh rekomendacij po vnedreniyu proektnogo upravleniya v organah ispolnitel'noj vlasti» [Order of the Ministry of Economic Development of Russia No. 26R-AU dated April 14, 2014 «On Approval of Methodological Recommendations for the Implementation of Project Management in Executive Bodies»]. *Konsul'tantPlyus* [Consultant Plus]. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_162120 (In Russ.).

4. Krivov V. D. Materialy seminar-soveshchaniya rukovoditelej analiticheskikh sluzhb apparatov zakonodatel'nyh (predstavitel'nyh) i ispolnitel'nyh organov gosudarstvennoj vlasti sub'ektov Rossijskoj Federacii 3 aprelya 2019 goda [Materials of the seminar-meeting of the heads of analytical services of the legislative (representative) and executive bodies of state power of the constituent entities of the Russian Federation April 3, 2019]. *Sovet Federacii* [Council of the Federation]. Available at: <http://council.gov.ru/media/files/bDf1zHgIAFmccgwksMu6Ohz0eK5AEAkB.pdf> (In Russ.).

5. Molotkov Yu. I. *Sistema upravleniya proektnoj deyatel'nost'yu v organah vlasti* [Project management system in government bodies]. Novosibirsk, 2018. (In Russ.).

6. Konstantinidi H. A. (ed.). *Proektnoe upravlenie v kommercheskoj i publichnoj sferah* [Project management in commercial and public spheres]. Moscow, 2020. (In Russ.).

7. Tkachenko I. N. [et al.]. *Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo* [Public-Private Partnership]. Moscow, 2019. (In Russ.).

8. Fadeeva O. A. Vnedrenie proektnogo upravleniya v organah ispolnitel'noj vlasti sub'ektov Rossijskoj Federacii [Implementation of project management in the executive authorities of the constituent entities of the Russian Federation]. *Molodoj uchenyj* [Young scientist], 2019, no. 39 (277), pp. 58-61. (In Russ.).

9. Harchenko K. V. Proektnoe upravlenie v gosudarstvennyh i municipal'nyh organah i uchrezhdeniyah [Project management in state and municipal bodies and institutions]. Moscow, 2018. (In Russ.).

10. Shed'ko Yu. N. Motivaciya i stimulirovanie gosudarstvennyh sluzhashchih uchastnikov proektnoj deyatel'nosti [Motivation and incentives for civil servants to participate in project activities]. *Vestnik universiteta* [University Bulletin], 2019, no. 3, pp. 30-37. (In Russ.).

ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЛИЦЕНЗИРОВАНИЯ НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЯ

А. Л. Садреев, Г. Г. Павлова

Челябинский государственный университет,
Челябинск, Россия

Статья посвящена правовому обеспечению лицензирования недропользования, рассмотрению правовых основ лицензирования недропользования и государственной системы предоставления лицензий на пользование недрами. Представлены позиции ряда исследователей относительно данного института, определена его отраслевая принадлежность. Изучена нормативно-правовая база лицензирования недропользования, сделаны выводы, а также предложены меры по совершенствованию действующего законодательства в сфере недропользования.

К л ю ч е в ы е с л о в а: *лицензирование недропользования, лицензия, лицензионное соглашение, разрешение, государственная система лицензирования.*

THE LEGAL SUPPORT FOR LICENSING OF SUBSOIL MANAGEMENT

A. L. Sadreev, G. G. Pavlova

Chelyabinsk State University, Chelyabinsk, Russia

The article is devoted to the legal support of licensing of subsoil use, consideration of the legal framework for licensing of subsoil use and the state system of granting licenses for the use of subsoil. The positions of a number of researchers regarding this institution are presented, its industry affiliation is determined. The regulatory and legal framework for licensing subsoil use was studied, conclusions were drawn, and measures were proposed to improve the current legislation in the field of subsoil use.

К е у w o r d s: *licensing of subsoil management, license, license agreement, permit, state licensing system.*

В настоящее время в российском законодательстве применяется большой объем правовых средств, регламентирующих использование недр. В основе предоставления прав на пользование недрами лежит лицензионно-разрешительная система, которая позволяет сформировать партнерские отношения между органами государственной власти и местного самоуправления и частным бизнесом. Институт лицензирования является одним из инструментов обеспечения рационального недропользования, реализуемым за счет административных процедур, в последнее время все более часто внедряемых в правоприменительную деятельность органов государственной власти и местного самоуправления.

Исходя из этого можно сделать вывод о том, что рассмотрение и анализ правового обеспечения лицензирования недропользования представляют собой достаточно актуальный и важный вопрос, поскольку именно доход от использования природных ресурсов является основной статьей бюджета Российской Федерации. Лицензирование недропользования и в настоящее

время является актуальной темой, даже несмотря на подробное исследование ее в различных источниках.

Законодательно лицензирование недропользования закреплено в первую очередь в Законе Российской Федерации от 21.02.1992 № 2395-1 «О недрах»¹.

На современном этапе развития базисом системы предоставления прав на недропользование является система лицензирования, которую можно назвать определенным порядком предоставления лицензий, включающим всестороннюю подготовку документов и их оформление. А. Л. Новоселов отмечает, что «одним из основных принципов государственной системы лицензирования пользования недрами является принцип состязательности при выборе недропользователя» [6]. Подтверждением данной точки зрения можно назвать ст. 15 Закона РФ

¹ О недрах: Закон РФ от 21.02.1992 № 2395-1: ред. от 08.06.2020 (http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_343; дата обращения 07.10.2020).

«О недрах», которая гласит, что «одной из главных задач лицензирования недропользования является обеспечение равного доступа граждан и юридических лиц к получению лицензий». Следовательно, государство, являясь собственником всех природных ресурсов и недр, обязано обеспечить равный доступ всех физических и юридических лиц к недропользованию, а также создать условия для справедливого распределения ресурсов между ними. То есть основной задачей государственной системы лицензирования недропользования должно стать недопущение формирования естественных монополий в данной отрасли.

Однако, с другой стороны, согласно ч. 1 ст. 9 Конституции РФ «недра как природный ресурс должны использоваться и охраняться как основа жизни и деятельности народов России», а в соответствии с ч. 2 ст. 36 Конституции РФ «пользование и распоряжение недрами не должны наносить ущерб окружающей среде и нарушать права третьих лиц»¹. То есть «права государства как собственника одновременно с этим являются задачами экологической политики государства — субъекта власти, который обязан использовать недра как основу жизни и деятельности народов, проживающих на территории Российской Федерации» [1].

Также можно говорить о том, что «недра, являясь одним из наиболее важных стратегических ресурсов, должны использоваться в качестве средства обеспечения безопасности и обороны страны. Кроме того, изучение и освоение недр — это достаточно трудоемкий и затратный процесс, который связан с рисками и требует больших денежных вложений, а также развитую материально-техническую базу» [9]. Данная деятельность заключается в изучении месторождений природных ископаемых, освоении их, развитии, а также в использовании добываемых ресурсов.

Можно говорить о том, что одной из целей системы лицензирования недропользования должны стать, с одной стороны, соблюдение рационального и безопасного использования недр и природных ресурсов, а с другой стороны — охрана окружающей среды и сохранение природного богатства нашей страны для будущих поколений. Это условие должно стать бескомпромиссным требованием при предоставлении права на недропользование.

Следовательно, лицензия, которая подтверждает право на недропользование, должна предостав-

ляться лишь ограниченному кругу лиц, которые соответствуют вышеописанным требованиям. Также необходимо подчеркнуть, что действующее законодательство Российской Федерации включает целый ряд ограничений, которые применяются по отношению к физическим и юридическим лицам и обусловлены особой ценностью и значимостью используемых ими природных ресурсов и недр. Кроме того, может быть наложен запрет на недропользование в случаях прямой угрозы безопасности государства и окружающей среды, а также при непосредственной близости населенных пунктов к участкам добычи ресурсов, что может повлечь за собой нанесение вреда здоровью и жизни проживающих там граждан.

Необходимо определить и проанализировать правовую природу лицензирования недропользования. В последнее время все чаще признается публично-правой характер лицензии на пользование недрами. Лишь ограниченный круг ученых и юристов представляют лицензию в качестве гражданско-правовой сделки [3]. Данная позиция противоречит мнению большинства и заслуживает определенной критики.

В связи с этим правильным стоит считать позицию Ж. С. Елюбаева, который утверждает, что «правовой режим лицензирования представляет собой специальный административно-правовой режим, характеризующийся наличием волеизъявления субъекта на добровольное приобретение данного правового статуса, структура которого отличается преобладанием позитивных особенностей» [4].

Основные правила и принципы, которые регулируют сферу недропользования и устанавливают отношения подчинения недропользователей органам государственной власти и местного самоуправления, закреплены государством в законодательстве. Правоотношения в сфере недропользования носят публично-правовой характер; данный факт зафиксирован прежде всего в Основном Законе государства. Так, в соответствии с ч. 2 ст. 36 Конституции Российской Федерации «владение, пользование и распоряжение природными ресурсами и недрами осуществляются их собственниками свободно, при этом не нарушая права народов, проживающих на территории России, третьих лиц и не нанося ущерб окружающей среде» [2]. Кроме того, ст. 42 и 58 Конституции Российской Федерации определяют «право человека и гражданина на благоприятную окружающую среду и предписывают обязанность охранять природные богатства» [10].

Также необходимо провести анализ п. 10 ч. 2 ст. 22 Закона РФ «О недрах», который гласит, что «владелец лицензии на право недро-

¹ Конституция Российской Федерации: принята всенар. голосованием 12.12.1993; с изм., одобр. в ходе общерос. голосования 01.07.2020 (http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399; дата обращения 07.10.2020).

пользования должен начать добычу полезных ископаемых в установленный срок; а в случае, если недропользователь не выполнил данное условие и не начал осуществлять пользование недрами в установленном объеме, государство имеет право досрочно прекратить действие лицензии» [3]. Представленные аргументы в полной мере доказывают публично-правовую природу лицензирования недропользования.

Следующим шагом необходимо определить отраслевую принадлежность лицензирования недропользования. А. И. Перчик определяет его как институт горного права, который утверждает единый порядок предоставления лицензий будущим пользователям недр [7].

В свою очередь О. М. Теплов интерпретирует содержание института лицензирования недропользования более широко; поскольку он считает необходимым рассматривать не только нормы, подробно описывающие основания предоставления лицензий на право пользования недрами, но и нормы, которые предполагают изъятие предоставленных прав, а также порядок и процедуру данного отчуждения [8].

Так как лицензирование недропользования является составной частью права недропользования, представляется необходимым определение его места в данной отрасли права. Для этого нужно рассмотреть нормативно-правовую базу лицензирования пользования недрами.

В первую очередь оно регулируется Конституцией РФ, которая закрепляет цели, задачи принципы недропользования в качестве основных постулатов данной отрасли. Следующей ступенью является федеральное законодательство Российской Федерации, в систему которого входит вышеназванный Закон РФ «О недрах». В данном нормативно-правовом акте более подробно раскрываются установленные Основным Законом положения, такие как определение понятия «лицензия на право пользования недрами»; права физических и юридических лиц, предоставляемые лицензией; содержание лицензии; характеристика государственной системы лицензирования и др. Еще одним немаловажным нормативно-правовым актом в сфере природопользования является Постановление ВС РФ от 15.07.1992 № 3314-1 «О порядке введения в действие Положения о порядке лицензирования пользования недрами»¹.

¹ О порядке введения в действие Положения о порядке лицензирования пользования недрами: Постановление Верховного Совета Российской Федерации от 15.07.1992 №3314-1: ред. от 05.04.2016 (http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_852/92d969e26a4326c5d02fa79b8f9cf4994ee5633b; дата обращения 07.10.2020).

Также в данную категорию следует отнести такие нормативно-правовые акты, как ФЗ «Об охране окружающей среды»²; ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях»³; ФЗ «Об охране атмосферного воздуха»⁴, который регулирует деятельность по охране атмосферного воздуха и призван обеспечить право граждан на благоприятную окружающую среду [2].

Поскольку институт лицензирования недропользования носит публично-правовой характер, право на предоставление лицензий физическим и юридическим лицам имеет лишь ограниченный круг органов государственной власти, а конкретнее — Федеральное агентство по недропользованию; положение о нем утверждено Постановлением Правительства Российской Федерации от 17.06.2004 № 293-П⁵. Данный документ также входит в нормативно-правовую базу лицензирования недропользования.

Итак, порядок лицензирования в сфере пользования недрами призван обеспечить соблюдение прав физических и юридических лиц на паритетные возможности в процессе распределения лицензий на участки недр. Кроме того, согласно Конституции Российской Федерации лицензирование недропользования должно создавать условия для рационального и безопасного природопользования, которое не оказывало бы негативное влияние на окружающую среду. Данная установка является конституционным правом человека и гражданина, охраняемым законом [5].

Однако на практике в настоящее время система лицензирования недропользования не может в достаточной степени предоставить физическим и юридическим лицам, являющимся пользователями недр, необходимые гарантии, а также обеспечить эффективное, рациональное и безопасное использование недр, не идущее в разрез с интересами общества и государства. Причинами этого служит ряд обстоятельств.

² Об охране окружающей среды: Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ (http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34823; дата обращения 07.10.2020).

³ Об особо охраняемых природных территориях: Федеральный закон от 14.03.1995 № 33-ФЗ (http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_6072; дата обращения 07.10.2020).

⁴ Об охране атмосферного воздуха: Федеральный закон от 04.05.1999 № 96-ФЗ (http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_22971; дата обращения 07.10.2020).

⁵ Об утверждении Положения о Федеральном агентстве по недропользованию: Постановление Правительства РФ от 17.06.2004 № 293-П: ред. от 23.09.2020 (http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_48132; дата обращения 07.10.2020).

Одним из них является законодательный недостаток, который заключается в нечетком определении понятий «лицензия» и «разрешение». В первую очередь речь идет о Законе РФ «О недрах», который определяет лицензию как «специальное государственное разрешение», тем самым приравнивая два этих понятия и относя их к одной категории, несмотря на то что тождественными они не являются. Решением данной проблемы могут послужить поправки, которые необходимо внести в законодательство Российской Федерации и которые разграничат вышеназванные понятия.

Соответственно, документ, который предоставляет его обладателю право на пользование недрами, необходимо определять только в качестве лицензии, тогда как разрешение — это процесс, который связан с предоставлением физическим и юридическим лицам органами государственной власти конкретного участка земной поверхности для осуществления деятельности по пользованию недрами. Таким образом, лицензия предоставляет право на определенную деятельность в принципе, в данном случае на пользование недрами, а разрешение — это право на получение конкретного участка недр для осуществления таковой деятельности.

Сопутствующим вопросом также является проблема четкого соотнесения понятий «лицензия» и «лицензионное соглашение». Последнее закреплено в ст. 11 Закона РФ «О недрах», которая предполагает, что его главной целью является увеличение сферы договорного регулирования правоотношений в области недропользования. Это послужило причиной отнесения его некоторыми учеными и исследователями к разряду гражданско-правового договора.

Однако существует также позиция других авторов, которые не находят в лицензионном

соглашении общности с данной категорией договора; это объясняется тем фактом, что правоустанавливающим актом является именно лицензия, определяющая права и обязанности сторон, сроки, основные положения и т. п. Поэтому лицензионное соглашение не должно противоречить лицензии, так как заключается на ее основании. Таким образом, можно сделать вывод о том, что статья о лицензионном соглашении противоречит публично-правовой основе лицензирования недропользования, поэтому его необходимо исключить из Закона РФ «О недрах».

Итак, подводя итог высказанному, можно говорить о том, что в современной России полностью сформировалась государственная система по предоставлению лицензий на право недропользования, которая функционирует уже несколько десятилетий и планомерно развивается. Однако на данный момент она до сих пор имеет некоторые проблемы; среди них несостоятельность в обеспечении безопасного недропользования, не наносящего вред окружающей среде и обществу, а также невозможность в полной мере предоставить пользователям недр некоторые гарантии. Причинами этого служат определенные недостатки в законодательной базе, которые связаны с недостаточной проработкой понятий «лицензия», «разрешение» и «лицензионное соглашение» и их соотнесением между собой. Для решения данной проблемы представляется необходимым внести определенные поправки в законодательство Российской Федерации. Также необходимо усилить контроль за деятельностью пользователей недр для того, чтобы природопользование не наносило ущерб окружающей среде и не нарушало право граждан на благоприятные условия жизни.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Боголюбов, С. А. Правовые основы природопользования и охраны окружающей среды [Электронный ресурс]: учеб. и практикум для вузов / С. А. Боголюбов, Е. А. Позднякова. — М.: Юрайт, 2020. — 429 с. — URL: <https://urait.ru/bcode/450366> (дата обращения 07.10.2020).
2. Гареев, Э. С. Правовые основы недропользования [Электронный ресурс]: учеб. пособие / Э. С. Гареев, Ю. С. Шафиков. — Уфа: УГНТУ, 2016. — 164 с // Лань. — URL: <https://e.lanbook.com/book/146104> (дата обращения 07.10.2020).
3. Горина, А. А. Недра и ресурсы недр как объекты гражданских прав [Электронный ресурс] / А. А. Горина // Молодой ученый. — 2020. — № 36. — С. 76—78. — URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=43923395> (дата обращения 07.10.2020).
4. Елюбаев, Ж. С. Теоретические и методологические проблемы правового регулирования недропользования, отечественный опыт и зарубежная практика: учеб.-метод. пособие / Ж. С. Елюбаев. — М.: Науч. консультант, 2017. — 362 с.
5. Никитина, Н. К. Регулирование недропользования в современной России [Электронный ресурс]: монография / Н. К. Никитина. — М.: Горная кн., 2018. — 432 с. // Лань. — URL: <https://e.lanbook.com/book/134949> (дата обращения 07.10.2020).

6. Новоселов, А. Л. Экономика, организация и управление в области недропользования [Электронный ресурс]: учеб. и практикум / А. Л. Новоселов, О. Е. Медведева, И. Ю. Новоселова. — М.: Юрайт, 2019. — 625 с. // Юрайт. — URL: <https://urait.ru/bcode/425897> (дата обращения 07.10.2020).
7. Перчик, А. И. Горное право: учебник / А. И. Перчик. — М.: Филология три, 2016. — 525 с.
8. Теплов, О. М. Институт лицензирования пользования недрами в Российской Федерации: учеб.-метод. пособие / О. М. Теплов. — М.: Русайнс, 2018. — 198 с.
9. Цуранова, А. И. Рациональное использование недр: понятие и юридические критерии [Электронный ресурс] / А. И. Цуранова // Журнал российского права. — 2018. — № 9. — С. 95—99. — URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/ratsionalnoe-ispolzovanie-nedr-ponyatie-i-yuridicheskie-kriterii> (дата обращения 07.10.2020).
10. Шарифуллина, А. Ф. Право недропользования [Электронный ресурс]: учебник / А. Ф. Шарифуллина. — М.: Зерцало-М, 2016. — 528 с. // Лань. — URL: <https://e.lanbook.com/book/129970> (дата обращения 07.10.2020).

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ

Садреев Артур Ленарович — магистрант кафедры государственного и муниципального управления Челябинского государственного университета, Челябинск, Россия. artur_sadreev@mail.ru

Павлова Галина Геннадьевна — кандидат юридических наук, доцент кафедры государственного и муниципального управления Челябинского государственного университета, Челябинск, Россия. galina.pavlova.7878@mail.ru

REFERENCES

1. Bogolyubov S.A. *Pravovye osnovy prirodopol'zovaniya i ohrany okruzhayushchey sredy* [Legal foundations of nature management and environmental protection]. Moscow, 2020. 429 p. (In Russ.).
2. Gareev E.S. *Pravovye osnovy nedropol'zovaniya* [Legal bases of subsoil use]. Available at: <https://e.lanbook.com/book/146104>, accessed 07.10.2020. (In Russ.).
3. Gorina A.A. Nedra i resursy nedr kak ob'ekt grazhdanskih prav [Subsoil and subsoil resources as objects of civil rights]. *Molodoy uchyonnyy* [Young scientist], 2020, no 36, pp. 76-78. Available at: <https://elibrary.ru/item.asp?id=43923395>, accessed 07.10.2020. (In Russ.).
4. Elyubaev Zh.S. *Teoreticheskie i metodologicheskie problemy pravovogo regulirovaniya nedropol'zovaniya, otechestvennyy opyt i zarubezhnaya praktika* [Theoretical and methodological problems of legal regulation of subsoil use, domestic experience and foreign practice]. Moscow, 2017. 362 p. (In Russ.).
5. Nikitina N.K. *Regulirovaniye nedropol'zovaniya v sovremennoy Rossii* [Regulation of subsoil use in modern Russia]. Available at: <https://e.lanbook.com/book/134949>, accessed 07.10.2020. (In Russ.).
6. Новоселов А.Л. *Economica, organizatsiya i upravleniye v oblasti nedropol'zovaniya* [Economics, organization and management in the field of subsoil use]. Available at: <https://urait.ru/bcode/425897>, accessed 7.10.2020. (In Russ.).
7. Perchik A.I. *Gornoye parvo* [Mining law]. Moscow, 2016. 525 p. (In Russ.).
8. Teplov O.M. *Institut litsenzirovaniya pol'zovaniya nedrami v Rossiyskoy Federatsii* [Institute of licensing of subsoil use in the Russian Federation]. Moscow, 2018. 198 p. (In Russ.).
9. Tsuranova A.I. *Ratsional'noye ispol'zovaniye nedr: ponyatiye i yuridicheskiye kriterii* [Rational use of subsoil: concept and legal criteria]. *Zhurnal rossiyskogo prava* [Journal of Russian law], 2018, no. 9, pp. 95-99. Available at: <https://cyberleninka.ru/article/n/ratsionalnoe-ispolzovanie-nedr-ponyatie-i-yuridicheskie-kriterii>, accessed 07.10.2020. (In Russ.).
10. Sharifullina A.F. *Pravo nedropol'zovaniya* [Subsoil use right]. Available at: <https://e.lanbook.com/book/129970>, accessed 07.10.2020. (In Russ.).

СПЕЦИФИКА РАЗГРАНИЧЕНИЯ И ПЕРЕРАСПРЕДЕЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТИ В ЧЕЛЯБИНСКОЙ ОБЛАСТИ

Е. Г. Алпацкая, В. М. Седашова

Челябинский государственный университет,
Челябинск, Россия

Статья посвящена особенностям реализации государственной политики в сфере разграничения государственной и муниципальной собственности на примере деятельности Министерства имущества Челябинской области. В статье представлено обоснование необходимости такого разграничения имущества. Также рассматриваются основные проблемы, обусловленные несовершенством законодательства, и предложены возможные пути разрешения накопившихся за долгую историю проблем в данной сфере.

Ключевые слова: *собственность, формы собственности, разграничение и перераспределение собственности.*

SPECIFICS OF DIFFERENTIATION AND REDISTRIBUTION OF STATE AND MUNICIPAL PROPERTY IN THE CHELYABINSK REGION

E. G. Alpatskaya, V. M. Sedashova

Chelyabinsk State University, Chelyabinsk, Russia

The article is devoted to the peculiarities of the implementation of state policy in the field of differentiation of state and municipal property on the example of the activities of the Ministry of Property of the Chelyabinsk region. The article presents the justification for the need for such a differentiation of property. Also, it examines the main problems caused by the imperfection of legislation and possible ways to resolve the problems accumulated over a long history in this area.

Keywords: *property, forms of ownership, differentiation and redistribution of property.*

В рамках административной реформы, берущей свое начало еще с конца 1990-х годов в нашей стране, одним из ее ключевых направлений стала децентрализация государственного управления. Обособленные предметы ведения потребовали соответствующего ресурсного подкрепления, которое получили субъекты Российской Федерации, а также муниципальные образования, вследствие чего неизбежным стали разграничение ранее единой государственной собственности и формирование ее публичных форм. С этого же времени в России идет постоянный процесс разграничения государственной собственности на федеральную, собственность субъектов Российской Федерации и муниципальную.

Стоит отметить, что имеет место размытая терминология по управлению имуществом. Нормативно-правовые акты чаще всего используют такие термины, как: распоряжение, разграничение, перераспределение и отчуждение иму-

щества. Конкретнее обратим внимание именно на понятия разграничения, перераспределения и их необходимости [4].

Конституционный Суд РФ считает, что разграничить (перераспределить) государственную собственность — значит прежде всего «установить порядок отнесения объектов к определенному уровню собственности» и, кроме того, законодательное и иное нормативно-правовое регулирование порядка отнесения объектов государственной собственности к тем или иным уровням (видам) собственности — федеральной, собственности республик, других субъектов Российской Федерации.

Таким образом, разграничение и перераспределение государственной собственности «охватывает вопросы определения собственника, передачи объектов госсобственности из ведения Российской Федерации субъектам, порядок оформления данной передачи, право-

мочия федеральных органов и органов субъекта федерации, органов, которые уполномочены решать вопросы либо делегировать полномочия в этой сфере иным государственным органам (министерствам, ведомствам и т. д.)»¹. Данный комментарий указывает на совокупность стадий изменения субъектного состава отношений в сфере собственности (прекращение права собственности Российской Федерации и приобретение права собственности субъектами Российской Федерации, муниципальными образованиями), а также совокупность действий [1].

Мотивируется необходимость такого разграничения стремлением создать экономическую основу для осуществления полномочий органами государственной власти и местного самоуправления, возложенных на них.

Новый виток массового перераспределения государственного и муниципального имущества по формам публичной собственности вызван принятыми федеральными законами разграничения полномочий между Российской Федерацией, ее субъектами и муниципальными образованиями.

Федеральным законодательством внесены принципиальные изменения в состав имущества, которое может находиться в публичной собственности. Отныне к государственной и муниципальной собственности относится только то имущество, которое необходимо органам государственной власти и местного самоуправления для выполнения полномочий. Но, несмотря на то, что, принятые федеральные законы представляются не вполне обоснованными.

Например, принцип соответствия состава имущественных комплексов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований возложенным на них полномочиям в перспективе исключает возможность пополнения бюджетов за счет сдачи имущества в аренду. Субъекты Российской Федерации и муниципальные образования в соответствии с нормативно-правовой базой, установленной законодательством, передают безвозмездно в федеральную собственность здания и помещения, а также движимое имущество, предоставленное ранее в пользование федеральным структурам, что приводит к ощутимым материальным и финансовым потерям. Тем самым спровоцирован серьезный конфликт интересов между уровнями публичной власти. «При передаче предприятий в собственность субъектов в виде имущественных комплексов

перечни с пообъектным описанием и соответствующим указанием фактического местонахождения объекта, его технических и стоимостных характеристик отсутствовали. Вышеуказанное приводит к затруднительному определению правовой принадлежности объектов к определенному уровню публично-правового образования» [5].

Пробелы федерального законодательства в виде сложной системы сбора правоустанавливающих документов как пример их отсутствия в связи со сроком давности, утраты, либо попросту их оформления не в соответствии с нормами и иные противоречия целого ряда норм не позволяют до настоящего времени точно определить, какое же имущество должно остаться у сегодняшних собственников, а какое подлежит перераспределению. Постоянные изменения полномочий органов государственной власти и местного самоуправления не дают возможности определить состав указанного имущества даже на ближайшую перспективу [Там же].

В условиях дефицита информационных ресурсов: комментариев, методических указаний, инструкций о разграничении государственного имущества — существует острая потребность в обмене опытом между различными субъектами публично-правовых образований в наиболее оптимальных решениях существующих в настоящее время проблем по разграниченному государственному имуществу, особенно на начальных этапах.

Так, например, в настоящее время в Челябинской области существует острая проблема с использованием некоторых зданий общежитий, находящихся на балансе и в оперативном управлении образовательных учреждений Челябинской области, переданных в результате разграничения государственной собственности из федеральной собственности. Данные общежития являются объектами специализированного жилищного фонда и необходимы для проживания граждан на период обучения, прохождения службы либо трудового договора. Вместе с тем в большинстве своем площади общежитий используются (заселены) только частично, и учреждениям приходится нести высокие расходы на их содержание. Целесообразнее было бы передать часть зданий в муниципальную собственность для решения вопросов местного значения по обеспечению малоимущих граждан, проживающих в муниципальных образованиях и нуждающихся в улучшении жилищных условий, жилыми помещениями в жилищном фонде социального использования на условиях договора социального найма. Однако здесь возникает ряд проблем:

¹ Комментарий к Конституции Российской Федерации (общ. ред. Ю. В. Кудрявцева). М.: Правовая культура, 1996. С. 329.

1) отсутствие основания изъять данные общежития из оперативного управления учреждений (даже при наличии согласия учреждения об изъятии данного жилого фонда), ведь в случае если в нем, площадью 5000 квадратных метров, проживает хотя бы несколько учащихся либо сотрудников данного учреждения, оно в соответствии с законом считается «используемым по назначению»;

2) отсутствие согласия муниципальных образований на принятие таких объектов, так как большинству зданий требуется капитальный ремонт, а финансовое обеспечение муниципальных образований, как известно, оставляет желать лучшего. Поэтому органы местного самоуправления согласны принять такие объекты, но с обязательным выделением финансовых средств на капитальный ремонт и содержание данных объектов;

3) острый вопрос о том, возможна ли частичная передача — иными словами «покомнатная» передача таких объектов в муниципальную собственность. Но в этом случае Челябинской области требуется произвести большие затраты на преобразование целого объекта (общежития) на отдельные комнаты (квартиры), осуществить мероприятия по подготовке технических паспортов на них, зарегистрировать право собственности и только потом передать муниципальному образованию [8].

Естественно, что аналогичные ситуации с разграничением имущества возникают и в других регионах. Их опыт и практика способствовали бы принятию наиболее оптимального решения в той или иной ситуации. Обмен опытом может осуществляться посредством организации специальных конференций и обучающих семинаров, конгрессов, круглых столов, панельных дискуссий, в том числе на основе интернет-технологий (в онлайн-режиме), организация стажировок.

Законодательством на территории Челябинской области полномочия органов государственной власти в сфере разграничения и перераспределения государственной и муниципальной собственности, распределены таким образом, как показано на рисунке (с. 45).

Рассмотрев функционирование Министерства имущества Челябинской области по реализации полномочий в сфере разграничения и перераспределения имущества, стоит подчеркнуть, что Минимущества сталкивается со следующими трудностями [3]:

1) комплексный учет имущества, которое передается в собственность области при разграничении государственной собственности, регистрация права собственности Челябинской

области на данные объекты, что значительно затрудняет дальнейшее распоряжение этим имуществом;

2) «истребование» имущества, которое полагается к передаче в соответствии с действующим законодательством;

3) существенные временные затраты на выполнение процедуры согласования и проведение передачи движимого имущества по целевым программам;

4) финансовые затраты на подготовку объектов специализированного жилого фонда к передаче и сама передача таких объектов (постановка на кадастровый учет и регистрация права областной собственности, подготовка технических паспортов) и пр.

Вследствие этого на уровне законодательства необходимо принять нормативно-правовые акты, которые направлены на решение проблемных вопросов, возникающих в отношении государственного имущества, переданного на первичных этапах разграничения.

Механизм разграничения имущества до самого последнего времени не был определен. Положения п. 11 ст. 154 Федерального закона № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов “О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон ‘Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации’ и ‘Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации’”» дважды пересматривались почти полностью. В результате возникли многочисленные ошибки при передаче имущества из одной формы публичной собственности в другую. Отсутствие технических описаний, каких-либо официальных требований к оформлению документов часто не позволяет определить, какие же конкретно объекты были переданы из одной публичной формы собственности в другую.

В июне 2006 года, когда первая волна перераспределения имущества была завершена, было принято Постановление Правительства Российской Федерации № 374, которое определило состав необходимых при разграничении документов. Стоит отметить, что данное постановление совершенствуется и остается актуальным и по сей день [9].

Точное соблюдение требований указанного постановления значительно снизило вероятность передачи из одной публичной формы

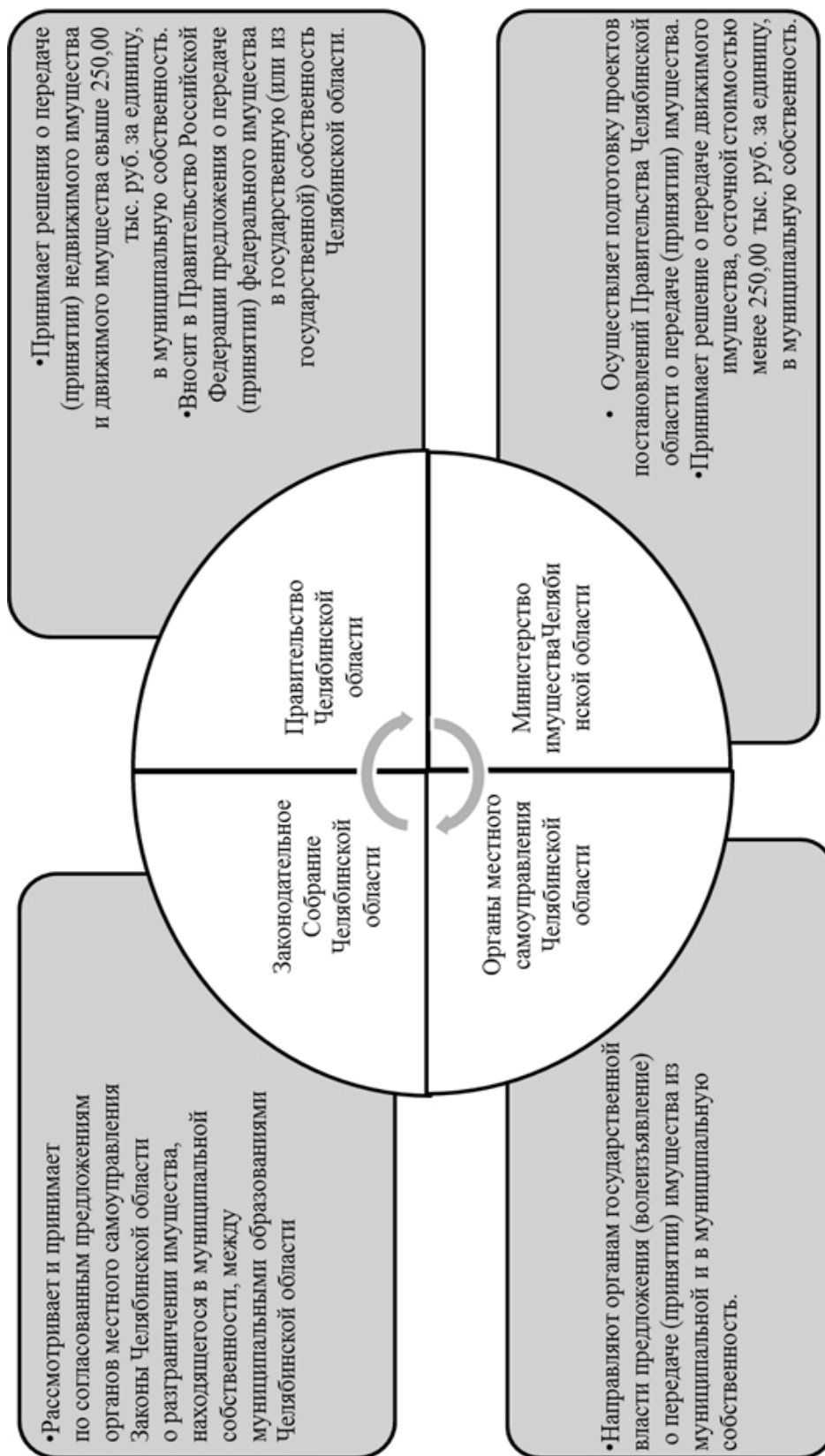


Схема распределения полномочий между органами публичной власти Челябинской области в части разграничения и перераспределения имущества на территории Челябинской области

собственности в другую объектов, которые невозможно идентифицировать, однако проблемы с переданным имуществом существуют до сих пор.

Постановление Верховного Совета РСФСР от 27.12.1991 № 3020-1 и Распоряжение Президента Российской Федерации от 18.03.1992 № 114-рп не предусматривали конкретного описания недвижимого имущества в процедуре разграничения прав собственности. В результате обезличенности переданных в собственность субъектов Российской Федерации и муниципальных образований перечней объектов, поспешного и некачественного разграничения государственного имущества в настоящее время приходится проводить трудоемкую работу по определению фактически перешедшего к одной из публичных форм собственности имущества, восстановлению первичной, подтверждающей документации, вести многочисленные судебные разбирательства по отстаиванию своего права на тот или иной объект собственности [2].

На подавляющее число объектов недвижимости государственная регистрация прав не произведена. Не решены вопросы финансирования дорогостоящей процедуры указанной регистрации и предшествующей ей в обязательном порядке процедуры технической инвентаризации объектов и постановке их на кадастровый учет. Решение актуальных на данный момент проблем, препятствующих осуществлению государственной регистрации права собственности на такое имущество, является приоритетным [6].

В данном случае целесообразно на законодательном уровне рассмотреть введение упрощенного порядка оформления права собственности на имущество, приобретенное субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями в процессе его разграничения, при минимальном количестве документации (например, на основании актов приема-передачи, подписанных соответствующими сторонами, либо на основании решений постоянно действующих согласительных комиссий, состоящих из представителей всех уровней публичной власти, по координированию вопросов, связанных с разграничением собственности), предусмотрев в том числе выделение средств на проведение их технической инвентаризации.

Для быстроедействия процесса разграничения имущества, в том числе роста эффективности при его использовании, необходимо отменить, либо существенно доработать Постановление Верховного Совета РСФСР от 27.12.1991 № 3020-1, которое не является целесообразным в условиях современной экономической политики страны.

Вследствие этого очевидна необходимость разработки нового законодательного акта на федеральном уровне «О порядке разграничения прав собственности на государственное и муниципальное имущество в процессе перераспределения полномочий между Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями». Такой закон до сих пор не принят. В законе целесообразно учесть уже накопленный практический опыт, точно указать, какие именно объекты должны быть разграничены, определить судьбу объектов, которые в соответствии с новыми изменениями полномочий подлежат очередному перераспределению, разрешить перечисленные выше проблемы, вызванные коллизиями федерального законодательства, определить источники финансирования процесса и процедур разграничения и усовершенствовать систему передачи имущества с учетом наработанного за эти годы опыта [7].

Подводя итог вышесказанному, хочется обозначить, что исследование тематики разграничения и перераспределения собственности в Российской Федерации неминуемо касается более широкого диапазона проблем — проблем управления собственностью на всех уровнях власти: Федерации, субъектов Федерации и муниципальных образований.

Согласно данному фактору, разграничение собственности надлежит анализировать совокупно со всей структурой государственной политики по управлению собственностью, на всех без исключения уровнях публичных образований, в том числе выявление ее приоритетов, создание эффективного взаимодействия всех уровней власти, государственное содействие развития регионов, а также делегирование части полномочий органам исполнительной власти. В пределах данной структурной политики и требуется осуществление передачи объектов государственной собственности, так как целями разграничения и перераспределения собственности являются не только экономические (интересы единства технологического процесса, территориальное расположение взаимодополняющих производств и пр.), но и организационные (повышение эффективности управляемости объектов на местах), социальные (проблемы занятости, миграции населения), политические (усиление региональной власти). Таким образом, разграничение и перераспределение объектов государственного муниципального имущества способно стать значимой движущей силой эффективного управления государственной и муниципальной собственностью в целом.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Барсукова, В. А. Разграничение публичной собственности как правоотношение [Электронный ресурс] / В. А. Барсукова // Вестник ОмГУ. Сер.: Право. — 2011. — № 3. — URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/razgranichenie-publichnoy-sobstvennosti-kak-pravoотношение> (дата обращения 09.11.2020).
2. Винницкий, А. В. Объекты исключительной публичной собственности: пробелы законодательства и недостатки судебной практики [Электронный ресурс] / А. В. Винницкий // Вестник Административное право и практика администрирования. — 2019. — № 6. — URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/obekty-isklyuchitelnoy-publichnoy-sobstvennosti-probely-zakonodatelstva-i-nedostatki-sudebnoy-praktiki> (дата обращения 09.11.2020).
3. Возилова, Е. В. Экономика и управление нового времени: проблемы, тенденции и перспективы: монография / Е. В. Возилова. — Челябинск: Челяб. Дом печати, 2015. — 30 с.
4. Шульженко, С. И. Проблемы управления публичным имуществом в Российской Федерации / С. И. Шульженко [Электронный ресурс] // Управленческое консультирование. — 2019. — № 2 (122). — URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/problemu-upravleniya-publichnym-imuschestvom-v-rossiyskoy-federatsii> (дата обращения 09.11.2020).
5. Лебедев, Д. А. Правовые проблемы разграничения государственной собственности [Электронный ресурс] / Д. А. Лебедев // Имущественные отношения в РФ. — 2004. — № 9. — URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/pravovyye-problemy-razgranicheniya-gosudarstvennoy-sobstvennosti> (дата обращения 09.11.2020).
6. Голубцов, В. Г. Государственная регистрация прав в процессе разграничения публичной собственности: проблемные вопросы правоприменения [Электронный ресурс] / В. Г. Голубцов // Вестник Пермского университета. Юридические науки. — 2009. — № 1-3. — URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/gosudarstvennaya-registratsiya-prav-v-protsesse-razgranicheniya-publichnoy-sobstvennosti-problemnye-voprosy-pravoprimereniya> (дата обращения 09.11.2020).
7. Константинова, Е. П. Повышение эффективности управления публичной собственностью в Российской Федерации [Электронный ресурс] / Е. П. Константинова // Вестник ПАГС. — 2010. — № 4. — URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/povyshenie-effektivnosti-upravleniya-publichnoy-sobstvennostyu-v-rossiyskoy-federatsii> (дата обращения 09.11.2020).
8. Министерство имущества Челябинской области. — URL: <https://imchel.ru/> (дата обращения 09.11.2020).
9. Правительство Челябинской области: официальный сайт. — URL: <https://pravmin74.ru/> (дата обращения 09.11.2020).

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ

Алпацкая Елена Геннадьевна — кандидат экономических наук, доцент кафедры государственного и муниципального управления Челябинского государственного университета, Челябинск, Россия. selena90@yandex.ru

Седашова Валерия Максимовна — студентка магистратуры факультета управления Челябинского государственного университета, Челябинск, Россия. lera.sedashka@gmail.com

REFERENCES

1. *Razgranicheniye publichnoy sobstvennosti kak pravootnosheniye* [Delimitation of public property as a legal relationship]. Available at: <https://cyberleninka.ru/article/n/razgranichenie-publichnoy-sobstvennosti-kak-pravoотношение>, accessed 09.11.2020. (In Russ).
2. *Ob'yekty isklyuchitel'noy publichnoy sobstvennosti: probely zakonodatel'stva i nedostatki sudebnoy praktiki* [Objects of exclusive public property: gaps in legislation and shortcomings of judicial practice]. Available at: <https://cyberleninka.ru/article/n/obekty-isklyuchitelnoy-publichnoy-sobstvennosti-probely-zakonodatelstva-i-nedostatki-sudebnoy-praktiki>, accessed 09.11.2020 (In Russ).
3. *Vozilova Ye.V. Ekonomika i upravleniye novogo vremeni: problemy, tendentsii i perspektivy* [Economics and management of modern times: problems, trends and prospects]. Chelyabinsk, 2015. 30 p. (In Russ).
4. *Problemy upravleniya publichnym imuschestvom v Rossiyskoy Federatsii* [Problems of public property management in the Russian Federation]. Available at: <https://cyberleninka.ru/article/n/problemu-upravleniya-publichnym-imuschestvom-v-rossiyskoy-federatsii>, accessed 09.11.2020. (In Russ).
5. *Pravovyye problemy razgranicheniya gosudarstvennoy sobstvennosti* [Legal problems of delimitation of state property]. Available at: <https://cyberleninka.ru/article/n/pravovyye-problemy-razgranicheniya-gosudarstvennoy-sobstvennosti>, accessed 09.11.2020. (In Russ).
6. *Gosudarstvennaya registratsiya prav v protsesse razgranicheniya publichnoy sobstvennosti: problemnyye voprosy pravoprimereniya* [State registration of rights in the process of delimiting public property: problematic issues]

of law enforcement]. Available at: <https://cyberleninka.ru/article/n/gosudarstvennaya-registratsiya-prav-v-protsesse-razgranicheniya-publichnoy-sobstvennosti-problemnye-voprosy-pravoprimeneniya>, accessed 09.11.2020. (In Russ).

7. *Povysheniye effektivnosti upravleniya publichnoy sobstvennost'yu v Rossiyskoy Federatsii* [Improving the efficiency of public property management in the Russian Federation]. Available at: <https://cyberleninka.ru/article/n/povyshenie-effektivnosti-upravleniya-publichnoy-sobstvennostyu-v-rossiyskoy-federatsii>, accessed 09.11.2020. (In Russ).

8. *Ministerstvo imushchestva Chelyabinskoy oblasti* [Ministry of Property of the Chelyabinsk Region]. Available at: <https://imchel.ru/>, accessed 09.11.2020. (In Russ).

9. *Pravitel'stvo Chelyabinskoy oblasti: ofitsial'nyy sayt* [Government of the Chelyabinsk region: official site], accessed 09.11.2020. (In Russ).

УПРАВЛЕНИЕ В ОРГАНИЗАЦИЯХ, ОТРАСЛЯХ. ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВО

MANAGEMENT IN ORGANIZATIONS, INDUSTRIES. BUSINESS

УДК 336.71
ББК 65.

DOI 10.24411/2618-9852-2020-15408

СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ БАНКОВСКОЙ СИСТЕМЫ РОССИИ¹

А. А. Волков

Вологодский научный центр Российской академии
наук, Вологда, Россия

Проведен анализ банковской системы страны. По результатам анализа автором были выявлены такие тенденции, как: сокращение числа кредитных организаций (отзыв лицензий), увеличение общей прибыли банковской системы, рост кредитов, предоставленных физическим лицам, рост просроченной задолженности нефинансовым организациям и увеличение банков с государственным участием.

Ключевые слова: *банковская система, кредитование, физические лица, просроченная задолженность, банки.*

THE CURRENT STATE OF THE RUSSIAN BANKING SYSTEM

A. A. Volkov

Vologda Scientific Center of the Russian Academy of Sciences,
Vologda, Russia

The article analyzes the country's banking system. According to the results of the analysis, the author identified such trends as: a decrease in the number of credit institutions (revocation of licenses), an increase in the total profit of the banking system, an increase in loans provided to individuals, an increase in overdue debts to non-financial organizations and an increase in banks with state participation.

Keywords: *banking system, lending, individuals, arrears, banks.*

На сегодняшний день банковская система является главным звеном в экономике государства, так как оказывает огромное влияние на экономику страны [1]. Ее роль заключается в аккумулировании финансовых ресурсов и их последующем распределении между субъектами экономики путем кредитования, а также в реализации платежей и расчетов. Кредитные организации регулируют движение и размеще-

ние финансовых потоков, удовлетворяют потребности организации и населения в заемных финансовых средствах, обеспечивают процесс воспроизводства и т. д. [2]. Тем не менее банковская система, как и другие системы, подвержена влиянию как внешних, так и внутренних факторов. В связи с этим необходимо проводить анализ банковской системы страны.

Прежде чем приступить к анализу банковской системы, необходимо определиться с понятием данного термина. Так, под банковской системой предполагается исторически сложившаяся и законодательно закреплённая система организации банковского дела в определенном государстве [3].

¹ Статья подготовлена в соответствии с государственным заданием для ФГБУН «Вологодский научный центр РАН» по теме НИР № 0168-2019-0005 «Исследование факторов и методов устойчивого развития территориальных систем в изменяющихся геополитических и геоэкономических условиях».

В настоящее время выделяют главные принципы построения банковской системы, закрепленные в законодательстве Российской Федерации (рис. 1). Так, двухуровневая банковская система включает в себя три элемента: Центральный банк РФ, коммерческие банки, а также учреждения банковской инфраструктуры, которые осуществляют методическое, информационное, кадровое и научное обеспечение банковской деятельности.

Центральный банк — это не только главный банк первого уровня, но и главный денежно-кредитный и эмиссионный институт государства, который совмещает в себе черты государственного ведомства и коммерческого банковского учреждения. Отсюда выделяют ряд целей, которые являются основными:

- укрепление и развитие банковской системы страны;
- обеспечение и защита устойчивости национальной валюты;
- развитие и обеспечение стабильности финансового рынка государства;
- обеспечение эффективного и бесперебойного функционирования платежной системы страны [4].

К основным принципам функционирования банковской системы страны относятся:

- принцип двухуровневой структуры банковской системы;
- принцип универсальности банков.

Ключевой тенденцией банковской системы страны в последние годы стало сокращение числа

коммерческих банков, о чем свидетельствует рис. 2.

Так, общее количество кредитных организаций за весь период имеет тенденцию к сокращению. Количество банков в Российской Федерации с 2015 года сократилось в 2 раза. Аналогичная ситуация наблюдается и по небанковским кредитным организациям, которые за весь анализируемый период сократились более чем в 1,5 раза. Главной причиной такого сокращения является политика «оздоровления» банковской системы, проводимая регулятором. К причинам отзыва лицензий зачастую относится следующее: проведение разного рода сомнительных операций, представление в контролирующий орган недостоверной отчетности, невыполнение предписаний надзорного органа, отсутствие резервов на возможные потери соразмерно принятым рискам, представление норм банковского законодательства, финансовая неустойчивость кредитной организации, утрата значительной части капитала и др. [5]. Также сокращение кредитных организаций связано с оптимизацией крупными банками своих внутренних структурных подразделений [6].

По мнению Центрального банка РФ, сокращение числа кредитных организаций делает банковскую систему управляемой и устойчивой. Чем выше нормативные требования предъявляет регулятор к минимальному размеру собственного капитала, тем меньше кредитных организаций остаются в банковском секторе [7]. Однако такая политика подрывает доверие населения к бан-

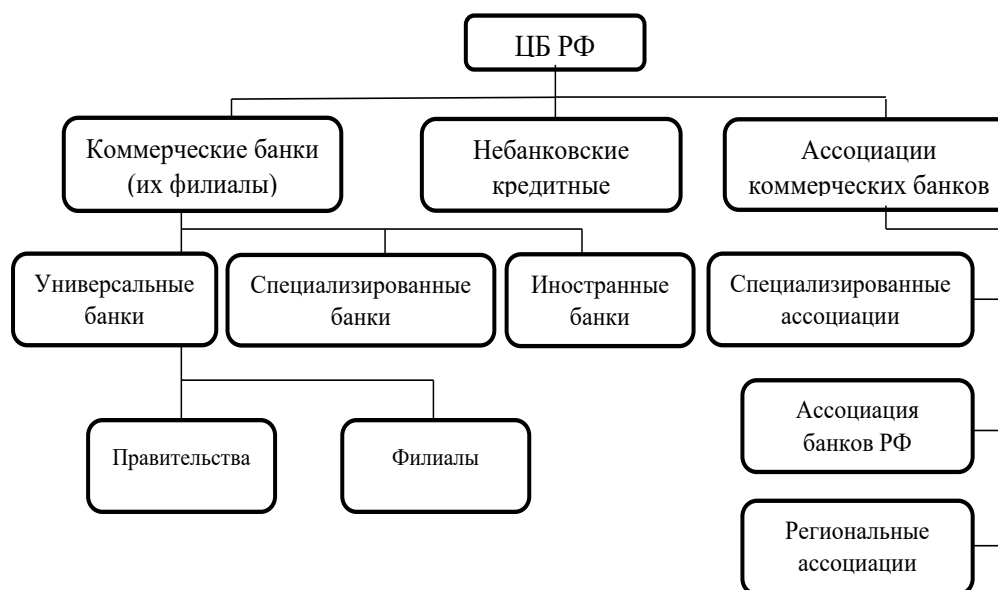


Рис. 1. Структура банковской системы Российской Федерации

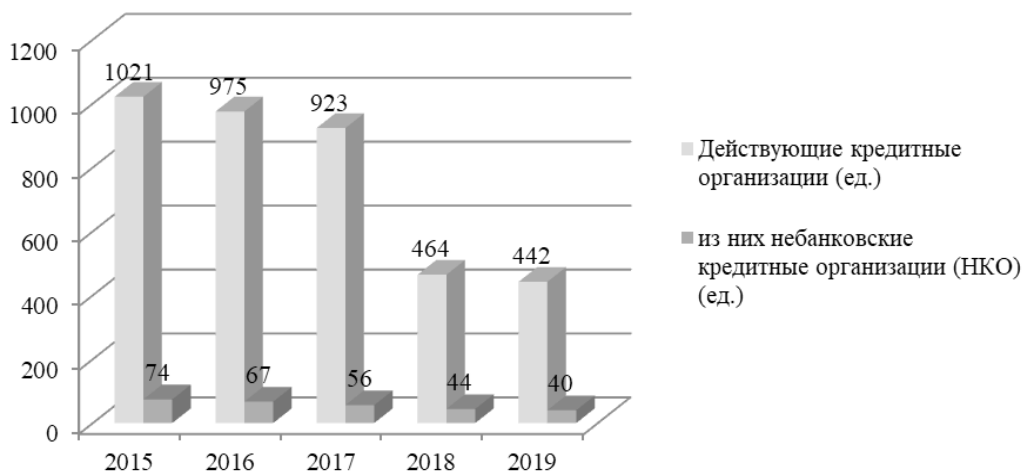


Рис. 2. Количество действующих кредитных организаций РФ за 2015–2019 годы (на конец года)

Источник: составлено автором на основании данных ЦБ РФ.

ковской системе России. Но если смотреть на это в долгосрочной перспективе, то такие действия регулятора могут и сыграть на руку экономике страны, а именно: рост уровня рефинансирования может привести к формированию новых проектов в крупных регионах и городах, что в целом может положительно повлиять на благосостояние населения данной страны.

В условиях институциональных изменений совершается существенное огосударствление банковской системы страны, что подтверждается рейтингом 10 крупнейших банков по активам (рис. 3)¹. С одной стороны, кредитные организации с государственным участием по отношению к частным банкам являются более стабильными

и обладают дополнительной гарантией с точки зрения розничных и корпоративных заемщиков. С другой стороны, такая ситуация приводит к уменьшению конкуренции на банковском рынке услуг [8].

Как видно, в первую тройку входят банки с государственным участием (Сбербанк, ВТБ и Газпромбанк). Помимо этого, к банкам с государственным участием относятся Россельхозбанк (6-е место в рейтинге) и банк «Открытие» (8-е). Согласно результатам исследования, которое провели эксперты РИА «Рейтинг», во втором квартале 2020 года кредитные организации с государственным участием стали единственными, активы которых увеличились в номинальном выражении. Так, общая сумма активов банков

¹ Банки.ру (<https://www.banki.ru/banks/ratings/>).

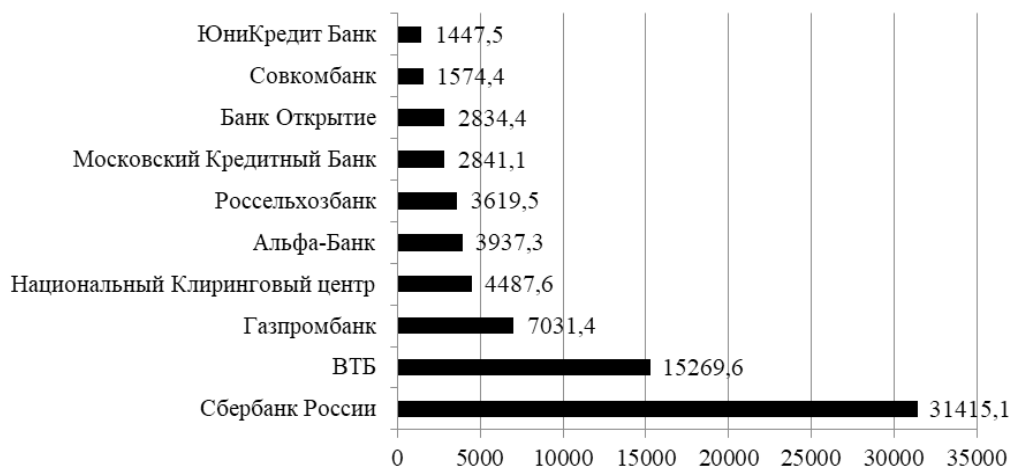


Рис. 3. Рейтинг коммерческих банков России с наибольшим объемом активов на 06.11.2020, млрд руб.

Источник: составлено автором на основании данных «Банки.ру».

с государственным участием за квартал выросла на 0,1%, тогда как у иностранных банков и частных банков активы снизились на 7,8% и 1,7% соответственно. По мнению экспертов, данный результат был связан с тем, что в условиях пандемии Covid-19 именно кредитные организации с государственным участием являлись основным каналом поддержки экономики со стороны правительства¹.

Анализ макроэкономических показателей функционирования банковского сектора за анализируемый период дает четко понять, что их тенденция является положительной (табл. 1).

Данные табл. 1 показывают, что с 2015 по 2019 год в банковском секторе РФ наблюдался

¹ РиаРейтинг (<https://riarating.ru/banks/20200731/630176234.html>).

рост по всем показателям. Так, активы кредитных организаций выросли на 21%, аналогичный рост составил и собственный капитал. Кредиты и вклады физических лиц выросли на 63% и 37% соответственно. Наибольший рост наблюдался по кредитам финансовым организациям, с 2015 года показатель увеличился на 229%. В целом, несмотря на нестабильную экономику Российской Федерации, банковская система продолжает активно развиваться.

Обобщающим показателем эффективной деятельности банковской системы России является общий объем прибыли (рис. 4.)

Общий объем прибыли банковской системы Российской Федерации с 2015 года увеличился в 10 раз. Отметим, что значение показателя в 2015 году в сравнении с другими годами были очень низкими, что можно объяснить валютным

Таблица 1

Основные макроэкономические показатели банковской системы РФ за 2015–2019 годы (на конец года), млрд руб.

Показатель	Год					Абсолютное значение 2019 года к 2015 году	Относительное значение 2019 года к 2015 году, %
	2015	2016	2017	2018	2019		
Активы (пассивы)	79 028,2	80 365,3	83 961,4	91 973,7	95 964,7	16 936,5	121,4
Капитал (собственные средства)	8 891,2	9 235,3	9 147,1	10 172,3	10 081,6	1 927,4	121,7
Кредиты нефинансовым организациям	32 342,7	31 437,5	30 180,3	33 077,3	34 005,8	1 713,1	105,3
Кредиты финансовым организациям — резидентам (кроме кредитных организаций)	1 512,9	2 466,2	3 496,2	4 321,5	4 979,3	3 466,4	329,1
Кредиты физическим лицам	10 672,9	10 794,1	12 006,1	140 734,2	170 475,2	6 802,3	163,7
Вклады физических лиц	21 491,2	23 674,2	24 996,9	270 156,15	290 597,4	8 106,2	137,7

Источник: составлено автором на основании данных ЦБ РФ.

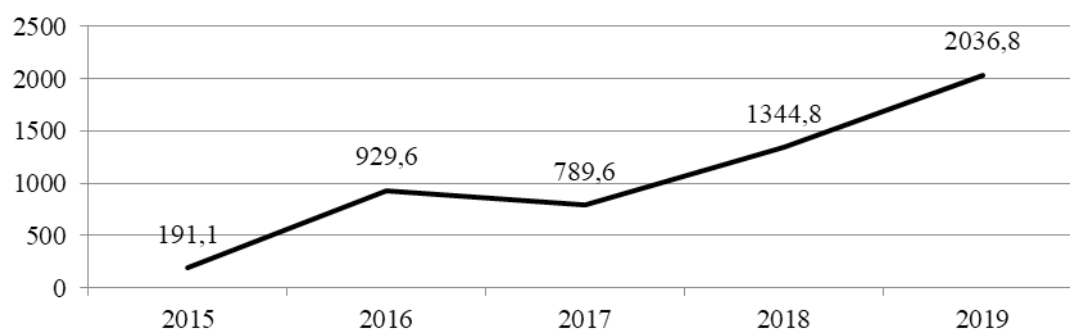


Рис. 4. Общая прибыль банковской системы РФ за 2015–2019 годы (на конец года), млрд. руб.

Источник: составлено автором на основании данных ЦБ РФ.

кризисом в 2014 году, который существенно повлиял на банковский сектор [9], из-за чего произошло сильное сокращение общей прибыли в 2015 году. В 2016 году прибыль выросла почти в 5 раз. Рост прибыли связан с политикой Центрального банка, направленной на минимизацию рисков кредитных организаций, что привело к снижению расходов на потери и способствовало росту инвестиционных возможностей банков. Также наибольшую часть прибыли в 2016 году заработал ПАО «Сбербанк России», тем не менее основные показатели банковской системы уменьшились. В 2017 году мы вновь видим сокращение прибыли банковской системы, однако в последующие годы можно отметить ее уверенный рост. На конец 2019 года значение показателя составило более 2 млрд руб. Безусловно, такие результаты были достигнуты за счет уменьшения процентных ставок по банковским кредитам, уменьшения ключевой ставки ЦБ РФ, а также низкого уровня инфляции.

На сегодняшний день банковское кредитование является дорогим и жестким средством финансирования деятельности. Банковские кредиты дают возможность организациям оптимизировать и расширять свою деятельность, помогают удовлетворить потребности граждан,

что в совокупности благоприятно сказывается на экономике государства [10].

По данным Центрального Банка России, совокупный объем кредитов за рассматриваемый период можно назвать положительной тенденцией (табл. 2).

Совокупный объем кредитного портфеля банковской системы России за весь анализируемый период увеличился на 17 %, что произошло за счет роста кредитов, предоставленных физическим лицам. С 2015 года показатель вырос на 65 %, или на 6966, 4 млрд руб., тогда как кредиты, предоставленные нефинансовым организациям, увеличились на 1 %, или на 475,7 млрд руб. В целом динамику двух показателей за рассматриваемый период можно считать положительной, однако мы видим, что в 2016 году произошел спад кредитов, предоставленных нефинансовым организациям. Такая ситуация произошла в условиях низкого спроса на кредиты корпоративных секторов. Задолженность, как по кредитам предоставленным нефинансовым организациям, так и по кредитам, предоставленным физическим лицам, тоже выросла — на 12 % и 63 % соответственно. Важно подчеркнуть, что в таблице нет данных за 2015 год, что объясняется отсутствием показателей в статистическом бюллетене

Таблица 2

Объем кредитов банковского сектора РФ за 2015–2019 годы (на конец года), млрд руб.

Показатель	Год					Абсолютное значение 2019 года к 2015 году	Относительное значение 2019 года к 2015 году, %
	2015	2016	2017	2018	2019		
Кредиты всего	43985,2	40938,6	42366,2	48273,2	51427,3	7442,1	116,9
<i>в том числе</i>							
Кредиты, предоставленные нефинансовым организациям	33300,9	30143,7	30192,5	33371,8	33776,6	475,7	101,4
Задолженность по кредитам и прочим средствам, предоставленным нефинансовым организациям	–	30134,7	30192,5	33371,8	33776,6	3641,9	112,1
— из нее просроченная задолженность	–	1892,0	1942,4	2093,3	2617,8	725,8	138,4
Кредиты, предоставленные физическим лицам	10684,3	10803,9	12173,7	14901,4	17650,7	6966,4	165,2
Задолженность по кредитам и прочим средствам, предоставленным физическим лицам	–	10803,9	12173,7	14901,4	17650,7	6846,8	163,4
— из нее просроченная задолженность	–	857,9	848,9	760,4	764,5	–93,4	89,1

Источник: составлено автором на основании данных ЦБ РФ.

Банка России за данный год. Что касается просроченной задолженности, то просроченная задолженность нефинансовых организаций увеличилась почти на 40 %, или на 725,8 млрд руб., тогда как просроченная задолженность физических лиц, наоборот, сократилась на 11 %, или на 93,4 млрд руб.

Следует обратить внимание на динамику изменения вкладов и депозитов в секторе РФ (табл. 3).

Вклады (депозиты) физических лиц за весь изучаемый период выросли на 31,6 %, тогда как депозиты и прочие привлеченные средства организаций (кроме кредитных организаций) выросли всего на 14 %. Рост показателей, скорее всего, обусловлен внедрением новых банковских продуктов и изменением процента ставки по вкладам и депозитам. Для создания конкуренции кредитные организации внедряют новые продукты, которые были бы выгодны для клиентов [11].

Таким образом, несмотря на неустойчивое состояние экономики страны, банковская система России продолжала активно функционировать. На основании анализа банковской системы страны можно отметить следующие положительные моменты:

- сокращение числа кредитных организаций (отзыв лицензий);
- увеличение общей прибыли банковской системы;
- рост кредитов, предоставленных физическим лицам;
- увеличение вкладов (депозитов) физическим лицам.

Тем не менее в ходе анализа выявлены и проблемы банковского сектора:

— рост просроченной задолженности нефинансовым организациям;

— увеличение банков с государственным участием, что приводит к снижению конкуренции на банковском рынке.

Несмотря на явный рост макроэкономических показателей банковского сектора, помимо проблем, указанных выше, хотелось бы отметить и такие, как: непрозрачность форм осуществления деятельности кредитных организаций для Банка России, искажение показателей деятельности и анализируемой информации банками, низкий уровень технико-технологической базы кредитных организаций и т. д. [12]. Также в условиях пандемии Covid-19 в 2020 году большинство аналитиков предсказывают уменьшение основных показателей банковской системы. Так, эксперты говорят о снижении качества кредитов вместе с ослаблением финансового положения заемщика, что повлечет за собой падение прибыли более 20 %¹.

Для дальнейшего успешного развития деятельности банковской системы целесообразно применить ряд мер:

- 1) обеспечить государственной поддержкой кредитные организации (субсидии);
- 2) мотивировать банки к активизации межбанковского кредитования на более выгодных условиях;
- 3) проводить более качественную работу кредитных организаций с заемщиками, ужесточить требования к их платежеспособности;
- 4) усовершенствовать линейку банковских продуктов;

¹ См.: РБК (<https://www.rbc.ru/finances/16/03/2020/5e6b4f919a79478b720611df>).

Таблица 3

Вклады и депозиты банковской системы РФ за 2015–2019 годы (на конец года), млрд руб.

Показатель	Год					Абсолютное значение 2019 года к 2015 году	Относительное значение 2019 года к 2015 году, %
	2015	2016	2017	2018	2019		
Вклады (депозиты) физических лиц	2319,1	24200,3	25987,4	28460,2	30549	7329,9	131,6
Депозиты и прочие привлеченные средства организаций (кроме кредитных организаций)	19018,2	16385,2	17900,4	21651,9	21683,9	2665,7	114,0

Источник: составлено автором на основании данных ЦБ РФ.

- 5) развивать современные технологии с применением искусственного интеллекта. Предложенные меры помогут дальнейшему функционированию банковской системы страны, увеличат прибыль кредитных организаций и сократят уровень просроченной задолженности.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Зверев, А. В. Анализ устойчивости развития системы кредитования банковского сектора в России / А. В. Зверев, Л. А. Ковалерова, Е. А. Обложко // Вестник Брянского государственного университета. — 2018. — № 4 (38). — С. 177–184.
2. Котова, К. Ю. Банковская система России: тенденции, проблемы и перспективы развития / К. Ю. Котова // Вопросы региональной экономики. — 2016. — № 4 (29). — С. 81–94.
3. Терновская, Е. П. Перспективы финансово-кредитной поддержки инвестиционного потенциала российской экономики / Е. П. Терновская // Финансы и кредит. — 2017. — Т. 23, № 4 (724). — С. 217–232.
4. Денисова, Д. Н. Банковская система России, ее структура, проблемы и перспективы развития / Д. Н. Денисова, Е. Е. Бичева // Научный альманах. — 2017. — № 5-1 (31). — С. 77–82.
5. Оношко, О. Ю. Банковская система Российской Федерации: современное состояние и перспективы развития / О. Ю. Оношко, А. П. Кряжева, И. Д. Шигаева // Baikal Research Journal. — 2016. — Т. 7, № 5.
6. Санников, Д. В. Оценка эффективности деятельности Центрального Банка России по осуществлению банковского надзора за коммерческими банками в России / Санников Д. В., Раздроков Е. Н. // Теория и практика современной науки. — 2016. — № 5(11). — С. 861–864.
7. Крылова, Л. В. Институциональная структура российской банковской системы и направления ее трансформации / Л. В. Крылова, С. В. Крылов // Дайджест-финансы. — 2015. — № 1 (233). — С. 24–32.
8. Шереужева, М. А. Тенденции развития банковского сектора России / М. А. Шереужева // Экономика: вчера, сегодня, завтра. — 2018. — Т. 8, № 9А. — С. 262–271.
9. Павлов, В. С. Оценка современных тенденций развития банковской системы / В. С. Павлов // Вестник Сургутского государственного университета. — 2017. — № 1 (15). — С. 40–49.
10. Фотиади, Н. В. Анализ стабильности и финансовой устойчивости банковского сектора России в условиях экономических преобразований / Н. В. Фотиади // Вестник Российского нового университета. Сер.: Человек и общество. — 2016. — № 1. — С. 38–41.
11. Уличкина, И. А. Безотзывные вклады в российской банковской практике: новые вызовы и возможности / И. А. Уличкина // Экономика и бизнес: теория и практика. — 2018. — № 5-2. — С. 143–146.
12. Николаева, Ю. Анализ состояния банковской системы России в 2013 году / Ю. Николаева // Финансовая жизнь. — 2014. — № 1. — С. 12–16.

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРЕ

Волков Анатолий Анатольевич — инженер-исследователь отдела проблем социально-экономического развития и управления в территориальных системах Вологодского Научного центра РАН, аспирант, Вологда, Россия. aa.volkov95@mail.ru

REFERENCES

1. Zverev A.V., Kovalerova L.A., Oblozhko E.A. Analiz ustojchivosti razvitiya sistemy kreditovaniya bankovskogo sektora v Rossii [Analysis of the sustainability of development of the banking sector lending system in Russia]. *Vestnik Bryanskogo gosudarstvennogo universiteta* [Bulletin of the Bryansk State University], 2018, no. 4 (38), pp. 177-184. (In Russ.).
2. Kotova K.Yu. Bankovskaya sistema Rossii: tendencii, problemy i perspektivy razvitiya [Banking system of Russia: trends, problems and development prospects]. *Voprosy regional'noj ekonomiki* [Questions of regional economy], 2016, no. 4 (29), pp. 81-94. (In Russ.).
3. Ternovskaya E.P. Perspektivy finansovo-kreditnoj podderzhki investicionnogo potenciala rossijskoj ekonomiki [Prospects for financial and credit support of the investment potential of the Russian economy]. *Finansy i kredit* [Finance and Credit], 2017, vol. 23, no. 4 (724), pp. 217-232. (In Russ.).
4. Denisova D.N., Bicheva E.E. Bankovskaya sistema Rossii, ee struktura, problemy i perspektivy razvitiya [The banking system of Russia, its structure, problems and development prospects]. *Nauchnyj al'manah* [Scientific Almanac], 2017, no. 5-1 (31), pp. 77-82. (In Russ.).

5. Onoshko O.Yu., Kryazheva A.P., Shigaeva I.D. Bankovskaya sistema Rossijskoj Federacii: sovremennoe sostoyanie i perspektivy razvitiya [The banking system of the Russian Federation: current state and development prospects]. *Baikal Research Journal* [Baikal Research Journal], 2016, vol. 7. no. 5. (In Russ.).
6. Sannikov D.V. Ocenka effektivnosti deyatelnosti Central'nogo Banka Rossii po osushchestvleniyu bankovskogo nadzora za kommercheskimi bankami v Rossii [Evaluation of the effectiveness of the Central Bank of Russia in the implementation of banking supervision of commercial banks in Russia]. *Teoriya i praktika sovremennoj nauki* [Theory and practice of modern science], 2016, no. 5 (11), pp. 861-864. (In Russ.).
7. Krylova L.V., Krylov S.V. Institucional'naya struktura rossijskoj bankovskoj sistemy i napravleniya ee transformacii [Institutional structure of the Russian banking system and directions of its transformation]. *Dajdzhest-finansy* [Digest Finance], 2015, no. 1 (233), pp. 24-32. (In Russ.).
8. Shereuzheva M.A. Tendencii razvitiya bankovskogo sektora Rossii [Trends in the development of the banking sector in Russia]. *Ekonomika: vchera, segodnya, zavtra* [Economy: yesterday, today, tomorrow], 2018, vol. 8, no. 9a, pp. 262-271. (In Russ.).
9. Pavlov V.S. Ocenka sovremennyh tendencij razvitiya bankovskoj sistemy [Assessment of modern trends in the development of the banking system]. *Vestnik Surgutskogo gosudarstvennogo universiteta* [Bulletin of the Surgut State University], 2017, no. 1 (15), pp. 40-49. (In Russ.).
10. Fotiadi N.V. Analiz stabil'nosti i finansovoj ustojchivosti bankovskogo sektora Rossii v usloviyah ekonomicheskikh preobrazovanij [Analysis of stability and financial stability of the banking sector in Russia in the context of economic transformations]. *Vestnik Rossijskogo novogo universiteta. Seriya: Chelovek i obshchestvo* [Bulletin of the Russian New University. Series: Man and Society], 2016, no. 1, pp. 38-41. (In Russ.).
11. Ulichkina I.A. Bezotzyvnye vklady v rossijskoj bankovskoj praktike: novye vyzovy i vozmozhnosti [Irrevocable deposits in Russian banking practice: new challenges and opportunities]. *Ekonomika i biznes: teoriya i praktika* [Economics and business: theory and practice], 2018, no. 5-2, pp. 143-146. (In Russ.).
12. Nikolaeva Yu. Analiz sostoyaniya bankovskoj sistemy Rossii v 2013 godu [Analysis of the state of the banking system of Russia in 2013]. *Finansovaya zhizn'* [Financial life], 2014, no. 1, pp. 12-16. (In Russ.).

УДК 316.774
ББК 65.056

DOI 10.24411/2618-9852-2020-15409

СПЕЦИФИКА УПРАВЛЕНИЯ ПЕРСОНАЛОМ В УСЛОВИЯХ ПАНДЕМИИ КОРОНАВИРУСА

М. Э. Мартынова, С. Г. Камшилов

Челябинский государственный университет,
Челябинск, Россия

Выполнен анализ использования цифровых HR-технологий в условиях общемировой пандемии коронавируса применительно к хозяйствующим субъектам РФ. Дана прогнозная оценка трансформации технологий HRM на ближайшую перспективу.

Ключевые слова: рекрутинг, HR-диджитал, пандемия, цифровизация, коронавирус.

SPECIFIC PERSONNEL MANAGEMENT IN THE CONDITIONS OF THE CORONAVIRUS PANDEMIC

M. E. Martynova, S. G. Kamshilov

Chelyabinsk State University, Chelyabinsk, Russia

The analysis of the use of digital HR technologies in the context of the global coronavirus pandemic in relation to the economic entities of the Russian Federation is carried out. A predictive assessment of the transformation of HRM technologies for the near future is given.

Keywords: recruitment, pandemic, digitization, coronavirus, HR-digital.

Пандемия коронавируса на текущий момент является определяющим внешним фактором, который вынуждает адаптировать (а порой и существенно изменять) большинство бизнес-процессов предприятий. В первую очередь это касается коммуникаций — как внутри организации, так и при взаимодействии с клиентами. Если в первую волну пандемии средние и крупные предприятия ограничивались лишь временными схемами по изменению бизнес-процессов, то осенью пришло понимание, что менять модели придется достаточно существенно.

В рамках введенных в РФ ограничений на операционную деятельность большинству предприятий сферы сервиса приходится при взаимодействии с потребителями очень быстро перестраиваться на ходу. Это проявляется

в тотальной востребованности цифровых решений как по управлению персоналом, так и по кастомизации. Удаленный формат деятельности работников становится нормой для хозяйствующих субъектов. Следствием такого формата является переход взаимодействий «организация — клиент» в онлайн-среду, использование платформенных решений, облачных технологий и ресурсов социальных сетей. В частности, резко возрастает нагрузка на всевозможные сервисы видеокommunikаций: Microsoft Teams, Skype, Cisco'sWebex, Zoom.

Следует отметить, что пандемия и введенный в РФ режим повышенной готовности серьезно повлияли на планы организаций по развитию бизнеса в сторону минимизации издержек и сокращения деятельности. Ряд средних и малых

предприятий стали отправлять сотрудников в отпуск на неопределенный срок, сокращать зарплаты или приостановили подбор сотрудников. Однако часть предприятий, прежде всего в производственной сфере, по-прежнему продолжают нанимать персонал. Так, по данным рекрутинговой компании AntalRussia, в феврале прекратили набор сотрудников 12 % работодателей, а в марте уже 40 %. Доля тех, кто планировал замещение освободившихся вакансий, за месяц сократилась с 47 до 21 % [2].

Ускоренное внедрение цифровых технологий требует такой же быстрой адаптации и развития новых знаний и новых методов HR-работы в условиях пандемии. Цифровые технологии предназначены для постоянно меняющегося метода, применяемого организацией для найма, управления и поддержки людей. Автоматизация многих процессов, повышение скорости операций, разнообразие возможностей, гибкость — все это сейчас объективная необходимость.

Вместе с тем именно быстрота изменений, диктуемая пандемией, обуславливает недостатки цифровизации в такой период. Они заключаются в следующем:

- усложнение процесса управления;
- нехватка квалифицированных сотрудников, занимающихся технологией HR-digital;
- большой объем накопленной информации и необходимость обработки по технологиям BigData;
- неисследованные психологические особенности взаимоотношений организации и работников «на удаленке».

Поэтому разработка практических руководящих принципов, которые будут способствовать повышению эффективности системы управления персоналом и росту производительности труда сотрудников на основе использования цифровых технологий, сейчас чрезвычайно важна.

Выделим и достоинства HR-digital в период пандемии:

- некоторый рост производительности труда сотрудников за счет адаптации последних к существующему положению вещей;
- повышение эффективности системы управления персоналом за счет усиления учетных функций, что в целом ведет к росту конкурентоспособности организаций, более устойчивому ее положению на рынке.

Отметим, что одним из ключевых последствий появления новых цифровых технологий для рынка труда в России является наличие возможностей для удаленной работы специалистов разного спектра (удаленной работы персонала организации). Фрилансинг, удаленная работа

не требуют территориальной привязки работника к месту нахождения организации-работодателя. Исчезают различные ограничения — транспорт, нехватка персонала, общение с другими работниками и пр.

В цифровом мире завоевывают популярность внештатная работа и аутсорсинг. По данным Всемирной организации труда, число удаленных сотрудников во всем мире составляет 17 %, в то время как в Японии и США оно уже достигло почти 40 % [5]. В Северной Америке и Западной Европе сегодня не менее 30 % компаний уже производят управление заработной платой на стороне, и эта тенденция растет. В Бельгии аутсорсинг достигает 90 %.

Исследовательское подразделение HeadHunter в РФ провело опрос соискателей на предмет их отношения к удаленной работе. Опрос показал, что среди работающих соискателей 31 % работают удаленно. Из них 14 % являются внештатными сотрудниками, а 17 % — удаленными сотрудниками в платежных ведомостях компаний [6]. Управление довольно значительной частью сотрудников — удаленным персоналом — является необходимостью, и важно использовать новые современные подходы и принимать во внимание особенности такой работы.

Цифровые технологии также позволяют автоматизировать многие задачи в области управления персоналом, в результате чего производительность труда будет увеличена, а расходы будут сокращены.

Пандемия коронавируса заставила многие компании переосмыслить подходы к подбору персонала. Автоматизация рекрутмента, о которой как о перспективном тренде уже давно говорят разработчики профильных IT-ресурсов и специалисты в области HR, стремительно набирает обороты. Но пандемия наконец изменила мнение людей на этот счет, заставила активнее внедрять новые решения [3].

В перспективе все больше функций рекрутмента будет переходить от человека к компьютеру и искусственному интеллекту. Уже есть примеры, когда компании или рекрутинговые агентства создают чат-бота для прескрининга — первичного отбора кандидатов. Бот связывается с заинтересованным соискателем и направляет ему короткий тест с серией вопросов под конкретную должность.

«Авито-Работа» запустила бота, который помогает соискателям находить работу или подработку [7]. В коротком диалоге бот формирует небольшое резюме на основе стандартных данных о желаемой должности, зарплате и локации и предлагает пользователям три под-

ходящие вакансии в день, сводя ручной поиск к минимуму.

Главный тренд текущих условий ведения бизнеса — это smart-рекрутинг и zero-HR [8]. А пандемия коронавируса только подстегнула их развитие. Прежде всего это про внедрение технологий, автоматизирующих процесс подбора персонала, и снижение вовлеченности человека на всех этапах найма. К smart-рекрутингу также относится внедрение реферальных программ, когда поиск новых кадров опирается на рекомендации сотрудников и использование соцсетей для поиска кандидатов: с теми, чей профиль в соцсетях отвечает запросу рекрутера, можно быстро связаться в мессенджере.

Личные встречи с соискателями во время пандемии не практикуются. По данным исследования КPMG «Действия HR в ситуации пандемии», 49% крупных российских компаний уже перевели очные собеседования полностью в онлайн, 22% сделали это частично. К первым относится, например, «Ростелеком». В компании действует интеллектуальная система подбора персонала IQHR, которая охватывает полный цикл процесса поиска нужного сотрудника [2; 4].

Формат дистанционного найма не потеряет популярности и после окончания пандемии. В онлайн останутся собеседования, тестовые задания, обмен документами и даже инструктаж.

Объем работы у HR-службы в период пандемии претерпел следующие изменения:

- у половины респондентов увеличился,
- у 38% предприятий снизился.

Приоритетные задачи HR-службы в 2020 году: перевод на дистанционный формат работы и организация работы сотрудников в этих условиях, повышение лояльности, вовлеченности, удовлетворенности сотрудников, оптимизация уровня оплаты труда и систем мотивации, увольнение персонала, забота о здоровье сотрудников.

Большинство HR-специалистов отмечают сложность работы в режиме постоянной неопределенности. Среди особенностей выполнения задач выделяются также отсутствие нормативной базы, противоречивость информации от государственных органов, сопротивление изменениям, демотивация и снижение эффективности работы сотрудников, а также необходимость повышенного внимания к безопасности сотрудников на предприятии [1].

Работа вне офиса становится широко распространенной альтернативой для всех стран. Количество удаленного обучения, виртуальных совещаний и встреч будет непременно расти. Поиск талантов упрощается благодаря дистанционной работе, вы более не привязаны к определенной географии. Ресурсы, которые удается аккумулировать, снижая административные расходы, затраты на аренду офисов, необходимо будет направить на программы поддержки ментального и психического здоровья сотрудников. Фокус — на диджитализацию персонала на всех уровнях, регулярные инвестиции в технологии и IT-инструменты. Бизнес станет более консервативным, это будет проявляться в особом внимании к любым расходам.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Нагибина, Н.И. HR-DIGITAL: цифровые технологии в управлении человеческими ресурсами / Н. И. Нагибина, А. А. Щукина // Науковедение. — 2017. — № 1 (38).
2. Подцероб, М. Как пандемия повлияла на российский рынок труда [Электронный ресурс] / М. Подцероб. — URL: <https://www.vedomosti.ru/management/articles/2020/04/01/826854-kak-pandemiya-rinok-truda> (дата обращения 11.11.2020).
3. Новые обязанности HR после снятия ограничений по коронавирусу [Электронный ресурс]. — URL: <https://www.hr-director.ru/article/67675-testirovanie-sotrudnikov-na-covid-i-drugie-obyazannosti-hr-ov-posle-12-maya-20-m05> (дата обращения 07.11.2020).
4. Обзор трендов цифровой трансформации в HR [Электронный ресурс]. — URL: <https://www.kommersant.ru/conference/632/> (дата обращения 10.11.2020).
5. Мануйлова, А. Удаленная работа становится ближе [Электронный ресурс] / А. Мануйлова. — URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3220754/> (дата обращения 10.11.2020).
6. Сколько у нас фрилансеров и где они работают: результаты опроса [Электронный ресурс]. — URL: <https://ekaterinburg.hh.ru/article/24036/> (дата обращения 12.11.2020).
7. Новые технологии на рынке труда: Авито-Работа запустила бота для быстрого поиска работы [Электронный ресурс]. — URL: <https://prmira.ru/article/novye-tehnologii-na-ryinke-truda-avito-rabota-zapustila-bota-dlya-byistrogo-poiska-raboty/> (дата обращения 13.11.2020).
8. ТОП-15 трендов в рекрутинге в 2020 году [Электронный ресурс]. — URL: <https://hr-profi.ru/news/top-15-trendov-v-rekrutinge-v-2020-godu/> (дата обращения 14.11.2020).

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ

Мартынова Мария Эдуардовна — магистрантка факультета управления Челябинского государственного университета, Челябинск, Россия. manager@csu.ru

Камшилов Сергей Геннадьевич — кандидат технических наук, доцент кафедры менеджмента Челябинского государственного университета, Челябинск, Россия. kamsg-pob@mail.ru

REFERENCES

1. Nagibina N.I., Shchukina A.A. HR-DIGITAL: cifrovye tekhnologii v upravlenii chelovecheskimi resursami [Digital Technologies in Human Resource Management]. *Naukovedenie* [Science of science], 2017, no. 1 (38). (In Russ.).
2. Podcerob M. *Kak pandemiya povliyala na rossijskij rynek truda* [How the pandemic affected the Russian labor market]. Available at: <https://www.vedomosti.ru/management/articles/2020/04/01/826854-kak-pandemiya-rinok-truda>, accessed 11.11.2020. (In Russ.).
3. *Novye obyazannosti HR posle snyatiya ogranichenij po koronavirusu* [New HR responsibilities after coronavirus restrictions lifted]. Available at: <https://www.hr-director.ru/article/67675-testirovanie-sotrudnikov-na-covid-i-dru-gie-obyazannosti-hr-ov-posle-12-maya-20-m05/>, accessed 07.11.2020. (In Russ.).
4. *Obzor trendov cifrovoj transformacii v HR* [Overview of digital transformation trends in HR]. Available at: <https://www.kommersant.ru/conference/632/>, accessed 10.11.2020. (In Russ.).
5. Manujlova A. *Udalennaya rabota stanovitsya blizhe* [Remote work is getting closer]. Available at: <https://www.kommersant.ru/doc/3220754/>, accessed 10.11.2020. (In Russ.).
6. *Skol'ko u nas frilanserov i gde oni rabotayut: rezul'taty oprosa* [How many freelancers we have and where they work: survey results]. Available at: <https://ekaterinburg.hh.ru/article/24036/>, accessed 12.11.2020. (In Russ.).
7. *Novye tekhnologii na rynke truda: Avito-Rabota zapustila bota dlya bystrogo poiska raboty* [New technologies in the labor market: Avito-Work launched a bot for quick job search]. Available at: <https://pmira.ru/article/novye-tehnologii-na-rynke-truda-avito-rabota-zapustila-bota-dlya-byistrogo-poiska-raboty/>, accessed 13.11.2020. (In Russ.).
8. *TOP-15 trendov v rekrutinge v 2020 godu* [TOP 15 trends in recruiting in 2020]. Available at: <https://hr-profi.ru/news/top-15-trendov-v-rekrutinge-v-2020-godu/>, accessed 14.11.2020. (In Russ.).

ЭКОНОМИЧЕСКИЕ, ЮРИДИЧЕСКИЕ, СОЦИАЛЬНЫЕ И ИНЫЕ ОСНОВЫ УПРАВЛЕНИЯ

ECONOMIC, LEGAL, SOCIAL
AND OTHER FOUNDATIONS OF GOVERNANCE

УДК 316.774
ББК 65.050

DOI 10.24411/2618-9852-2020-15410

ОСОБЕННОСТИ УПРАВЛЕНИЯ ИНФОРМАЦИОННЫМИ ПОТОКАМИ ПРИ ПРОВЕДЕНИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ИТОГОВОЙ АТТЕСТАЦИИ

А. С. Комаров, С. Г. Камшилов

Челябинский государственный университет,
Челябинск, Россия

Выполнен анализ трактовки термина «информационный поток» в контексте логистического подхода с систематизацией результатов. Проведено видовое исследование информационных потоков, циркулирующих в обеспечивающей и основной автоматизированной системах государственной итоговой аттестации (ГИА) по образовательным программам основного общего и среднего общего образования, а также выделена их специфика. Представлены перспективные варианты управления потоковыми процессами.

Ключевые слова: информация, информационные потоки, критерии типизации информационных потоков, государственная итоговая аттестация.

FEATURES OF INFORMATION FLOW MANAGEMENT FOR FINAL SCHOOL CERTIFICATION

A. S. Komarov, S. G. Kamshilov

Chelyabinsk State University, Chelyabinsk, Russia

The article analyzes the treatment of the term «information flow» in the context of logistics. The study of information flows for the supporting and main automated systems of final attestation at school has been carried out. Their specificity is highlighted. The perspective options for managing streaming processes are presented.

Keywords: information, information flows, criteria for typing information flows, final certification at school.

Вопросам изучения информационных потоков в эпоху информационного общества, а также и на пороге постинформационного уделяется немало внимания во многих трудах. Это обстоятельство создало предпосылки формирования такого направления в логистике, как информационная логистика [2, с. 123]. Как отмечает А. В. Тебекин, информационная логистика направлена на изучение вопросов

эффективной организации информационных потоков [4, с. 34].

Исследователи сходятся во мнении, что понимание сущности информационного потока необходимо для эффективного управления им в целях повышения качества организационной системы в целом и, как следствие, предоставления качественных логистических услуг с наименьшими затратами для всех участников логистической

цепочки (поставщик — производитель — посредник — потребитель) [3, с. 98].

Рассмотрим подробнее подходы к современной трактовке информационного потока. Так, А. В. Тебекин [4, с. 24], С. Г. Халатян [3, с. 24], А. М. Гаджинский, Г. Г. Левкин [1, с. 48], С. М. Мочалин, А. В. Терентьев, Д. И. Заруднев [5, с. 7], в частности, сходятся во мнении, что информационный поток — это совокупность информации, содержащейся на конкретном носителе, определяющем форму ее передачи между участниками логистической цепи, чаще всего опережающий материальный поток, но прежде всего направленный на управление логистическими операциями в целях обеспечения соответствующего контроля.

Одного определения какого-либо явления или процесса для его глубокого понимания недоста-

точно. Для всестороннего понимания потоковых процессов, особенно в целях их последующего прикладного использования, требуется выявление присущих им характеристик, присутствие или отсутствие которых в конкретном информационном потоке определяют его вид и особенности и учет которых необходим для эффективного управления организационной системой в целом.

На основе проведенного анализа по совокупности источников авторами выделены признаки для типизации информационных потоков (см. таблицу ниже).

Отметим также, что управление информацией играет значительную роль в управлении организацией в целом. Если информационные потоки плохо отрегулированы, то и эффективность передаваемой по ним информации, равно

Характеристики информационных потоков

Признак	Описание
Источник	Множественные (разные поставщики, потребители), единственный поставщик, потребитель [6, с. 81]
Носитель информации	Бумажный, электронный [4, с. 25; 1, с. 48], устный [6, с. 82]
Объем информации	Малообъемные, среднеобъемные, высокообъемные [6, с. 83]
Способ передачи	Почтовые, электронной почтой, по сотовой связи, другим телекоммуникационным сетям и т. д. [4, с. 25]
Режим обмена	В режиме реального времени, онлайн, по графику или с разрывом во времени, офлайн [4, с. 25; 1, с. 48]
Характер оформления	Формальный/стандартизированный, неформальный/свободный
Вид информации	Основная, вспомогательная, корректирующая, отменяющая
Временной фактор	Ретроспективные (данные о случившихся событиях), перспективные (данные о предстоящих событиях) [1, с. 49]
Предназначение информации	Нормативно-правовые, директивные, справочные, учетно-аналитические, поддержки принятия решений, вспомогательные [4, с. 25; 1, с. 49]
Содержания информации	Однородная, неоднородная [6, с. 81, 83]
Степень доступности	Открытые, частично закрытые (ограниченного использования), полностью закрытые (конфиденциальные) [4, с. 25]
Периодичность использования	Текущие, периодические (регулярные) [1, с. 48], оперативные (сигнальные) [4, с. 25; 6, с. 83]
Отношение к логистической системе	Входные, выходные, внутренние, внешние, сквозные, горизонтальные, вертикальные [4, с. 25; 1, с. 48, 49]
Направленность	Совпадающий по направлению с материальным потоком, во встречном с материальным потоком направлении [4, с. 25; 1, с. 49]
Синхронность	Синхронные (одновременные) с материальным потоком, асинхронные (опережающие, запаздывающие) [4, с. 25; 6, с. 80; 1, с. 49]
Обозримость маршрутов	Без пересечения, единственность маршрута; множественность маршрутов, с пересечениями [6, с. 81]
Частота и интенсивность	Высокая частота / низкая частота [6, с. 81]
Индикация информации	Имеется (цифровая, алфавитная, комбинированная, символьная, предметно-визуальная); отсутствует [6, с. 83]
Степень связанности	Взаимосвязанные, невзаимосвязанные

как и ее структурированность, может не приносить желаемый и ожидаемый положительный результат и крайне негативно сказываться на общем уровне управления организацией, приводя к репутационным издержкам, потерям клиентов и росту упущенной выгоды.

Как отмечает Г. Г. Левкин потребность потребителя в сведениях о заказе, особенно о состоянии и сроках готовности, а поставщика и/или производителя — о спросе на рынке за счет применения эффективных тактик и методик управления информационным потоком повышает гибкость логистической системы и создает предпосылки формирования конкурентных преимуществ [1, с. 49]. Со стороны покупателя такое наблюдается при заказе посредством Интернета (или иной другой технологии, обеспечивающей дистанционный режим, что крайне актуально в период наличия запретов в связи с распространением опасных вирусов, вызывающих высоколетальные виды заболеваний), лекарств в аптеке, пицц в пиццерии, продуктов в службах доставки, непродовольственных товаров в магазинах, сдачи в ремонт обуви, одежды и прочего, со стороны продавца — в оперативном формировании заказа на получение сырья в целях обеспечения удовлетворения потребностей покупателей.

Прикладной аспект управления информационными потоками заключается прежде всего в эффективном применении и оптимальном использовании положительных сторон каждой характеристики информационного потока в конкретной ситуации.

Рассматривая информационные потоки при проведении государственной итоговой аттестации (ГИА) по образовательным программам основного общего и среднего общего образования, следует отметить массовость материального потока, интенсивно возрастающего в определённый момент, уровень автоматизации сложившихся процессов и обрабатываемый перечень информации, разделенный по однородности на определенные периоды [7, с. 61–69; 8, с. 98–104].

Общий цикл процессов, представленный на рисунке (справа), сопровождают информационные потоки различного характера, неотъемлемо связанные с основным материальным потоком (ответами участников, зафиксированными на бумажных носителях), либо предшествующие основному материальному потоку в целях организации поведения, либо сопровождающие материальный поток (распределение участников и материалов на этапе проведения экзамена, передачи материалов экзаменов на дальнейшую обработку), либо не связанные с материальным потоком (сведения о результатах сдачи экзамена).

Дадим развернутую характеристику информационному потоку, образующемуся в системе «испытуемый — школа — проверяющий» при проведении ГИА в Челябинской области, согласно представленным выше признакам (см. таблицу):

— по источнику формирования информационный поток при проведении ГИА в Челябинской области характеризуется множественностью (заявители, представляющие свои интересы или интересы своих несовершеннолетних детей, желающих пройти ГИА; образовательные организации, имеющие необходимую аккредитацию образовательных программ; временные организационные структуры, обеспечивающие проведения процедуры ГИА);

— по носителю информации бывает как бумажный (бланки для записи ответов, тестовые задания, сопроводительная и отчетная документация), так и электронный (аудиофайлы, задания для проведения экзаменов по информатике и ИКТ, оцифрованные бланки ответов для последующей проверки и сличения с эталонными ответами);

— по объему информационный поток при проведении ГИА в Челябинской области относится



Цикл процессов проведения ГИА по образовательным программам основного общего и среднего общего образования

к высокообъемным потокам, поскольку содержит данные более чем о 50 000 участников, проходящих ГИА, и свыше 12 000 лиц, обеспечивающих проведение ГИА;

— по способу передачи характерной отличительной чертой такого информационного потока устанавливается потребность в обеспечении надлежащего уровня информационной безопасности, в связи с чем сведения посредством специализированного программного обеспечения передаются в защищенной сети в электронном виде, нарочным или с привлечением специализированных временных структур в бумажном виде, упакованные в специальные непросвечиваемые сейф-пакеты;

— по режиму обмена информационный поток при проведении ГИА в Челябинской области имеет ряд особенностей; с одной стороны, видеонаблюдение за процедурой проведения на всех этапах от формирования индивидуального бумажного комплекта с заданиями до места проведения и последующей передачи на обработку/оценивание, вплоть до распределения и размещения на хранение осуществляется в режиме реального времени, онлайн, но вместе с тем передача сведений об объемах, подлежащих обработке ответов участников, обеспечение работы комиссий, осуществляющих оценивание, производится по графику работы таких комиссий и в соответствии с расписанием проведения экзаменов в режиме офлайн;

— по характеру оформления информационный поток при проведении ГИА в Челябинской области носит исключительно формальный и стандартизированный характер, прежде всего для сопроводительной и отчетной документации, а также бланков внесения ответов;

— по виду информации, передающейся в информационном потоке при проведении ГИА в Челябинской области, основной объем информации составляют следующие группы сведений: сведения в соответствии с требованиями законодательства РФ об участниках и лицах, привлекаемых к проведению (основная); дополнительная информация о сроках и местах проведения, распределении участников по местам, а также сведения об объемах материальных потоков, направляемых на проверку и оценивание (дополнительная); сведения об изменении персональных данных и документах, удостоверяющих личность (корректирующая); сведения о нарушении установленного порядка или незавершении экзаменов по уважительным причинам (отменяющая);

— по временному фактору перспективную информацию в информационном потоке при

проведении ГИА в Челябинской области представляют собой любые сведения, направленные на планирование процедуры проведения ГИА, а ретроспективную — сведения о прошедших экзаменах и полученных результатах, о фактах участия, незавершения экзаменов и т. д.;

— по назначению информации нормативно-правовую группу представляют решения органов государственной власти РФ и Рособнадзора, в частности об общей процедуре проведения ГИА и расписании проведения экзаменов; директивные содержатся в решении также органов государственной власти и Минобра Челябинской области, в частности о местах и порядке подачи заявлений, местах проведения, лицах, принимающих участие в обеспечении проведения ГИА на территории Челябинской области; справочные сведения содержатся на официальных сайтах органов госвласти и органов местного самоуправления, осуществляющих управление в сфере образования, а также структур, обеспечивающих проведение ГИА, например: www.fipi.ru, www.ege.ru и др.; учетно-аналитические сведения направляются посредством стандартизированной отчетной и сопроводительной документации; поддержка принятия решений обеспечивается за счет согласия лиц принять участие в качестве обеспечивающего персонала, общественных наблюдателей или непосредственно участвующих в оценивании ответов участников в таких временных организационных структурах, как предметные комиссии по соответствующему учебному предмету по Челябинской области или конфликтная комиссия по Челябинской области соответствующего уровня ГИА;

— по содержанию информации в информационном потоке при проведении ГИА в Челябинской области следует обратить внимание на тот факт, что информация обладает комбинированным характером, но в то же время организация сбора информации по принципу однородности повышает ее качество и скорость обработки, например сбор информации о лицах, претендующих на участие в ГИА в качестве экспертов предметных или конфликтных комиссий; сбор информации о лицах, подавших заявление на участие в ГИА (участниках), сбор информации о возможных местах проведения и имеющемся аудиторном фонде;

— по степени доступности следует отметить, что сведения об организации проведения ГИА, об утвержденных Минобр Челябинской области лицах, статистические данные о проведении каждого экзамена являются открытыми и публикуются на официальных сайтах и в СМИ, но значительная их часть носит конфиденци-

альный характер (сами задания, персональные данные, конкретные обстоятельства участия/неучастия, полученные конкретным участником результаты) и не подлежат разглашению;

— по периодичности использования информационный поток при проведении ГИА в Челябинской области характеризуется следующей ключевой особенностью: периодичность получения конкретного перечня данных полностью соответствует федеральному расписанию проведения экзаменов. Это обеспечивает их надлежащую обработку с учетом прогнозируемого объема, в зависимости от количества участников, но в то же время оперативные сведения обеспечивают планирование и подготовку следующих процессов проведения ГИА еще до начала текущего. Вместе с тем сигнальные сведения (акты о нарушениях) позволяют предупредить или исправить возникшие ошибки;

— по отношению к логистической системе сведения в информационном потоке при проведении ГИА в Челябинской области, направленные на планирование проведения, представляют собой основные входные данные, при этом на каждом следующем процессе проведения ГИА формируются входные данные для такого процесса, являющиеся выходными с предыдущего. Подавляющее большинство сведений, протекающих на этапах обработки материалов ГИА, включая оперативную информацию, являются внутренними, а взаимодействие с потребителями (участники ГИА) и поставщиками (заявителями) — внешними. Наблюдается горизонтальное и вертикальное взаимодействие органов исполнительной власти в сфере образования, органов местного самоуправления в сфере образования, образовательных организаций и временных организационных структур, формируемых для проведения ГИА. Основными выходными сведениями являются конечные результаты участника, полученные им, в том числе и по результатам их перепроверки независимо от причин такого желания как по инициативе самого участника или его представителей, так и по инициативе Минобра Челябинской области при наличии к этому соответствующих оснований;

— по направленности информационный поток при проведении ГИА в Челябинской области зависит от содержания сведений и их потребителя; так, сопроводительная и отчетная документация непосредственно совпадает по направлению с материальным потоком (бланками с ответами участников), направляемым для проведения в пункты проведения экзаменов или в региональный центр обработки информации, и во встречном с материальным потоком направлении —

апелляции о несогласии с выставленными баллами, решения о повторном допуске к сдаче;

— по синхронности характерной чертой является то, что вся первичная информация в рамках информационного потока при проведении ГИА в Челябинской области, направленная на организацию проведения (сведения об участниках, местах, сроках проведения ГИА), а также оперативная информация, направленная на настройку последующих процессов, опережают материальный поток, сопроводительная информация, как правило, синхронна с материальным потоком, а отчетная документация либо синхронна, либо значительно запаздывает по отношению к материальному потоку;

— по обзорности маршрутов информационный поток при проведении ГИА в Челябинской области ввиду количества источников, носителей информации, объема и содержания сведений, а также задействованных структур и количества потребителей характеризуется вышеобусловленной множественностью маршрутов с пересечениями, дополнительную сложность в которых создает временная накладка дат проведения экзаменов, сроков обработки экзаменационных материалов, ознакомления с результатами и инициирование процедуры их перепроверки, включая саму перепроверку;

— по частоте и интенсивности информационный поток при проведении ГИА в Челябинской области сопряжен с ростом количества участников ГИА и соразмерным ростом количества лиц, обеспечивающих проведение ГИА, при ограниченном количестве мест проведения, а также с периодичностью получения и обработки необходимых для организации и проведения сведений и материалов. Следует отметить, что частота и интенсивность информационного потока при проведении ГИА в Челябинской области не является величиной постоянной и варьируется от полного отсутствия до уровня максимальной загрузки сверх нормативного уровня, особенно в периоды наложения процессов, когда к следующей дате проведения экзамена еще идет подготовка, по другому экзамену уже наступил день проведения, по третьему полным ходом идет оценивание ответов, по четвертому истекает срок выдачи результатов и ознакомления с ними участников, а по пятому — подготовка комплектов для работы конфликтной комиссии в целях перепроверки полученных ранее результатов;

— по индикации информации в информационном потоке при проведении ГИА в Челябинской области следует обратить внимание на требования принципа объективности и независимости оценивания ответа любого участника без

каких-либо отступлений, соблюдение которого определяет необходимость кодирования бланков ответов участников с использованием комбинированных форм; вместе с тем техническая маркировка материалов позволяет оперативно отслеживать состояние каждого оцифрованного бланка;

— по степени связанности информационный поток при проведении ГИА в Челябинской области отличается как непосредственной связанностью с материальными потоками (изготовление комплектов экзаменационных материалов по количеству участников, сопроводительная документация о передаче материалов экзаменов), так и полной независимостью от них (акты о нарушении установленного порядка, акты о незавершении экзамена по объективным причинам, протоколы с результатами).

Резюмируя обобщенную характеристику, отметим, что информационный поток при проведении ГИА в Челябинской области носит массивный характер, обладает крайне сложной структурой неоднородного содержания, характеризуется повышенной дискретностью интенсивности и размерности, а также насыщен преобладающими объемами сведений ограниченного доступа с множественностью источников формирования и потребления.

Управление столь сложным потоковым процессом, сформированным с 2004 года, с момента апробации единого государственного экзамена в Челябинской области по принципу «как есть», представляется возможным за счет планомерной и постепенной трансформации информационных потоков закрытого и/или ограниченного доступа в открытый доступ, выявления и автоматизации рутинных операций, а также объединения маршрутов информационных потоков с дальнейшей передачей через один канал с применением методов их разделения. Авторы считают, что данные предложения по совершенствованию управления потоковыми процессами как в основной, так и во вспомогательной информационной подсистеме ГИА позволят уменьшить влияние кадровой текучести и упростят «введение» новых работников в операционную деятельность по ГИА. Следовательно, уменьшится время на запуск/наладку потокового процесса, что будет способствовать уменьшению издержек на про-

ведение процедуры ГИА и обеспечит создание более благоприятной информационной среды.

Учитывая тот факт, что проведение любых экзаменов основывается на соблюдении принципа объективности, важнейшее место занимает минимизация или отсутствие субъективного отношения к ответу конкретного участника, в связи с чем в рамках ГИА важнейшей технологической процедурой является обезличивание ответа участника и безошибочное предоставление участникам полученных именно ими результатов. Такое положение невозможно без надежного программного обеспечения информационного потока. Но в то же время ошибки на любых этапах обработки информации и их несоответствие с выходной гарантированно приведут к потере ответа или результата либо к невозможности предоставить комплект для формирования испытуемым ответа.

Неравномерность, несвоевременное получение информации или наличие в ней ошибок, в частности несоответствия материальному потоку на определенном этапе цикла реализации ГИА, также приведет к негативным последствиям в виде задержки получения промежуточных результатов для следующего этапа. Если учесть, что информационный и материальный потоки напрямую зависят от количества участников, то и возможный рост ошибок будет порождать увеличение суммарного количества проблем.

По нашему мнению, эффективное управление информационным потоком при проведении ГИА возможно через контроль и своевременное варьирование такими параметрами, как: скорость первичной обработки и передачи информации, ее плотность и интенсивность, размерность передаваемой информации (см. таблицу на с. 62), направление потока, пропускная способность канала, надежность и защищенность носителя. Кроме того, необходимо исключение лишних (дублирующих) звеньев на всем пути информационного потока, а также обеспечение простоты применяемой техники представления информации в целях ее однозначного восприятия всеми участниками системы «испытуемый — школа — проверяющий». Подобного же мнения придерживается и ряд других исследователей [6, с. 80; 3, с. 24].

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Левкин, Г. Г. Логистика: учебник / Г. Г. Левкин. — М.; Берлин: Директ-Медиа, 2019. — 268 с.
2. Гаджинский, А. М. Логистика: учебник / А. М. Гаджинский. — 21-е изд. — М.: Дашков и К°, 2017. — 419 с.
3. Халатян, С. Г. Логистика: учеб. пособие / С. Г. Халатян, Е. Г. Пиливанова; под науч. ред. А. У. Альбекова. — Ростов н/Д: Издат.-полиграф. комплекс РГЭУ (РИНХ), 2018. — 183 с.

4. Тебекин, А. В. Логистика: учебник / А. В. Тебекин. — М.: Дашков и К°, 2018. — 355 с.
5. Мочалин, С. М. Логистика: учеб. пособие / С. М. Мочалин, Г. Г. Левкин, А. В. Терентьев, Д. И. Заруднев. — М.; Берлин: Директ-Медиа, 2016. — 168 с.
6. Савенкова, Т. И. Логистика: учеб. пособие для студентов, обучающихся по специальностям «Финансы и кредит», «Бухгалтерский учет, анализ и аудит» / Т. И. Савенкова. — М.: ОмегаЛ, 2010. — 255 с.
7. Комаров, А. С. Автоматизированная информационная система обеспечения государственной итоговой аттестации: текущее состояние и перспективы развития / А. С. Комаров, С. Г. Камшилов // Общество, экономика, управление — 2020. — Т. 5, № 1. — С. 61–69.
8. Захаров, М. А. Автоматизация процессов формирования региональной информационной системы обеспечения государственной итоговой аттестации / М. А. Захаров, А. С. Комаров, И. В. Морозов // Научно-методическое обеспечение оценки качества образования. — 2019. — № 3 (8). — С. 98–104.

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ

Комаров Андрей Сергеевич — магистрант факультета управления Челябинского государственного университета, Челябинск, Россия. manager@csu.ru

Камшилов Сергей Геннадьевич — кандидат технических наук, доцент кафедры менеджмента Челябинского государственного университета, Челябинск, Россия. kamsg-pob@mail.ru

REFERENCES

1. Levkin G. G. *Logistika* [Logistics]. Moscow; Berlin, Direkt-Media Publ., 2019. 268 p. (In Russ.).
2. Gadzhinskij A. M. *Logistika* [Logistics]. Moscow, Dashkov and K° Publ., 2017. 419 p. (In Russ.).
3. Khalatyan S. G. Pilivanova E.G. *Logistika* [Logistics]. Rostov-on-Don, 2018. 183 p. (In Russ.).
4. Tebekin A.V. *Logistika* [Logistics]. Moscow, Dashkov and K° Publ., 2018. 355 p. (In Russ.).
5. Mochalin S.M., Levkin G. G., Terent`ev A. V., Zarudnev D. I. *Logistika* [Logistics]. Moscow; Berlin, Direkt-Media Publ., 2016. 168 p. (In Russ.).
6. Savenkova T.I. *Logistika* [Logistics]. Moscow, OmegaL Publ., 2010, 255 p. (In Russ.).
7. Komarov A.S., Kamshilov S.G. Avtomatizirovannaya informacionnaya sistema obespecheniya gosudarstvennoj itogovoj attestacii: tekushhee sostoyanie i perspektivy` razvitiya [Automated information system for the state final certification: the current state and prospects of development]. *Obshhestvo, e`konomika, upravlenie* [Society, economy, management], 2020, vol. 5, no. 1, pp. 61-69. (In Russ.).
8. Zakharov M.A., Komarov A.S., Morozov I.V. Avtomatizaciya processov formirovaniya regionalnoj informacionnoj sistemy obespecheniya gosudarstvennoj itogovoj attestacii [Automation of the processes of forming a regional information system for ensuring state final certification]. *Nauchno-metodicheskoe obespechenie ocenki kachestva obrazovaniya* [Scientific and methodological support for evaluating the quality of education], 2019, no. 3 (8), pp. 98-104. (In Russ.).

ОСОБЕННОСТИ ПРОЦЕССА АДАПТАЦИИ ИНОСТРАННЫХ СТУДЕНТОВ В ЧЕЛЯБИНСКОМ ГОСУДАРСТВЕННОМ УНИВЕРСИТЕТЕ

И. А. Тышова, Л. В. Прохорова

Челябинский государственный университет,
Челябинск, Россия

Рассматривается социальная и культурная адаптация иностранных студентов в системе российского высшего образования. Приведены итоги анкетирования 35 иностранных студентов (Республика Конго, Египет, Иран, Китай), обучающихся в Челябинском государственном университете. Показаны проблемы первого периода адаптации студентов.

К л ю ч е в ы е с л о в а: *адаптация, иностранные студенты, социокультурная среда, межкультурная коммуникация.*

FEATURES OF THE PROCESS OF ADAPTATION OF FOREIGN STUDENTS IN CHELYABINSK STATE UNIVERSITY

I. A. Tyshova, L. V. Prokhorova

Chelyabinsk State University, Chelyabinsk, Russia

The article reflects the socio-cultural adaptation of foreign students. The results of a survey of 35 foreign students (Republic of the Congo, Egypt, Iran, China) studying at Chelyabinsk State University are presented. Presented problems of the first period of adaptation of students.

К e y w o r d s: *adaptation, foreign students, socio-cultural environment, intercultural communication.*

В настоящее время интернациональное сотрудничество считается одним из приоритетов ЧелГУ. Многопрофильное интернациональное развитие университета позволяет его обучающимся и педагогам применять и совершенствовать свои знания и навыки, а также помогает вносить что-то новое. «Международные миграционные процессы сделали РФ центром соединения множества культур и конфессий» [1, с. 56].

Вуз организует подготовительный факультет для желающих обучаться из иных стран. Туда поступают те, кому необходимо подтянуть или выучить русский язык для успешного обучения в вузе. Прочувшись девять месяцев, выпускники проходят экзаменационные испытания и в результате имеют возможность продолжить обучение по своему направлению или, если экзамены были не сданы, отчисляются и едут домой.

Программа подготовительного факультета направлена на языковую подготовку, а также на подготовку по общеобразовательным предметам выбранной направленности, дающей им возможность последующего освоения основных

образовательных программ бакалавриата/специалитета в вузах России.

В процессе адаптации происходит смена общественных ценностей студента под действием нового окружения. О. В. Куликова делит адаптацию на следующие составные части: «социально определенную цель его деятельности; занимаемые социальные статусы и выполняемые социальные роли; ожидания в отношении этих статусов и ролей; нормы и ценности (культура), которыми он руководствуется в процессе своей деятельности; система знаков, которую он использует; совокупность знаний; уровень образования и специальной подготовки; социально-психологические особенности; активность и степень самостоятельности в принятии решений» [5].

Для того чтобы выявить проблемы адаптации иностранных студентов в нашем вузе, была разработана анкета. Она состояла из 14 вопросов. В марте 2020 года проведено анкетирование студентов из Республики Конго, Египта, Ирана, Китая. Респондентами стали 35 чел. Так были выявлены проблемы, связанные с языком, но это понятно. Студентам, не знающим нашего языка,

трудно не только понимать, кто что говорит, но и общаться. Были проблемы с климатом, проблемы социального характера. Далее дадим анализ ответов респондентов.

На вопрос: «Как Вы оцениваете свой уровень владения русским языком?» — 70% респондентов ответили, что могут общаться на русском языке, но им тяжело учиться (рис. 1). 15% ответили, что

Как Вы оцениваете свой уровень владения русским языком?

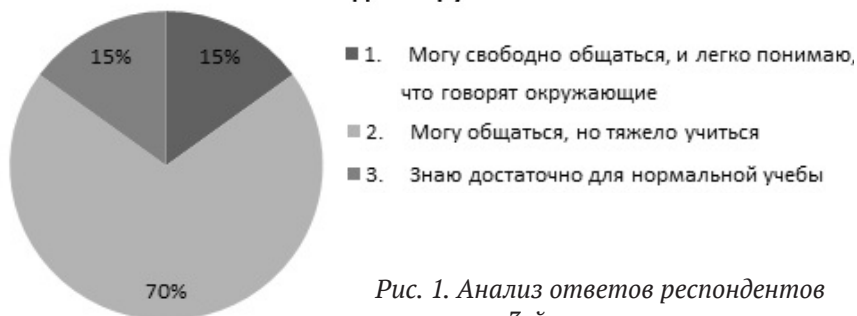


Рис. 1. Анализ ответов респондентов на 3-й вопрос анкеты

могут свободно общаться, и еще 15% знают достаточно для учебы. «Сталкиваясь с иностранным языком, учащийся сталкивается с иной знаковой системой, отличной от родного языка семантической структурной, иным артикуляционным укладом и методикой речи» [2, с. 57]. «Адаптация

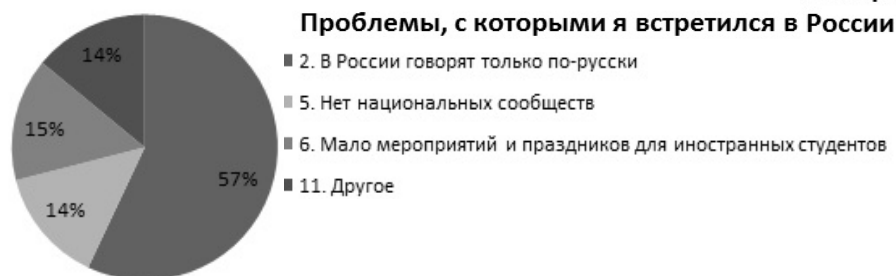


Рис. 2. Анализ ответов респондентов на 9-й вопрос анкеты

студентов — иностранцев — это формирование устойчивой системы отношений ко всем компонентам педагогической системы, обеспечивающее адекватное поведение, умения человека» [Там же, с. 58]. Исходя из этого преподаватель должен поставить перед собой задачу помогать студентам адекватно понимать собственные промахи. Плохое знание или вообще незнание языка создают трудности на начальном этапе. Это проблемы с усвоением учебного материала на новом для студентов языке, так как они должны не только делать конспекты лекций, но и понимать, что говорит преподаватель. А это не всегда удается, особенно если у преподавателя быстрый темп речи на занятиях.

Необходимо помочь освоиться иностранным студентам, чтобы они не стеснялись задавать вопросы по темам занятий.

На вопрос: «Проблемы, с которыми я встретился в России» — большинство респондентов ответили, что в России говорят только по-русски (рис. 2); 14% — что нет национальных сообществ; 15% — недостаточно мероприятий и праздников

для иностранных студентов. А 14% студентов, прошедших анкетирование, выбрали ответ «Другое». Очень важна численность академической группы. В малочисленных группах преподаватель уделяет внимание каждому студенту на занятии. Спрашивая мнение студентов о том, какая должна быть группа, мы получили ответ, что «интернациональные группы подталкивают студентов в процессе изучения русского языка».

ЧелГУ делает все, чтобы объединить студентов, представляющих разные культуры, не только в учебе, но и в досуге. Для этого проводятся разные национальные праздники.

Очень важна возможность для таких студентов дружелюбно контактировать с русскими студентами, рассчитывать на их поддержку. Так, на вопросы: «Какие у Вас отношения с одногруппниками?» (рис. 3) и «Есть ли у Вас друзья среди местного населения?» — (рис. 4) большинство респондентов ответили, что у них нормальные отношения в группе и есть друзья среди местного населения.

Какие у Вас отношения с одногруппниками?



Рис. 3. Анализ ответов респондентов на 12-й вопрос анкеты



Рис. 4. Анализ ответов респондентов на 13-й вопрос анкеты

В ходе анкетирования респонденты отмечали, что в России наиболее сложным было свыкнуться с холодным климатом и долгой зимой (рис. 5).

42% респондентов, разделенных на три равные группы, жаловались на особенности классической русской кухни, было трудно свыкнуться с новой культурой, скучают по дому и родителям. Примерно 35% анкетирзуемых часто болели.

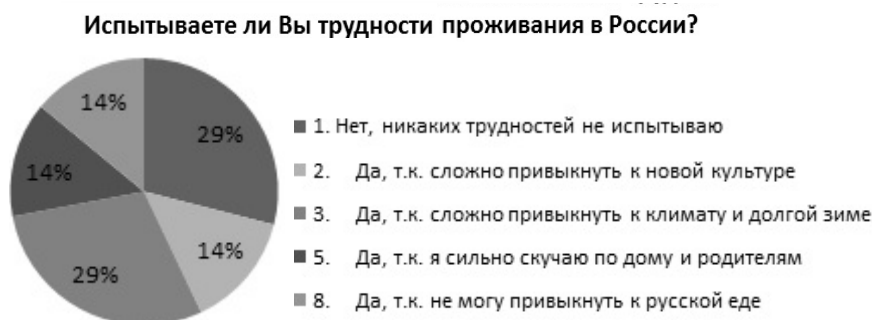


Рис. 5. Анализ ответов респондентов на 7-й вопрос анкеты

На вопрос: «Что Вам понравилось, когда приехали в Россию?» — 43% респондентов отметили, что им понравился университет и самостоятельность (рис. 6).

Адаптация интернациональных обучающихся — долгий и тяжелый путь. Студент, приехавший учиться, приспособляется к новой для себя среде, к новому климату, времени, к новой образовательной системе, к новому языку.



Рис. 6. Анализ ответов респондентов на 5-й вопрос анкеты

Улучшение условий учебного процесса и жизни иностранных студентов — важнейшая задача не только для нашего вуза, но и для всего государства. Иностранному студенту просто необходимо освоить новые ценности для успешной адаптации к реалиям принимающего его общества.

И. В. Ширияева пишет: «Адаптация иностранных студентов — это формирование устойчивой системы отношений ко всем компонентам педагогической системы, обеспечивающее адекватное поведение, способствующее достижению целей педагогической системы» [8].

«Процесс адаптации — сложный процесс, формирующий способности иностранного студента не только развиваться в области коммуникативного общения, изучения методики познания иностранного языка, но и успешно взаимодействовать в формировании новых качеств личности, приобретении новых ценностей, осмыслении значимости будущей профессии» [7, с. 166]. Важность данной проблемы обусловлена задачами их последующего действенного изучения как завтрашних специалистов. Удачное и стремительное приспособление может помочь лучшему включению в учебу, что содействует повышению качества подготовки обучающихся в институте. Это значит, что для повышения конкурентоспособности российских вузов в сфере интернационального обучения зарубежных студентов важна позитивная динамика общественной адаптации таких обучающихся как в ходе учебы, так и в процессе жизнедеятельности.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Ардашкин, И. Б. Формирование поликультурной среды как условие повышения конкурентоспособности российских вузов [Электронный ресурс] / И. Б. Ардашкин, А. Ю. Чмыхало, М. А. Макинко, Н. В. Погукаева // Вестник науки Сибири. — 2015. — № 1 (16). — С. 55–62. — URL: <https://portal.tpu.ru/SHARED/i/IBARDASHKIN/publications?p=2> (дата обращения 20.03.2020).
2. Воевода, Е. В. Развитие толерантности студентов средствами иностранного языка / Е. В. Воевода // Российский научный журнал. — 2009. — № 4 (11). — С. 55–61
3. Витенберг, Е. В. Социально-психологические факторы адаптации к социальным и культурным изменениям: автореф. дис. ... канд. психол. наук: 19.00.05 / Е. В. Витенберг. — СПб., 1994. — 16 с.
4. Иванова, М. А. Социально-психологическая адаптация иностранных студентов первого года обучения в вузе: Метод. рекомендации преподавателям / М. А. Иванова, Н. А. Титкова. — СПб.: С.-Петерб. гос. техн. ун-т, 1993. — 15 с.
5. Куликова, О. В. Проблема адаптации иностранных студентов в процессе обучения в российском вузе [Электронный ресурс] / О. В. Куликова. — URL: <http://jurnal.org> (дата обращения 20.03.2020).
6. Моднов, С. И. Проблемы адаптации иностранных студентов, обучающихся в техническом университете [Электронный ресурс] / С. И. Моднов, Л. В. Ухова // Ярославский педагогический вестник. — 2013. — № 2, Т. I. — С. 111–115. — URL: http://vestnik.yspu.org/releases/2013_2g/23.pdf (дата обращения 20.03.2020).
7. Полищук, О. В. Роль физической культуры в процессе адаптации иностранных студентов в российских вузах [Электронный ресурс] / О. В. Полищук // Вестник научного общества студентов, аспирантов и молодых ученых. — 2019. — № 2. — URL: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=38470819> (дата обращения 20.03.2020).
8. Управление международного сотрудничества [Электронный ресурс]. — URL: <https://www.csu.ru/management/ums/main.aspx> (дата обращения 20.03.2020).

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ

Тышова Ирина Анатольевна — магистрантка факультета управления Челябинского государственного университета, Челябинск, Россия. tyshovai@mail.ru

Прохорова Людмила Вячеславовна — кандидат технических наук, доцент кафедры менеджмента Челябинского государственного университета, Челябинск, Россия. lvpro@mail.ru

REFERENCES

1. Ardashkin I.B., Chmykhalo A.Yu., Makinko M.A., Pogukayeva N.V. Formirovaniye polikul'turnoy sredy kak usloviye povysheniya konkurentosposobnosti rossiyskikh vuzov [Formation of a multicultural environment as a condition for increasing the competitiveness of Russian universities]. *Vestnik nauki Sibiri*, 2015, no. 1 (16), pp. 55-62. Available at: <https://portal.tpu.ru/SHARED/i/IBARDASHKIN/publications?p=2>, accessed 20.03.2020. (In Russ.).
2. Voyevoda Ye.V. Razvitiye tolerantnosti studentov sredstvami inostrannogo yazyka [Development of student tolerance by means of a foreign language]. *Russian scientific journal*, 2009, no. 4 (11), pp. 55-61. (In Russ.).
3. Vitenberg Ye.V. *Sotsial'no-psikhologicheskiye faktory adaptatsii k sotsial'nym i kul'turnym izmeneniyam* [Socio-psychological factors of adaptation to social and cultural changes]. St. Petersburg, 1995. (In Russ.).
4. Ivanova M.A., Titkova N.A. *Sotsial'no-psikhologicheskaya adaptatsiya inostrannykh studentov pervogo goda obucheniya v vuze* [Socio-psychological adaptation of foreign students of the first year of study at a university]. St. Petersburg, 1994. 15 p. (In Russ.).
5. Kulikova O.V. *Problema adaptatsii inostrannykh studentov v processe obucheniya v rossijskom vuze* [The problem of adaptation of foreign students in the process of studying at a Russian university]. Available at: <http://jurnal.org>, accessed 20.03.2020. (In Russ.).
6. Modnov S.I., Ukhova L.V. Problemy adaptatsii inostrannykh, obuchayushchikhsya v tekhnicheskome universitete universiteta [Problems of adaptation of foreign students studying at the technical university of the university]. *Yaroslavskiy pedagogicheskiy vestnik*, 2013, no. 2, vol. I, pp. 111–115. Available at: http://vestnik.yspu.org/releases/2013_2g/23.pdf, accessed 20.03.2020. (In Russ.).
7. Polishchuk O.V. Rol' fizicheskoy kul'tury v protsesse adaptatsii inostrannykh studentov v rossiyskikh vuzakh [The role of physical culture in the process of adaptation of foreign students in Russian universities]. *Vestnik nauchnogo obshchestva studentov, aspirantov i molodykh uchenykh*, 2019, no. 2. Available at: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=38470819>, accessed 20.03.2020. (In Russ.).
8. *Upravleniye mezhdunarodnogo sotrudnichestva ChelGU* [Department of international cooperation Chelyabinsk State University]. Available at: <https://www.csu.ru/management/ums/main.aspx>, accessed 20.03.2020. (In Russ.).