

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



ISSN 2304-3385

МУНИЦИПАЛИТЕТ: ЭКОНОМИКА И УПРАВЛЕНИЕ

№ 3 (28) 2019

Главный редактор:

Вырин Игорь Вячеславович – доктор юридических наук, Уральский институт управления – филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Екатеринбург, Россия)

Редакционная коллегия:

Людмила Николаевна Банникова – доктор социологических наук, Уральский федеральный университет имени первого Президента России Б.Н. Ельцина (Екатеринбург, Россия);

Сергей Николаевич Большаков – доктор экономических наук, доктор политических наук, Санкт-Петербургский государственный университет (Санкт-Петербург, Россия);

Изольде Браде – доктор наук, Институт региональной географии им. Лейбница (Лейпциг, Германия);

Наталья Юрьевна Власова – доктор экономических наук, Уральский государственный экономический университет (Екатеринбург, Россия);

Юрий Александрович Воронин – доктор юридических наук, Уральский финансово-юридический институт (Екатеринбург, Россия);

Мариам Амбарцумовна Восканян – доктор экономических наук, Российско-Армянский (Славянский) университет (Ереван, Армения);

Патрик Грей – PhD, Университет Лондон Метрополитен (Лондон, Великобритания);

Валерий Витальевич Киреев – доктор юридических наук, Челябинский государственный университет (Челябинск, Россия);

Наталья Борисовна Костина – доктор социологических наук, Уральский институт управления – филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Екатеринбург, Россия);

Юлия Георгиевна Лаврикова – доктор экономических наук, Институт экономики Уральского отделения Российской академии наук (Екатеринбург, Россия);

Владимир Яковлевич Любовный – доктор экономических наук, Институт макроэкономических исследований Министерства экономического развития Российской Федерации (Москва, Россия);

Алексей Владимирович Минбалева – доктор юридических наук, Южно-Уральский государственный университет (Челябинск, Россия);

Александр Васильевич Новокрещёнов – доктор социологических наук, Сибирский институт управления – филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Новосибирск, Россия);

Олег Михайлович Рой – доктор социологических наук, Омский государственный университет им. Ф.М. Достоевского (Омск, Россия);

Кармин Скаво – PhD, Университет Восточной Каролины (Гринвилл, США);

Линьши Сюй – доктор экономических наук, Харбинский университет коммерции (Харбин, Китай);

Ирина Дмитриевна Тургель – доктор экономических наук, Уральский федеральный университет имени первого Президента России Б.Н. Ельцина (Екатеринбург, Россия).

Заведующий отделом перевода:

Эльвира Эдуардовна Недоросткова – старший преподаватель, Уральский институт управления – филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Екатеринбург, Россия).



Научно-информационный журнал «МУНИЦИПАЛИТЕТ: ЭКОНОМИКА И УПРАВЛЕНИЕ»

В качестве содержательных приоритетов журнала выбраны проблемы экономики и управления на уровне муниципальных образований, а также нормативно-правовое регулирование процессов управления в различных сферах общественной жизни, связанных с реализацией права населения на местное самоуправление. Важное место на страницах журнала занимают обсуждение проблем управления муниципальным хозяйством и местными финансами, оказания муниципальных услуг, вопросы землепользования, проблемы разграничения муниципальной собственности, межбюджетных отношений и социальных аспектов функционирования местных сообществ.

Решением Высшей аттестационной комиссии РФ журнал «Муниципалитет: экономика и управление» с 6 июня 2017 года включен в **Перечень рецензируемых научных изданий**, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук, на соискание ученой степени доктора наук по специальностям:

08.00.05 – Экономика и управление народным хозяйством (по отраслям и сферам деятельности) (экономические науки),

08.00.10 – Финансы, денежное обращение и кредит (экономические науки),

12.00.02 – Конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право (юридические науки).

Индексация: Журнал включен в систему Российского индекса научного цитирования, зарегистрирован в базах данных ResearchBib, Index Copernicus, OAJI.

Полный текст публикаций статей, кроме официального сайта журнала (<http://municipal.uara.ru>), представлен в ЭБС «Лань», РИНЦ.

СОДЕРЖАНИЕ

CONTENTS

РАЗГОВОР
С ИНТЕРЕСНЫМ СОБЕСЕДНИКОМCONVERSATION
WITH AN INTERESTING PERSON**Выдрин И. В.**

«Эффективная работа муниципальной власти требует четко очерченных функций и полномочий»: интервью с А. М. Чернецким

5

Vydrin I. V.

“Efficient performance of the municipal government requires clearly defined functions and powers”: interview with A. M. Chernetsky

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ
ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ
МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯACTUAL PROBLEMS
OF LEGAL REGULATION
OF LOCAL GOVERNMENT**Ручкин А. В., Юрченко Н. А.**

Анализ и оценка методов отбора персонала на муниципальную службу: опыт социологического исследования

11

Ruchkin A. V., Yurchenko N. S.

Analysing and assessing the municipal personnel selection methods: sociological research experience

Суходольский Г. М.

Конституционно-правовые основы взаимодействия государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации: опыт системного исследования

20

Sukhodolskiy G. M.

Constitutional and legal foundations of interaction between public authorities and local government in the Russian Federation: system research experience

Тепляков И. И.

Генезис и развитие государственного самоуправления в советской юридической науке

31

Teplyakov I. I.

Genesis and development of public government in the soviet legal science

Мухаметов Р. С., Позднякова Ю. А.

Модели перехода на конкурсную систему избрания мэров: опыт муниципалитетов Свердловской области

42

Mukhametov R. S., Pozdnyakova Yu. A.

Models of transition to the competitive system of mayor election: experience of municipalities of the Sverdlovsk region

Гаврюшкин С. Н.

Эволюция интеллектуальной собственности и соотношение публичного права и результатов интеллектуальной деятельности

50

Gavryushkin S. N.

The evolution of intellectual property and the correlation of public law and the results of intellectual activity

ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ
МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯECONOMIC PROBLEMS
OF LOCAL GOVERNMENT**Воронина Л. П.**

Управление финансами учреждений здравоохранения

59

Voronina L. P.

Financial management of healthcare facilities

Максимова Т. В., Хлестова К. С., Дубынина А. В.
Экономическое обоснование и разработка значений коэффициентов K_2 и K_3 , учитываемых при определении арендной платы за земельные участки в г. Челябинске

70

Maksimova T. V., Khlestova K. S., Dubynina A. V.
Economic assessment and development of the K_2 and K_3 coefficients values taken into account in calculating rental payment for land plots in the city of Chelyabinsk

<p>Журавлева Л. А., Зарубина Е. В., Кружкова Т.И., Рушицкая О. Е. Потребительское поведение молодежи: новые тенденции (исследование в вузах Екатеринбурга)</p>	82	<p>Zhuravleva L. A., Zarubina E. V., Kruzhkova T. I., Rushickaya O. E. Consumer behavior of the youth: new trends (research in Ekaterinburg universities)</p>
<p>УПРАВЛЕНИЕ ПРОСТРАНСТВЕННЫМ РАЗВИТИЕМ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ</p>		<p>MANAGEMENT OF SPATIAL DEVELOPMENT OF MUNICIPAL ENTITY</p>
<p>Ибраимов Н. С. Оценка влияния муниципально-территориальных преобразований на эффективность муниципального управления</p>	92	<p>Ibraimov N. S. Assessing the influence of municipal and territorial transformations on municipal administration efficiency</p>
<p>Старицына И. А., Вашukeвич Н. В. Анализ использования неразграниченных земель в городе Екатеринбург</p>	107	<p>Staritsyna I. A., Vashukevich N. V. Analysis of the use of non-delimited lands in the city of Ekaterinburg</p>
<p>Требования к рукописям научных статей, представляемым для публикации в журнале «Муниципалитет: экономика и управление»</p>	118	<p>Requirements for manuscripts of scientific articles submitted for publication in the journal «Municipality: Economics and Management»</p>
<p>О журнале «Вопросы управления»</p>	122	<p>About the scientific journal «Management Issues»</p>

**РАЗГОВОР
С ИНТЕРЕСНЫМ СОБЕСЕДНИКОМ**

**CONVERSATION
WITH AN INTERESTING PERSON**

**«ЭФФЕКТИВНАЯ РАБОТА МУНИЦИПАЛЬНОЙ ВЛАСТИ ТРЕБУЕТ ЧЕТКО ОЧЕРЧЕННЫХ
ФУНКЦИЙ И ПОЛНОМОЧИЙ»: ИНТЕРВЬЮ С А. М. ЧЕРНЕЦКИМ**

УДК 352/354(470+571)
ББК 66.3(2Рос),12д

ГСНТИ 10.16.01
Код ВАК 12.00.02

Российская академия народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации,
Екатеринбург, Россия

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ:

Игорь Вячеславович Выдрин, доктор юридических наук, профессор, Уральский институт управления, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации,
620144, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 марта, 66, igor.vydrin@ui.ranepa.ru.

Аркадий Михайлович Чернецкий, кандидат экономических наук, член Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации – представитель от Законодательного Собрания Свердловской области,
620031, Россия, г. Екатеринбург, Октябрьская пл., 1, каб. 1402, AMChernetskiy@senat.gov.ru.



ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ: Выдрин И. В. «Эффективная работа муниципальной власти требует четко очерченных функций и полномочий»: интервью с А. М. Чернецким // Муниципалитет: экономика и управление. 2019. № 3 (28). С. 5—10.

Уважаемые друзья!

Журнал «Муниципалитет: экономика и управление» открывает новую рубрику «Разговор с интересным собеседником», гостями которой станут политики и чиновники, общественные деятели и известные ученые. Редакция с удовольствием представляет читателям первого нашего собеседника – члена Совета Федерации Федерального Собрания РФ Аркадия Михайловича Чернецкого, возглавлявшего Екатеринбург в период с 1992 по 2010 гг.

Официальная справка: *А.М. Чернецкий родился 8 мая 1950 г. в Нижнем Тагиле. Выпускник Уральского политехнического института (ныне Уральский федеральный университет им. первого Президента РФ Б.Н. Ельцина) по специальности инженер-металлург, кандидат экономических наук. В течение двадцати лет работал на производстве, занимая должности заместителя директора завода «Трансмаш» по производству, Генерального директора производственного объединения «Химмаш». С 1992 по 2010 гг. – глава Екатеринбурга. Почетный гражданин города. С 2010 г. по настоящее время А.М. Чернецкий – член Совета Федерации от Свердловской области, первый заместитель председателя Комитета по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера.*

Уважаемый Аркадий Михайлович! Я рад Вас приветствовать! Журнал, издаваемый Уральским институтом управления РАНХиГС, называется «Муниципалитет». Это очень близкое Вам понятие, поэтому предлагаю начать наш разговор с муниципальной тематики. Что для Вас местное самоуправление? И как Вы воспринимаете бытующее мнение о его огосударствлении?

Что есть местное самоуправление? Это, в первую очередь, инициативное решение местных вопросов, в том числе с использованием элементов прямой демократии, по важнейшим проблемам территории. Это также исполнение ряда функций, необходимых населению, местными органами власти либо в соответствии с законом, либо передаваемых органам местного самоуправления с уровня государственной власти.

Что необходимо, чтобы уровень муниципальной власти мог эффективно работать? Четко очерченные функции и наличие ресурсов, обеспечивающих выполнение закрепленных полномочий. И если за последние годы удалось, в основном, решить проблему разделения полномочий, то с финансовой обеспеченностью муниципалитетов вопрос не решен.

Для абсолютного большинства российских муниципальных образований собственных средств явно недостаточно. Они выживают только за счет региональных субсидий, которые идут преимущественно на текущие расходы, а на поступательное развитие территорий денег практически нет.

В этих условиях проявлять инициативу органам местного самоуправления, да еще под свою ответственность, без помощи сверху чрезвычайно сложно и даже рискованно. Поэтому инициативно работающих кадров становится все меньше. Муниципальные чиновники в большинстве своем работают по приказу регионального руководства, встроились в вертикаль власти и сжились с ней. Но тогда какое это местное самоуправление? Это скорее советский вариант развития, в котором централизованное управление вытесняет местную инициативу. И в этом смысле местное самоуправление у нас, несомненно, пошло по пути «огосударствления».

Кстати говоря, в такой системе управления ответственность во многом перекладывается на губернаторов, чему существует множество примеров. Особенно ярко это выветилось в ходе июньской прямой линии этого года граждан с Президентом России. За проблемы, по которым обращались люди, перед главой государства отвечали не мэры (даже если это сугубо местные проблемы), а главы регионов.

Методы управления муниципальным хозяйством в бытность Вашего руководства Екатеринбургом и в настоящее время отличаются или они остались неизменными?

Мой ответ может показаться парадоксальным, но в 1990-е гг. «неотстроенное» или «недостроенное» в полной мере федеральное законодательство открывало гораздо больше возможностей для инициативной работы. Сегодня, когда нет необходимых ресурсов, да к тому же всё до мело-

чей регламентировано, инициативы просто нет. Она может оказаться опасной для руководителя муниципалитета, несмотря на его самые благие побуждения. В итоге – резкое падение уровня инициативности и самостоятельности в управленческой деятельности, что, по моему мнению, очень плохо.

Аркадий Михайлович, мы еще вернемся к муниципальным темам, а пока позвольте перейти к Вашей работе в Совете Федерации. Комитет, в котором Вы являетесь первым заместителем Председателя, многопрофильный. Каких вопросов в его деятельности больше: федеральных, региональных или муниципальных?

После того как Совет Федерации возглавила Валентина Ивановна Матвиенко, в Палате произошли серьезные структурные изменения. Количество комитетов значительно сократилось. Наш Комитет, к примеру, состоит из четырех прежних комитетов, он, кстати говоря, самый большой по численности сенаторов – 21 человек. А раз так, следовательно, выросло количество направлений в работе. Отвечая на Ваш вопрос, отмечу, что федеральных вопросов сейчас в повестке немного, что я связываю с объективной стабилизацией ситуации в сфере федеративного устройства страны. Меньше становится муниципальных тем, сегодня мы не так часто, как раньше, обращаемся к правкам Федерального закона о местном самоуправлении и сопутствующего ему законодательства. На мой взгляд, это отнюдь не говорит о качестве этого закона. Просто сейчас никто не готов кардинально менять ФЗ № 131.

Больше всего нашему Комитету приходится обращаться к региональной проблематике, причем как напрямую, так и в роли «соисполнителя». Это когда вопрос рассматривается коллегами из других комитетов, но косвенно касается и нас. Такое часто случается. Если речь идет о региональной проблеме, наш Комитет обязательно подключается к его рассмотрению.

В компетенции Комитета, где Вы работаете, есть еще два блока вопросов, касающихся строительства и ЖКХ. Оцените, пожалуйста, состояние дел в коммунальной отрасли.

Да, Вы правы, хотя строительные и коммунальные вопросы не фигурируют в наименовании нашего Комитета, они занимают самый большой объем и в его работе, и в моей деятельности лично. Дело в том, что в качестве первого заместителя председателя Комитета я курирую именно строительство и жилищно-коммунальное хозяйство.

Как обстоят дела в этих отраслях? Мы пожинаем плоды хронического невнимания к ним, в особенности к жилищно-коммунальному комплексу. В течение десятилетий – недофинансирование, архаичные организационные схемы, применение устаревших материалов и технологий – вот далеко не полный набор причин, негативно сказавшийся на состоянии коммунальной сферы в целом. Долгое время капремонт жилых домов являл собой «глухую» проблему, представлял абсолютным тупиком, из которого не было выхода. За капитальный ремонт никто не платил: ни государство, ни люди. В итоге жилищный фонд оказался максимально запущенным. В настоящее время государство серьезно подтянуло законодательную базу в части капитального ремонта, и появились первые положительные результаты. Аналогичная ситуация с отселением граждан из аварийного жилья: действовавшая с 2012 по 2017 год программа ликвидации аварийного жилья, с предусмотренными государственными вложениями, сдвинула проблему с мертвой точки. Новая программа на 2019–2024 годы с еще большими средствами, выделяемыми государством на отселение граждан из аварийного фонда, несомненно даст эффект и должна заложить основу системной ликвидации аварийного жилья в стране.

Проблемой остается большой износ коммунальных сетей, качество водо- и теплоснабжения, поэтому нужны законодательные и организационные решения, обеспечивающие модернизацию инженерной инфраструктуры.

И какими они видятся?

Нужен механизм формирования инвестиционной привлекательности ЖКХ, оптимального участия государства и собственников в его развитии. Пока его нет, а вариант развития, опирающийся на безраздельный рост коммунальных тарифов, рано или поздно исчерпает себя. Мы все

время балансируем, чтобы сохранить жизнеспособность отрасли и одновременно не «задавить» население платежами. В поддержку муниципалитетам, которые в силу объективных причин не могут самостоятельно решить проблемы ЖКХ, необходимо создать специализированный государственный финансовый институт, действующий на постоянной основе. Его задачей должно стать привлечение инвестиций в отрасль.

Что касается строительной сферы, то, пожалуй, самое главное – это вступившие в силу с 1 июля этого года законодательные требования, обязавшие зачислять средства дольщиков на специальные счета в банках. Говоря проще, застройщик не получит деньги граждан до тех пор, пока не сдаст дом. Это решение служит гарантией того, что проблема обманутых дольщиков наконец-то будет решена окончательно.

Известно, что в Совете Федерации появилась новая практика рассмотрения федеральных законов на стадии разработки их концепции. Это что-то изменило в качестве подготовки будущих законов? Стало ли меньше законодательного «брака»?

Да, это так. Теперь Государственная Дума направляет в Совет Федерации не только принятый закон, как это было ранее, а концепцию будущего законодательного акта. Не открою большого секрета, если скажу, что некоторые законопроекты были откровенно политически ангажированы и вызывали оторопь, настолько они казались непродуманными и практически нереализуемыми. Сейчас на стадии рассмотрения концепции они, как правило, отсеиваются. Поэтому законодательного «брака», как Вы говорите, стало действительно меньше. Несомненно, это полезно, что верхняя палата парламента участвует в законотворческой деятельности с начальных шагов и имеет возможность сближать наши позиции с Государственной Думой на ранних стадиях подготовки законопроектов.

В мае этого года внесены изменения в Федеральный закон о местном самоуправлении. Появился новый тип муниципального образования, названный муниципальным округом, который представляет собой объединение разных территорий. В этой связи, как Вам кажется, не повлечет ли это за собой упразднение существующих муни-

ципальных образований и сокращение их общего количества?

Появление муниципального округа – это, в определенной степени, возврат к прошлому, причем, я говорю об этом в позитивном ключе. Поселенческий принцип формирования местного самоуправления, заложенный при принятии Федерального закона о местном самоуправлении, должен был обеспечить желаемое единообразие, но на деле этот принцип не всегда работал. К примеру, небольшое сельское поселение имело муниципальные органы власти, но не обладало ни финансовыми ресурсами, ни кадрами. А таких муниципалитетов в стране тысячи. В подавляющем большинстве они просто недееспособны. В итоге есть некая имитация народовластия, но в реальности проблемы большинства муниципальных территорий не решались. Пошел стихийный процесс объединения поселений или же их юридического упразднения в качестве муниципальных образований. Поэтому появление муниципального округа есть легальный способ объединения мелких муниципалитетов в более крупные и благополучные самоуправляющиеся территории. В конце концов, это неизбежно приведет к сокращению общего количества муниципальных образований в стране. Но лучше меньше да лучше!

Не могу не спросить Вас о «Большом Екатеринбурге» – проекте, к которому Вы несколько раз обращались, продвигая его на разных уровнях. Вы не отказались от этого плана будущего нашего города?

Есть два варианта создания «Большого Екатеринбурга». Один заключается в учреждении единого муниципального образования – в общих границах, с единой властью, бюджетом, уставом, перечнем общих задач. Второй предполагает образование агломерации, в которой ничего общего, кроме возможно единого Генерального плана развития, нет. Все остальное – на договорной основе.

Не отрицая возможность и даже необходимость в некоторых случаях создания агломераций, применительно к Екатеринбургу и окружающим его городам, на мой взгляд, более подходит первый вариант. Дело в том, что мы давно срослись границами и все предпосылки к созданию «Большого Екатеринбурга» уже существу-

ют. Это и единый рынок труда, жилья, инженерных и транспортных сетей, энергетических ресурсов, словом, общего, подталкивающего к объединению несравненно больше. Единственный барьер на пути этого плана – административный. В свое время мы подготовили поэтапный план объединения, для его реализации нужна только политическая воля, оформленная в виде организационных решений и областного закона о создании нового (единого) муниципального образования.

Что касается агломераций, то здесь до сих пор отсутствует однозначно понимаемая нормативная база и законодательно определенный набор инструментов, с помощью которых этот тип территориально-объединения мог бы существовать, обеспечивая эффективное собственное развитие.

С Вашим уходом с должности мэра из обращения постепенно вышел слоган «Екатеринбург – третья столица». Что случилось, Екатеринбург перестал быть амбициозным городом? И вообще, что такое, по Вашему мнению, столичный город?

Стратегия развития, которую Екатеринбург принял в 2003 г., в конечном счете, направлена на то, чтобы воплотить громкие слова о столичности в жизнь. Но это надо постоянно доказывать делами. Столичный город в моем представлении – это многопрофильный мегаполис, удовлетворяющий самые разные запросы и своих жителей, и гостей: культурные, образовательные, научные и информационные. Признаком столичности является широчайший ассортимент услуг на любой вкус, это транспортная доступность и развитая логистика, качественный туризм и высокотехнологичное производство, успешный, крепко стоящий на ногах бизнес. Словом, столица – это место, в котором кипит жизнь, где интересно и весело, можно найти хорошую работу и с удовольствием про-

вести досуг. Ну, и конечно, где красиво и чисто.

Думаю, что город не отказался от своих амбиций и продолжает реализовывать свои планы, а что касается лозунгов, то мы никогда не пытались злоупотреблять этим жанром. Его на щит подняли журналисты, видимо, сейчас у них более актуальные слоганы.

Аркадий Михайлович, что Вы посоветуете студентам Уральского института управления РАНХиГС в плане практического осмысления учебы? Ведь многие из них осваивают знания без привязки к будущей работе. Как избежать этого?

Мне представляется, что сегодня гораздо больше условий для более раннего самоопределения студентов, так как существуют различные возможности подработки. Надо постараться узнать себя, понять, что вы хотите. Это очень важно для будущего. Если вы чувствуете в себе предпринимательскую жилку – идите в бизнес. Если хотите стать управленцем, то стройте свою карьеру в органах власти и управления. Понимание этого позволит вам акцентировать внимание на тех предметах, которые определено пригодятся в будущей работе. Годы учебы должны выработать в вас ответственность, целеустремленность и желание быть компетентным специалистом. Приобретя эти качества, вы наверняка сможете трансформировать их в жизненный капитал.

Замечательный совет! Большое спасибо, уважаемый Аркадий Михайлович, за это интервью. Желаем Вам успехов в Вашей деятельности!

И Вам спасибо. В свою очередь я хочу пожелать студентам, руководству и преподавателям Уральского института управления успехов, здоровья и хорошего настроения.

**“EFFICIENT PERFORMANCE OF THE MUNICIPAL GOVERNMENT
REQUIRES CLEARLY DEFINED FUNCTIONS AND POWERS”:
INTERVIEW WITH A. M. CHERNETSKY**

Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration,
Ekaterinburg, Russia

AUTHOR'S INFORMATION:

Igor V. Vydrin, Dr. Sci. (Law), Professor, Ural Institute of Management – Branch, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration
66, 8th Match str., Ekaterinburg, Russia, 620144, igor.vydrin@ui.ranepa.ru.

Arkady M. Chernetsky, Cand. Sci. (Economic), Member of the Federal Council of the Federal Assembly of the Russian Federation - Representative of the Sverdlovsk Legislative Assembly
1402, 1, Oktyabrskaya sq., Ekaterinburg, Russia, 620031, AMChernetskiy@senat.gov.ru.

FOR CITATION: Vydrin I. V. “Efficient performance of the municipal government requires clearly defined functions and powers”: interview with A. M. Chernetsky // Municipality: Economics and Management. 2019. № 3 (28). P. 5—10.

**АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ
ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ
МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

**ACTUAL PROBLEMS
OF LEGAL REGULATION
OF LOCAL GOVERNMENT**

**АНАЛИЗ И ОЦЕНКА МЕТОДОВ ОТБОРА ПЕРСОНАЛА
НА МУНИЦИПАЛЬНУЮ СЛУЖБУ:
ОПЫТ СОЦИОЛОГИЧЕСКОГО ИССЛЕДОВАНИЯ**

*УДК 316.343.656(470.54-25)
ББК 60.543.132.2*

*ГСНТИ 82.13.37
Код ВАК 12.00.02*

А. В. Ручкин

Уральский государственный
аграрный университет,
Екатеринбург, Россия
AuthorID: 615361

Н. А. Юрченко

Уральский государственный
аграрный университет,
Екатеринбург, Россия
AuthorID: 1040037

АННОТАЦИЯ: Целью исследования является определение основных недостатков инструментария при проведении конкурсов на замещение вакантных должностей и кадрового резерва на муниципальной службе. В качестве основного использовался метод социологического опроса методом анкетирования в Администрации муниципального образования «город Екатеринбург». В исследовании отмечается, что, несмотря на значительную роль органов местного самоуправления в сфере публичного управления, методам отбора кадров на муниципальную службу уделяется недостаточно внимания, в силу различных факторов. Вместе с тем, именно кадровый состав муниципальной службы определяет эффективность решения вопросов местного значения, реализации общих принципов организации местного самоуправления и государственной политики в данной сфере на местах и, наконец, определяет успешность протекающей сегодня в Свердловской области реформы местного самоуправления.

Научная новизна состоит в том, что авторы на основе полученных теоретических и эмпирических данных определяют проблемные места применяемых методов и предлагают направление трансформации существующей процедуры. Отмечается, что ряд проблем по отбору персонала на муниципальную службу может быть нивелирован при реформировании системы отбора муниципальных служащих с применением используемых в исследовании методов. Оценка личностных, психологических и профессиональных качеств кандидатов на замещение должностей муниципальной службы совмещена в рамках единого конкурсного отбора, в рамках которого используется весьма ограниченное количество методов. Как показывает практика, реализации отбора персонала наиболее успешных организаций (как частного, так и государственного сектора), совмещение оценки столь разных по своей сущности качеств, при использовании одного-двух методов оценки, приводит к снижению эффективности конкурсных процедур.

Практическая значимость. Результаты работы и ее выводы могут быть использованы для проведения реформирования системы отбора кадров на муниципальную службу не только в Администрации города Екатеринбурга, но и в других органах местного самоуправления.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: отбор персонала, муниципальная служба, кадровый резерв.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ:

Алексей Владимирович Ручкин, кандидат социологических наук, доцент, Уральский государственный аграрный университет,
650075, Россия, г. Екатеринбург, ул. Карла Либкнехта, 42, alexeyruchkin87@gmail.com.

Надежда Александровна Юрченко, кандидат юридических наук, Уральский государственный аграрный университет,
650075, Россия, г. Екатеринбург, ул. Карла Либкнехта, 42, unaapk@yandex.ru.

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ: Ручкин А. В., Юрченко Н. А. Анализ и оценка методов отбора персонала на муниципальную службу: опыт социологического исследования // Муниципалитет: экономика и управление. 2019. № 3 (28). С. 11—19.

Введение в проблему. Актуальность темы обусловлена тем, что на данный момент, при возрастающей роли органов местного самоуправления, методам отбора кадров на муниципальную службу уделяется в силу различных обстоятельств недостаточно внимания. Тогда как именно кадровый состав муниципальной службы определяет эффективность решения вопросов местного значения, реализации государственной политики на местах и, наконец, определяет успешность протекающей сегодня в Свердловской области реформы местного самоуправления.

Степень разработанности проблемы характеризуется высоким уровнем достижений в узкоспециализированных исследованиях теории управления персоналом, включая отбор персонала, в том числе в рамках государственного и муниципального управления.

Проблемам отбора при найме персонала посвящены труды таких отечественных исследователей, как Антропова Ю.Ю. [1], Мельникова Р.И. [2], Нагорняк А.А. [3], Радченко А.И. [4], Фатеева Н.Б. [5], Чевтаева Н.Г. [6], и других. Вопросы организации и прохождения муниципальной и государственной службы нашли отражение в трудах Богомоловой Е.В. [7], Васильевой Е.И. [8], Кулагина Д.А. [9], Пызина А.В. [10], Шугриной Е.С. [11] и др. Однако отсутствует целостное представление о сущности, недостатках и развитии системы отбора при найме персонала в органах местного самоуправления.

Методология и методы. В основу статьи положены результаты проведенного социологического исследования – анкетного опроса муниципальных служащих. В рамках настоящего исследования был проведен в январе-феврале 2018 года социологический опрос сотрудников Администрации, в котором приняли участие 64 муниципальных служащих. Опрос был случайный, выборка не производилась, результаты опроса обработаны в программе Vortex. В качестве основных использованы такие методы исследования, как анализ, синтез и обобщение, сравнение.

Результаты исследования и анализ. Для рассмотрения практики применения различных методов отбора персонала на муниципальную службу в качестве примера была выбрана Администрация муниципального образования «город Екатеринбург».

Стаж работы в Администрации большей части респондентов составляет более 9 лет (Рис.1), однако в числе работников Администрации есть муниципальные служащие, проходившие отбор в течение последних 5 лет.

С точки зрения возрастного состава Администрация также является примером неоднородного органа местного самоуправления (Рис.2), поэтому представляется возможной комплексная оценка методов отбора персонала на примере данного органа власти.

Стаж работы в Администрации города Екатеринбурга:

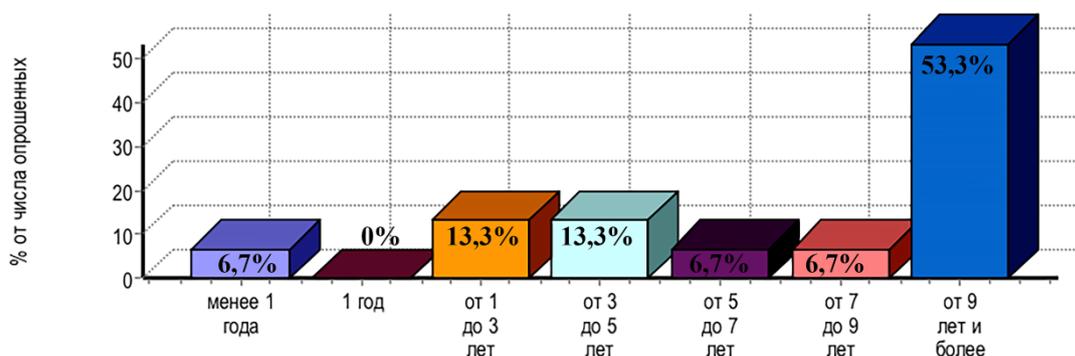


Рис.1. Стаж муниципальной службы сотрудников Администрации муниципального образования «город Екатеринбург», % от числа респондентов.

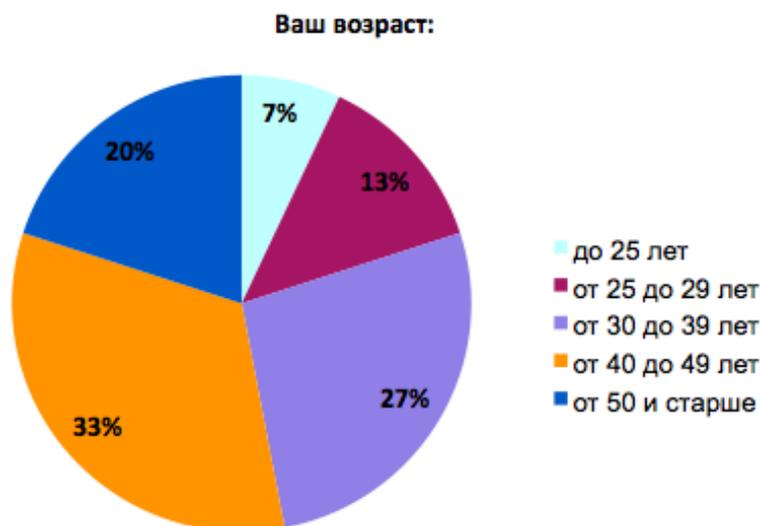


Рис. 2. Возрастной состав сотрудников Администрации муниципального образования «город Екатеринбург», % от числа респондентов.

Рассмотрим основные положения проведенного опроса муниципальных служащих и выделим проблемы системы отбора кадров на муниципальную службу в Администрацию муниципального образования «город Екатеринбург».

Для проведения отбора персонала на муниципальную службу необходимо наличие достаточного количества кандидатов на соответствующую должность. Респонденты отметили, что в Администрации муниципального образования «город Екатеринбург», для выявления кандидатов используются следующие методы (Рис.3):

- анализ итогов аттестации муниципальных служащих (9,3%)
- изучение отзывов и рекомендаций (41%)
- работа со службой занятости (17,7%)
- работа с органами государственной власти и местного самоуправления (32%).

Таким образом, преобладают методы выявления кандидатов, основанные на субъективном мнении. В связи с этим повышается значимость проведения конкурсных процедур, основанных на нормативных требованиях.

Укажите, пожалуйста, методы выявления кандидатов на должности муниципальной службы:



Рис. 3. Методы выявления кандидатов на должности муниципальной службы

Сотрудникам Администрации было предложено выбрать наиболее значимые, по их мнению, принципы отбора персонала на муниципальную службу. 86,7% респондентов отметили, что наиболее важным принципом является объективная оценка личностных и профессиональных качеств кандидатов; 46,7 % считают важной законность и соблюдение установленных требований и процедур при поступлении на муниципальную службу; 40% – равный доступ кандидатов в соответствии с их профессиональной подготовкой и способностями. 33,3% респондентов обращают внимание на единые требования к кандидатам (Рис.4). Респонденты могли отметить несколько вариантов ответов. Так или иначе,

большинство сотрудников отметили необходимость организации процедуры отбора таким образом, чтобы кандидаты на должность муниципальной службы были оценены наиболее объективно.

От принципов отбора перейдем к методам, которые применяются при организации конкурсных процедур и должны реализовывать указанные выше принципы. Итак, отбор на вакантные должности Администрации осуществляется путем проведения конкурса и через работу с кадровым резервом. Также респонденты отметили возможность занятия муниципальной должности при наличии соответствующих рекомендаций (Рис. 5).

Выделите наиболее значимые, по вашему мнению, принципы отбора персонала:

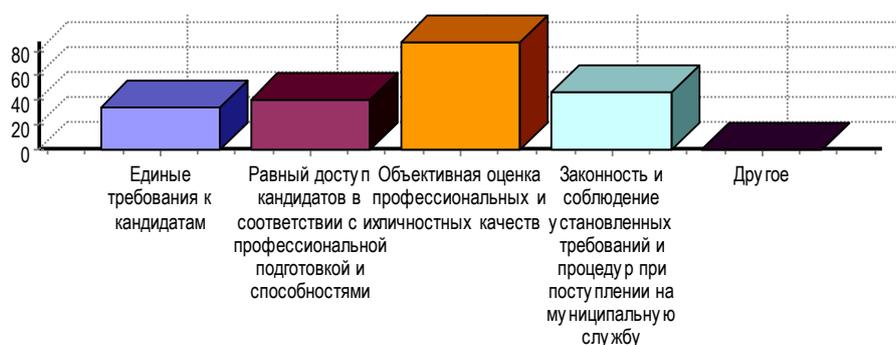


Рис 4. Наиболее значимые принципы отбора персонала на муниципальную службу

Укажите, пожалуйста, применяемые способы отбора персонала:

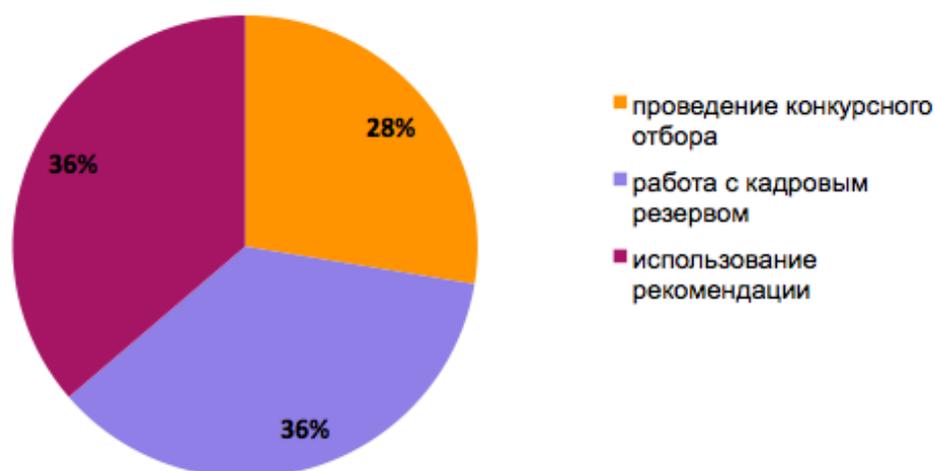


Рис 5. Способы отбора персонала, применяемые в Администрации МО «город Екатеринбург»

По данным социологического опроса, при отборе персонала в качестве конкурсных испытаний используются:

1. Тесты на знание законодательства и некоторых особенностей соответствующей должности (отметили 25% респондентов).
2. Интревьюирование (отметили 37%).
3. Рассмотрение рекомендаций (их значение отметили все респонденты).

(Сумма превышает 100%, поскольку один опрошенный мог дать несколько ответов одновременно).

Несмотря на множество разработанных методов отбора и нормативную неопределенность регулирования данной сферы (содержание конкурса определяется индивидуально), в Администрации применяются самые распространенные и, как было отмечено выше, низкоэффективные методы отбора.

Более того, сами сотрудники Администрации указывают на неэффективность существующих методов оценки: 80% респондентов считают, что методы работают «плохо» и «удовлетворительно» (Рис.6).

При более детальном анализе данных опроса (сопоставлении выбранных способов отбора и оценки их эффективности) были получены следующие результаты (Рис. 7). Проведением конкурсного отбора довольны лишь 38% респондентов (остальные способы набрали еще меньше). 53% респондентов, отметивших использование рекомендаций при отборе на муниципальную службу, оценивают их эффективность при оценке как крайне низкую. Большая часть респондентов отмечает удовлетворительную или низкую эффективность работы с кадровым резервом.

Укажите, пожалуйста, эффективность применяемых методов подбора персонала:

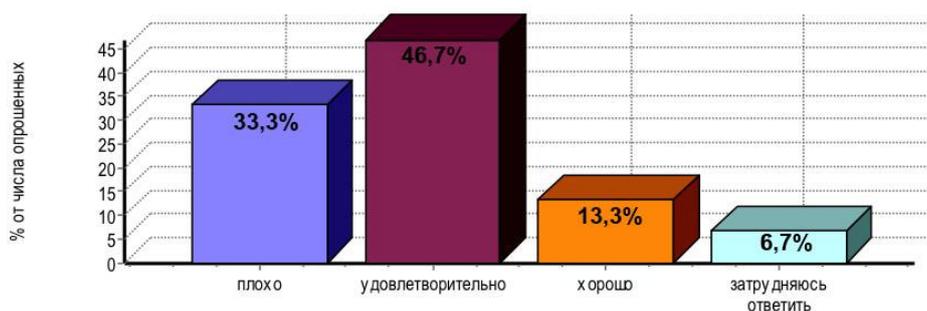


Рис 6. Оценка эффективности методов отбора персонала сотрудниками Администрации

Эффективность выбранных способов отбора персонала:

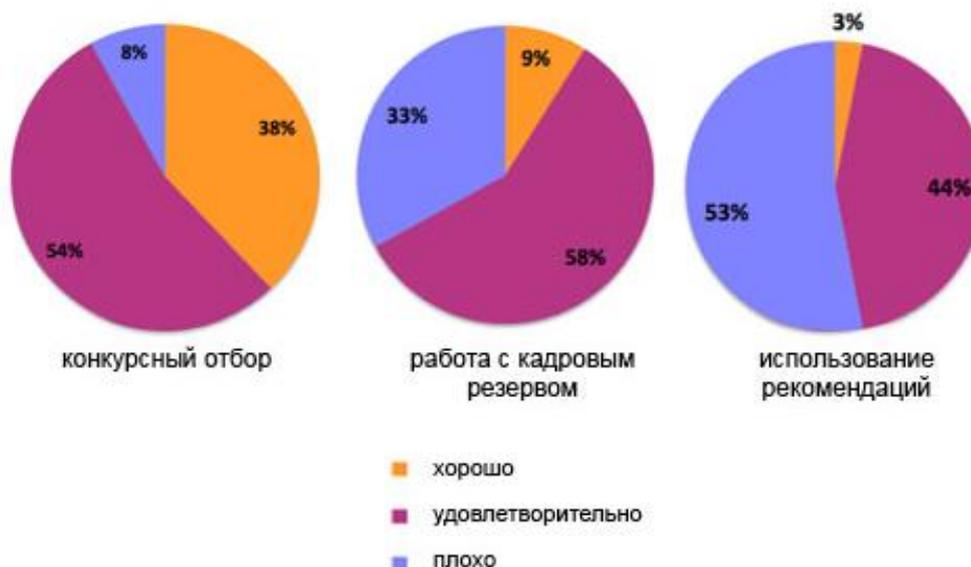


Рис. 7. Эффективность способов отбора персонала на муниципальную службу.

Анализ данных в рамках проведенного исследования в администрации муниципального образования «город Екатеринбург», выделил следующие проблемы:

1. Узкий круг используемых методов оценки кандидатов при проведении конкурса на замещение вакантной должности муниципальной службы, что не позволяет объективно и в полной мере оценить качества претендентов. Соответственно, теряется эффективность проведенных конкурсных процедур, и их цель – прием на муниципальную службу наиболее достойного кандидата – остается не достигнутой.

2. Отсутствие квалифицированных кадров в сфере отбора персонала, которые смогли бы разрабатывать критерии, формировать методологию отбора. К примеру,

результаты собеседования, проведенного профессионалом, будут в значительной степени отличаться от того же собеседования, но проведенного специалистом, не имеющим опыта отбора персонала. Поэтому качество отбора персонала напрямую зависит от того, кто осуществляет отбор, и отсутствие таких специалистов ставит под вопрос результативность и качество проведения конкурсных процедур.

В связи с этим 66,7% опрошенных муниципальных служащих отмечают необходимость реформирования применяемых методов отбора персонала, так как некоторые изменения в системе отбора способствовали бы качественному улучшению кадрового состава муниципальной службы (Рис.8).

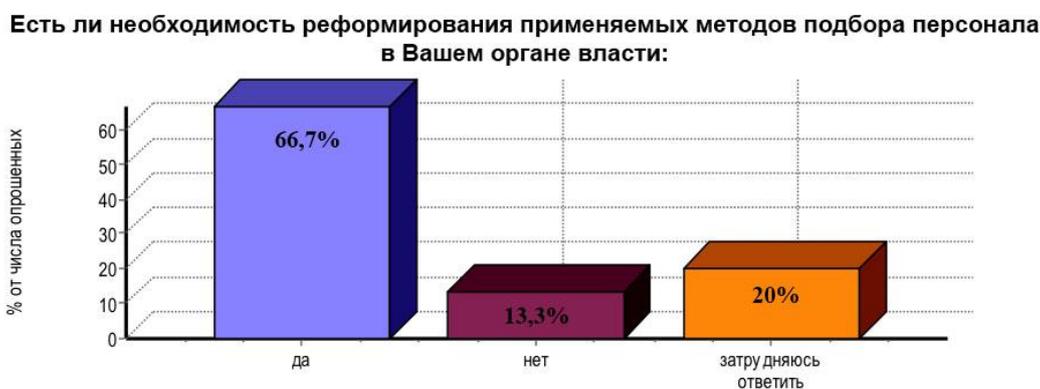


Рис 8. Мнение сотрудников Администрации МО «город Екатеринбург» о необходимости реформирования методов отбора.

Таким образом, для решения выделенных проблем и повышения эффективности системы отбора кадров на муниципальную службу в Администрации муниципального образования «город Екатеринбург» необходимо проведение качественных изменений методологического содержания конкурсных процедур, возможности и риски которых рассмотрим далее.

Выводы и обсуждение. При проведении анализа в рамках данного исследования, можно сделать вывод: некоторые из перечисленных проблем могли бы быть нивелированы при реформировании системы отбора муниципальных служащих в отношении используемых методов. Оценка личностных, психологических и профессиональных качеств кандидатов на замещение должностей муниципальной службы совмещена в рамках единого конкурсного отбора, в рамках которого используется весь

ма ограниченное количество методов. Как показывает практика, реализации отбора персонала наиболее успешных организаций (как частного, так и государственного сектора), совмещение оценки столь разных по своей сущности качеств, при использовании одного-двух методов оценки, приводит к снижению эффективности конкурсных процедур. Последствием является повышение шансов приема на вакантную должность кандидата с недостаточным уровнем квалификации. Наиболее успешные компании, такие как Coca-cola, Hellenic, Procter&Gamble и т.д. [12], имеют многоступенчатую систему оценки кандидатов. В государственном секторе наиболее успешные примеры реализации кадровой политики государств также отличаются многоступенчатой оценкой (Франция [13] и другие страны Европейского союза и мира).

ЛИТЕРАТУРА

1. Современные кадровые технологии на государственной гражданской службе / Антропова Ю. Ю., Банных Г. А., Васильева Е. И., Воронина Л. И., Зерчанинова Т. Е., Костина С. Н., Ручкин А. В.; Уральский федеральный университет имени первого Президента России Б. Н. Ельцина. Екатеринбург, 2015.
2. Мельникова Р. И., Надуткина И. Э. Кадровый резерв на муниципальной службе: проектный подход к формированию // Социология и социальные технологии. 2014. №22 (193).
3. Нагорняк А. А., Шинкевич Е. С. Особенности собеседования как самого распространённого метода отбора и оценки персонала // Успехи современного естествознания. 2012. №5.
4. Радченко А. И. Основы государственного и муниципального управления: системный подход. Ростов н/Д, 2011.
5. Фатеева Н. Б. Инновации в сфере комплектования персонала (на примере организаций АПК Свердловской области) // Аграрный вестник Урала. 2014. № 5 (123).
6. Чевтаева Н. Г., Мурсалимов А. А., Меркель К. Ю. Оценка компетенций кандидатов в процессе конкурсного отбора на государственную службу // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: История и политические науки. 2014. № 3. С. 198-208.
7. Богомолова Е. В. Особенности отбора персонала на государственную и муниципальную службу // Актуальные вопросы управления персоналом: сборник материалов студенческой XVIII научно-практической конференции. Москва, 2019.
8. Васильева Е. И., Хачатурян М. В. Проблемы назначения на должность главы местной администрации // Муниципалитет: экономика и управление. 2014. № 3.
9. Кулагин Д. А. Современный алгоритм профессионального подбора и отбора персонала на государственную и муниципальную службу // Прогнозирование социального и экономического развития в новых геополитических условиях: сборник статей по итогам Международной научно-практической конференции. 2018.
10. Пызин В. А. Политическое управление как предмет профессионального анализа: симметричная модель принятия кадрового решения // Среднерусский вестник общественных наук. 2019. Т. 14. № 2. С. 100-113.
11. Шугрина Е. Кадровый резерв на муниципальной службе // Муниципальная служба. 2008. № 4. С. 89-102.
12. «Сито» для соискателей, как ищут сотрудников Procter&Gamble, Coca-Cola и т.д.: официальный сайт Le Bon Groupe. [электронный ресурс]. URL: <http://www.lebongroupe.com.ua/blog/2013/02/18/сито-для-соискателей/> (дата обращения 10.06.2019)
13. Жевар П., Жильбер Э.К. Образование государственных служащих во Франции [электронный ресурс] // Вопросы управления. 2010. №1. URL: <http://vestnik.uapa.ru/ru/issue/2010/01/07/> (дата обращения 11.06.2019).

**ANALYSING AND ASSESSING THE MUNICIPAL PERSONNEL SELECTION METHODS:
SOCIOLOGICAL RESEARCH EXPERIENCE****A. V. Ruchkin**Ural State Agrarian University,
Ekaterinburg, Russia**N. A. Yurchenko**Ural State Agrarian University,
Ekaterinburg, Russia

ABSTRACT: The aim of the research is to identify main limitations of the tools used for the organization of competitions to fill vacancies and personnel reserve of municipal service. As the main method, questionnaire survey in the Administration of the "city of Ekaterinburg" municipal entity was applied. It was observed, that despite the importance of local government in the field of public administration, insufficient attention is drawn to methods to select staff for municipal service due to various factors. Moreover, it is the municipal employees, who provide the efficiency of the local problems solving, the implementation of the general principles of local government and public policy organization in this field at local level, and, finally, are key to the success of the ongoing local government reform in

the Sverdlovsk region. **The scientific novelty** lies in the fact that based on the obtained theoretical and empirical data the authors identify the problem areas of the applied methods and outline the direction to transform the existing procedure. The authors argue, that certain problems in the municipal service staff selection can be cancelled out through the municipal employees selection reform, applying the methods of the given research. Candidates' personal, psychological and professional qualities assessment to fill municipal service positions is used as part of the unified competitive selection procedure, with quite a limited number of methods applied. As evidenced in practice, the competitive selection implemented in the most successful organizations (of both private and public sector), combination of assessment of qualities, so different in nature, using one or two assessment methods, leads to reducing of the competitive procedures efficiency. **Practical significance.** The results and conclusions of the research can be used to reform the municipal employees selection system not only in the Administration of the city of Ekaterinburg, but also in other local bodies.

KEYWORDS: staff selection, municipal service, personnel reserve.

AUTHOR'S INFORMATION:

Alexey V. Ruchkin, Cand. Sci. (Sociological), Associate Professor, Ural State Agrarian University, 42, Karl Liebknecht st., Ekaterinburg, Russia, 620075, alexeyruchkin87@gmail.com.

Nadezhda A. Yurchenko, Cand. Sci. (Law), Ural State Agrarian University, 42, Karl Liebknecht st., Ekaterinburg, Russia, 620075, unaapk@yandex.ru.

FOR CITATION: Ruchkin A. V., Yurchenko N. A. Analysing and assessing the municipal personnel selection methods: sociological research experience // Municipality: Economics and Management. 2019. № 3 (28). P. 11–19.

REFERENCES

1. Antropova Yu. Yu., Bannykh G. A., Vasilieva E. I., Voronina L. I., Zerchaninova T. E., Kostina S. N., Ruchkin A. V. Modern personnel technologies in public service. Ministry of Education and Science of the Russian Federation, Ural Federal University named after the first President of Russia B.N. Yeltsin. Ekaterinburg, 2015 [Antropova Ju. Ju., Bannykh G. A., Vasil'eva E. I., Voronina L. I., Zerchaninova T. E., Kostina S. N., Ruchkin A. V. Sovremennye kadrovye tehnologii na gosudarstvennoj grazhdanskoj sluzhbe. Ministerstvo obrazovanija i nauki Rossijskoj Federacii, Ural'skij federal'nyj universitet imeni pervogo Prezidenta Rossii B. N. El'cina. Ekaterinburg, 2015] – (In Rus.).
2. Melnikova R. I., Nadutkina I. E. Candidates pool in municipal service: project approach to development // Sociology and social technologies. 2014. № 22 (193) [Mel'nikova R. I., Nadutkina I. Je. Kadrovyy rezerv na municipal'noj sluzhbe: proektnyj podhod k formirovaniju // Sociologija i social'nye tehnologii. 2014. №22 (193)] – (In Rus.).
3. Nagornjak A. A., Shinkevich E. S. Features of the interview as the most common method of personnel selection and assessment // Progress of modern science. 2012. № 5 [Nagornjak A. A., Shinkevich E. S. Osobennosti sobesedovanija kak samogo rasprostranennogo metoda otbora i ocenki personala // Uspehi sovremennogo estestvoznanija. 2012. № 5] – (In Rus.).
4. Radchenko A. I. Fundamentals of public and municipal administration: systematic approach. Rostov-on-Don. 2011 [Radchenko A. I. Osnovy gosudarstvennogo i municipal'nogo upravlenija: sistemnyj podhod. Rostov-na-Donu. 2011] – (In Rus.).
5. Fateeva N. B. Innovation in the field of staffing (exemplified by agro-industrial companies of the Sverdlovsk region) // The Ural agrarian bulletin. 2014. № 5 (123) [Fateeva N. B. Innovacii v sfere komplektovanija personala (na primere organizacij APK Sverdlovskoj oblasti) // Agrarnyj vestnik Urala. 2014. № 5 (123)] – (In Rus.).
6. Chevtaeva N. G., Mursalimov A. A., Merkel K. Yu. Assessment of the candidates' competencies in the process of competitive selection for public service // Bulletin of Moscow State Regional University. Series: History and Political Science. 2014. № 3. P. 198-208 [Chevtaeva N. G., Mursalimov A. A., Merkel' K. Ju. Ocenka kompetencij kandidatov v processe konkursnogo otbora na gosudarstvennuju sluzhbu // Vestnik Moskovskogo gosudarstvennogo oblastnogo universiteta.

Seriya: Istorija i politicheskie nauki. 2014. № 3. S. 198-208] – (In Rus.).

7. Bogomolova E. V. Specifics of personnel selection for the public and municipal service // Major issues of personnel management: a collection of writings from the student XVIII scientific-practical conference. Moscow, 2019 [Bogomolova E. V. Osobennosti otbora personala na gosudarstvennuju i municipal'nuju sluzhbu // Aktual'nye voprosy upravlenija personalom: sbornik materialov studencheskoj XVIII nauchno-prakticheskoj konferencii. Moskva, 2019] – (In Rus.).

8. Vasilieva E. I., Khachaturian M. V. Problems of appointment to the post of head of the local administration // Municipality: Economics and Management. 2014. № 3 [Vasil'eva E. I., Hachaturjan M. V. Problemy naznachenija na dolzhnost' glavy mestnoj administracii // Municipalitet: jekonomika i upravlenie. 2014. № 3] – (In Rus.).

9. Kulagin D. A. The modern algorithm of professional and personnel selection for public and municipal service // Forecasting social and economic development in new geopolitical conditions. Collection of articles of the International scientific-practical conference. 2018 [Kulagin D. A. Sovremennyj algoritm professional'nogo podbora i otbora personala na gosudarstvennuju i municipal'nuju sluzhbu // Prognozirovanie social'nogo i jekonomicheskogo razvitija v novyh geopoliticheskikh uslovijah. Sbornik statej po itogam Mezhdunarodnoj nauchno-prakticheskoj konferencii. 2018] – (In Rus.).

10. Pyzin V. A. Political management as a subject of professional analysis: a symmetric

model of personnel decisions // Central Russian Journal of Social Sciences. 2019. V.14. № 2. P. 100-113 [Pyzin V. A. Politicheskoe upravlenie kak predmet professiologicheskogo analiza: simmetrichnaja model' prinjatija kadrovogo reshenija // Srednerusskij vestnik obshhestvennyh nauk. 2019. T. 14. № 2. S. 100-113] – (In Rus.).

11. Shugrina E. Personnel reserve in municipal service // Municipal service. 2008. № 4. P. 89-102 [Shugrina E. Kadrovij rezerv na municipal'noj sluzhbe // Municipal'naja sluzhba. 2008. № 4. S. 89-102] – (In Rus.).

12. "Sieve" for job seekers, how Procter&Gamble, Coca-Cola etc. look for employees: official website of Le Bon Groupe. [e-resource]. URL: <http://www.lebongroupe.com.ua/blog/2013/02/18/сито-для-соискателей/> (date of access 10.06.2019) [«Сито» dlja soiskatelej, kak ishhut sotrudnikov Procter&Gamble, Coca-Cola i t.d.: oficial'nyj sajt Le Bon Groupe. [jelektronnyj resurs]. URL: <http://www.lebongroupe.com.ua/blog/2013/02/18/sito-dlja-soiskatelej/> (data obrashhenija 10.06.2019)] – (In Rus.).

13. Gevart P., Gilbert E. K. Civil servants training in France [e-resource] // Management Issues. 2010. №1. URL: <http://vestnik.uapa.ru/ru/issue/2010/01/07/> (date of access 11.06.2019) [Zhevar P., Zhil'ber Je.K. Obrazovanie gosudarstvennyh sluzhashhih vo Francii [jelektronnyj resurs] // Voprosy upravlenija. 2010. №1. URL: <http://vestnik.uapa.ru/ru/issue/2010/01/07/> (data obrashhenija 11.06.2019)] – (In Rus.).

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ОПЫТ СИСТЕМНОГО ИССЛЕДОВАНИЯ

УДК 342.5(470+571)
ББК 67.400.6+67.400.7

ГСНТИ 10.15.01, 10.16.01
Код ВАК 12.00.02

Г. М. Суходольский

Счетная палата Российской Федерации,
Российская академия народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации
Москва, Россия

АННОТАЦИЯ: Цель работы – исследовать конституционно-правовые основы взаимодействия государственной власти и органов местного самоуправления как относительно самостоятельных систем публичной власти.

Для достижения поставленной цели использовался метод системного анализа, а также формально-юридический метод при исследовании нормативных правовых актов и решений Конституционного Суда Российской Федерации, принятых по вопросам гарантирования конституционных основ местного самоуправления.

Результаты и их научная новизна: по результатам исследования выявлено, что государственная власть и местное самоуправление представляют собой относительно самостоятельные, но имеющие сходную правовую природу виды (подсистемы) публичной власти. Поэтому взаимодействие государственной власти и местного самоуправления понимается как их взаимное влияние и взаимное согласование их деятельности в процессе реализации возложенных на них функций и задач.

Целью такого взаимодействия является обеспечение сбалансированного сочетания государственных (федеральных и региональных) и местных интересов, стабильное и эффективное использование ресурсов общества, направленное на создание достойных условий жизнедеятельности как в целом для российского общества, так и для населения муниципальных образований.

Принципы взаимодействия (конституционная законность, относительная самостоятельность, субсидиарность и совместность при распределении и осуществлении публично-властных полномочий) обуславливают использование при государственно-муниципальном взаимодействии таких его методов, как совместная деятельность, координация, делегирование полномочий, с последующим контролем законности и целесообразности их осуществления, государственное гарантирование и содействие реализации местного самоуправления, что призвано обеспечить стабильное и эффективное осуществление функций публичной власти как на государственном, так и на муниципальном уровнях.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: государственная власть, местное самоуправление, взаимодействие, конституционно-обусловленная цель взаимодействия, конституционно-правовые принципы взаимодействия, правовые формы и методы взаимодействия.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ:

Григорий Михайлович Суходольский, кандидат юридических наук, Счетная палата Российской Федерации,

Институт государственной службы и управления, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации,
119571, Россия, г. Москва, пр. Вернадского, 82, martell01@mail.ru.

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ: Суходольский Г. М. Конституционно-правовые основы взаимодействия государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации: опыт системного исследования // Муниципалитет: экономика и управление. 2019. № 3 (28). С. 20—30.

Термин «взаимодействие» в общественных науках, в том числе в юриспруденции, традиционно определяется как «...воздействие различных явлений друг на друга, обуславливающее изменения в них; согласованность, непротиворечивость результатов деятельности... в различных сферах» [1, С. 41; 2]. При этом, цели, задачи, принципы, формы и методы взаимодействия в социальных системах различаются в зависимости от правовой природы его субъектов, в частности от их частно-правовой или публично-правовой природы, наличия или отсутствия у них властных полномочий. Поэтому при рассмотрении особенностей системного взаимодействия между государственной властью и местным самоуправлением необходимо уточнить особенности правовой природы последнего.

Конституция Российской Федерации не вполне однозначно закрепляет правовую природу местного самоуправления, определяя его ст. 130 посредством указания его основных функций – «обеспечение самостоятельного решения населением вопросов местного значения, владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью» [3]. При этом, в ст. 12 указано на самостоятельность местного самоуправления, а также на «невхождение» органов местного самоуправления в систему органов государственной власти. Аналогичная неопределенность присутствует и в нормах международного права: так, ст. 3 Европейской хартии местного самоуправления закрепляет подзаконное полномочие органов местного самоуправления «... регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею...» [4]. Таким образом, Конституция Российской Федерации и Европейская хартия оставляют открытым вопрос о правовой природе местного самоуправления, а также о его взаимоотношениях и взаимодействии с системой государственной власти.

Указанные конституционные положения позволили российским ученым сформулировать и развить концепцию двойственной природы местного самоуправления как публично-правового института: с одной стороны оно рассматривается как институт гражданского общества, а с другой – как институт народовластия, существующий на местном уровне, максимально приближенном к населению. Так, например, Н.С. Бон-

дарь, говоря о местном самоуправлении как об одном из элементов гражданского общества, указывает на то, что оно представляет собой «средство самоорганизации» сообщества на муниципальном уровне, а его существование является «условием достижения автономии общества во взаимодействии с государственной властью» [5, С. 48, 66, 215]. Таким образом, подчеркивается самостоятельность населения в решении вопросов местного значения и в управлении местными делами «... в интересах населения и под свою ответственность...» [6, ст. 1] и, соответственно, отделение местного самоуправления от государственной власти.

Признание местного самоуправления одним из институтов гражданского общества предполагает, что взаимодействие между ним и государством осуществляется в целях и на основе закономерностей, общих для взаимодействия государства и гражданского общества в целом. А именно – государство осуществляет правовое регулирование жизни институтов гражданского общества, разрешая противоречия между ними, а институты гражданского общества стремятся обеспечить реализацию интересов частных лиц или отдельных социальных слоев и групп в политике государства [7, С. 15].

Вместе с тем элементы гражданского общества должны формироваться, функционировать и взаимодействовать между собой на основе принципа добровольности организации [8] и конкуренции за материальные и нематериальные ресурсы общества [9, С. 90; 7, С. 16].

Местное самоуправление, напротив, является территориальной организацией, объединяющей все население муниципального образования вне зависимости от желания каждого его участника. Всеобщий характер местного самоуправления на территории муниципального образования и признание его властных полномочий также не позволяют говорить о возможности его конкуренции с иными структурными элементами гражданского общества. Поэтому более правильным представляется определение местного самоуправления как особого негосударственного вида (системы) публичной власти, осуществляемой по вопросам местного значения от имени и в интересах местного сообщества как территориального публичного коллектива [10, С. 36–46; 11, С.12–15].

Прямое указание на публично-властный характер местного самоуправления содержится в ч. 2 ст. 3 Конституции Российской Федерации, определяющей государственную власть и местное самоуправление как способы осуществления народом публичной власти. На общую – публично-властную – природу государственной власти и местного самоуправления также неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации, определивший местное самоуправление и муниципальную власть как публичную власть, осуществляемую на территории муниципального образования [12, 13].

Общинами для государственной власти и местного самоуправления является их публично-властный характер (осуществление властных полномочий, в том числе принятие властных решений, создание, накопление и перераспределение материальных и нематериальных ресурсов общества или местного сообщества как его части в наиболее общих интересах, присущих большинству населения), а также «территориальность и неперсонифицированность воздействия» [14, С. 23] (осуществление властных полномочий в отношении всех лиц, находящихся на определенной территории – территории государства или муниципального образования).

Вместе с тем правовую природу государственной власти и местного самоуправления нельзя полностью отождествлять. В российской науке конституционного права суверенной признается только государственная власть, поскольку именно она возникла в результате волеизъявления всего многонационального российского народа как выражение консенсуса его наиболее общих интересов. Остальные виды властвования (в том числе, местное самоуправление) в Российской Федерации признаются производными [15, С. 5].

Данные уровни публичной власти имеют различный территориальный масштаб реализации, цели осуществления, носителей и особенности осуществления властного воздействия. Цели государственной власти Российской Федерации политического, экономического и социального характера получили закрепление в преамбуле, главах 1 и 2 Конституции Российской Федерации [16, С. 52]. Целью местного самоуправления является решение вопросов местного зна-

чения, которые в ст. 2 Федерального закона 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 2 августа 2019 г.) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» определены как «непосредственное обеспечение жизнедеятельности населения муниципального образования» [6], следствием чего, по мнению Конституционного Суда Российской Федерации, является преобладание среди них вопросов, связанных с текущими нуждами и определением перспектив развития муниципального образования [17].

Территориальный масштаб и «приближенность» местного самоуправления как уровня публичной власти к населению предполагают непосредственное участие граждан в решении вопросов местного значения, значительную степень самоорганизации местного сообщества и большее количество общественных инициатив его членов при осуществлении муниципально-властных полномочий, чем при осуществлении государственной власти на общегосударственном уровне или на уровне субъектов Федерации. Конституционный Суд подчеркивает, что носителем муниципальной власти является местное сообщество, которое осуществляет ее непосредственно, а также формируемые им органы местного самоуправления [18].

Несмотря на единственно суверенный и «первичный» характер государственной власти, а также производный характер местного самоуправления как вида (системы) публичной власти, государственная власть не может оставаться единственным инструментом самоорганизации граждан, чрезмерная властная регламентация общественных отношений не свойственна современному обществу, а также демократическому правовому государству [19, С. 5]. Поэтому и местное самоуправление не является «продолжением» государственной власти на местном уровне. В современном обществе они являются относительно самостоятельными публично-властными системами [20, С. 61], которые не противостоят друг другу, а взаимосвязаны и взаимодействуют в силу сходной публично-правовой природы и направленности на осуществление публичных интересов.

При выявлении цели взаимодействия государственной власти и местного самоуправления как его предполагаемого ре-

зультата [21, С. 9, 15] следует исходить из общего для этих систем публичной власти сходства публичных интересов, реализация которых возложена на государственную и муниципальную власть. Несмотря на то, что основной целью существования местного самоуправления является решение вопросов местного значения, состоящих в непосредственном обеспечении жизнедеятельности населения муниципального образования, функционирование как государственной, так и муниципальной властей обеспечивает реализацию конституционных функций российского государства. Так, Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно указывал на то, что местное самоуправление непосредственно участвует в реализации экономической и социальной функций государства, в выполнении задач социального государства, связанных с обеспечением жизнедеятельности населения муниципальных образований [22, 23]. При этом, решение вопросов местного значения не может идти вразрез с общей экономической и социальной политикой государства.

На этом основании представляется возможным сделать вывод о том, что цель взаимодействия государственной власти и местного самоуправления как относительно самостоятельных систем публичной власти заключается в обеспечении сбалансированного сочетания государственных (федеральных и региональных) и местных интересов при осуществлении публичной власти, стабильное и эффективное использование ресурсов общества, направленное на создание достойных условий жизнедеятельности как в целом для российского общества, так и для населения муниципальных образований.

В силу общности правовой природы государственная власть и местное самоуправление организационно и функционально связаны общими конституционными принципами управленческого воздействия на общественные отношения [5, С. 215]. Традиционно, в российской науке конституционного права принципы правового регулирования определенного конституционно-правового явления определяют как наиболее общие объективно существующие закономерности его функционирования и развития [24, С. 69-72]. Принципы взаимодействия государственной власти и местного

самоуправления представляют собой объективно существующие закономерности его осуществления, обусловленные спецификой их правовой природы как относительно самостоятельных систем публичной власти, получившие закрепление в Конституции Российской Федерации и муниципальном законодательстве. К таким принципам относятся: конституционная законность, относительная самостоятельность местного самоуправления и государственной власти, а также субсидиарность и совместность распределения и осуществления публично-властных полномочий.

Принцип конституционной законности применительно к взаимодействию государственной власти и местного самоуправления обусловлен тем обстоятельством, что только государственная власть является единственной суверенной на территории России, но местное самоуправление обладает самостоятельностью по отношению к государственной власти. В российской науке конституционного права содержание данного принципа традиционно усматривается в строгом и неуклонном соблюдении требований, предъявляемых к правовым формам и методам взаимодействия институтов публичной власти, в том числе в том, что «... управленческая деятельность органов местного самоуправления, обеспечивая осуществление публичной власти на муниципальном уровне, должна быть согласована с конституционными установлениями» [23]. Вместе с тем Конституционный Суд Российской Федерации также распространяет обязанности соблюдения конституционных установлений о гарантированности осуществления местного самоуправления в Российской Федерации и на систему государственной власти, указывая, что законодательное регулирование местного самоуправления, а также исполнительно-распорядительная, контрольно-надзорная и судебная деятельность институтов государственной власти должна обеспечивать реальность муниципальной власти как вида народовластия [22, 25]. Проявлением данного принципа являются такие формы взаимодействия институтов государственной власти и местного самоуправления как законодательный порядок наделения органов местного самоуправления государственно-властными полномочиями (ст.ст. 19-21 Федерального закона

«Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»), процедуры прокурорского надзора и государственного контроля деятельности органов местного самоуправления, предполагающие ограничение полномочий контрольно-надзорных органов федеральными законами (ст. 77 Федерального закона «Об общих принципах...»); гарантированность судебной защиты прав местного самоуправления (ст. 133 Конституции Российской Федерации), в т.ч. сложившееся в практике Конституционного Суда Российской Федерации признание права органов местного самоуправления на обжалование законов, нарушающих конституционные права местного самоуправления.

Принцип относительной самостоятельности государственной власти и местного самоуправления вытекает из принципа конституционной законности. Самостоятельность местного самоуправления в пределах его полномочий закреплен в ст. 12 Конституции Российской Федерации. При этом, согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, самостоятельность местного самоуправления «... не является абсолютной, ... но ... исключает решающее участие органов государственной власти в ... формировании органов местного самоуправления, ... подмену органов местного самоуправления органами государственной власти при решении вопросов местного значения... служит... пределом, ограничивающим произвольное вмешательство органов государственной власти в дела местного самоуправления, ... базой для его интеграции в систему публичной власти ...» [18]. Формами реализации данного принципа можно назвать, например, упразднение поселения как муниципального образования законом субъекта Федерации по инициативе населения местного самоуправления, выраженного на сходе граждан, и с учетом мнения населения муниципального района (ст. 13.1 Федерального закона «Об общих принципах ...»); участие главы субъекта Российской Федерации в формировании конкурсной комиссии по наделению полномочиями главы местной администрации (ст.ст. 34 и 37 Федерального закона «Об общих принципах ...»). При этом, по смыслу федерального законодательства волеизъявление населения местного самоуправления является первич-

ным как при определении территориальных основ местного самоуправления, так и при определении структуры и формировании органов местного самоуправления.

Содержание конституционного принципа субсидиарности и совместности распределения и осуществления публично-властных полномочий заключается в том, что осуществление публичных полномочий должно преимущественно возлагаться на органы власти, наиболее близкие к гражданам; передача какой-либо функции другому органу власти должна производиться с учетом объема и характера конкретной задачи, требований эффективности и экономии [4, ст. 4; 26, С. 70].

Изложенное позволило определить взаимодействие государственной власти и местного самоуправления как их взаимное влияние и взаимное согласование деятельности в процессе реализации функций и задач, возложенных на них как на обладающие сходной правовой природой, но относительно самостоятельные системы публичной власти. Целью такого взаимодействия является обеспечение сбалансированного сочетания государственных (федеральных и региональных) и местных интересов при осуществлении публичной власти, стабильное и эффективное использование ресурсов общества, направленное на создание достойных условий жизнедеятельности как в целом для российского общества, так и для населения муниципальных образований. Принципы взаимодействия (конституционная законность, относительная самостоятельность, субсидиарность и совместность при распределении и осуществлении публично-властных полномочий) вытекают из конституционно-правовой природы государственной власти и местного самоуправления, а также обуславливают использование при государственно-муниципальном взаимодействии таких его методов, как совместная деятельность, координация, делегирование полномочий с последующим контролем законности и целесообразности их осуществления, государственное гарантирование и содействие реализации местного самоуправления, что призвано обеспечить стабильное и эффективное осуществление функций публичной власти как на государственном, так и на муниципальном уровнях.

ЛИТЕРАТУРА

1. Ефремова Т. Ф. Новый словарь русского языка. Толково-словообразовательный. М., 2000.
2. Карташов В. Г. Взаимодействие органов государственной власти субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 19. С. 33-38.
3. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках декабря 2008 г. № 7-ФКЗ, от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ, от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.
4. Европейская хартия местного самоуправления (совершено в Страсбурге 15 октября 1985 г.) // Собрание законодательства РФ. 1998. № 36. Ст. 4466.
5. Бондарь Н. С. Местное самоуправление и конституционное правосудие: конституционализация муниципальной демократии в России. М.: Норма, 2008.
6. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 2 августа 2019 г.) // Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.
7. Кочетков А. П. Государство и гражданское общество в России: стратегия взаимодействия // Пространство и Время : альманах : электронное научное издание. 2014. Т. 6. № 1. Тематический выпуск кафедры философии политики и права Философского факультета МГУ им. М.В. Ломоносова. С. 13-25.
8. Власова Г. Б., Власов В. И. Теория государства и права. Ростов н/Д: Сигма, 2010.
9. Монтескье Ш. О духе законов // Избранные произведения. М., 1955. С. 85-120.
10. Комарова В. В. Конституционная система власти России и принцип разделения властей // Актуальные проблемы российского права. 2017. № 9. С. 36-46.
11. Чиркин В. Е. Публичная власть в современном обществе // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 4. С. 12-15.
12. По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона Красноярского края «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления» и Закона Корякского автономного округа «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления в Корякском автономном округе» в связи с жалобами заявителей А.Г. Злобина и Ю.А. Хнаева: Постановление Конституционного Суда РФ от 2 апреля 2002 г. № 7-П // Собрание законодательства РФ. 2002. № 14. Ст. 1374.
13. По жалобе гражданина Севашева Александра Васильевича на нарушение его конституционных прав частью 4 статьи 12 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Определение Конституционного Суда РФ от 6 марта 2008 г. № 214-О-П // Собрание законодательства РФ. 2008. № 18. Ст. 2092.
14. Панов Д. С. Муниципальная власть как элемент народовластия // Государственная власть и местное самоуправление. 2018. № 11. С. 21-25.
15. Чиркин В. Е. К вопросу о моделях власти в современном обществе // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 5. С. 3-6.
16. Суходольский Г. М. Эффективность системы государственной власти в Российской Федерации: попытка конституционно-правового исследования // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. 2017. № 1 (80). С. 51-54.
17. По делу о проверке конституционности положения абзаца первого пункта 1 ст. 2 Федерального закона «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина О.В. Сухова: Постановление Конституционного Суда РФ от 18 июля 2019 г. N 29-П // Собрание законодательства РФ. 2019. № 30. Ст. 4411.
18. По делу о проверке конституционности частей 4, 5 и 5.1 статьи 35, частей 2 и 3.1 статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и части 1.1 статьи 3 Закона Иркутской области «Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы: Постановление Конституционного Суда РФ от 1 декабря 2015 г. № 30-П // Собрание законодательства РФ.

2015. № 50. Ст. 7226.

19. Авакьян С. А. Конституционная теория и практика публичной власти: закономерности и отклонения // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 10. С. 4-7.

20. Чепунов О. И. Система органов государственной власти в Российской Федерации: теоретические и конституционно-правовые аспекты: монография. М., 2010.

21. Суходольский Г. М. Конституционно-правовые основы взаимодействия в системе государственной власти Российской Федерации: автореф. дис. ... кандидата юридических наук. Казань, 2019.

22. По делу о проверке конституционности положений пункта 2 статьи 81 Закона Челябинской области «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Челябинской области» в связи с запросом Челябинского областного суда: Постановление Конституционного Суда РФ от 11 ноября 2003 г. № 16-П // Собрание законодательства РФ. 2003. № 46 (ч. 2). Ст. 4509.

23. По делу о проверке конституционности положения части первой статьи 24.18 Федерального закона «Об оценочной дея-

тельности в Российской Федерации» в связи с жалобой администрации муниципального образования города Братска: Постановление Конституционного Суда РФ от 5 июля 2016 г. № 15-П // Собрание законодательства РФ. 2016. № 29. Ст. 4900.

24. Ковачев Д. А. Конституционный принцип: его понятие, реальность и фиктивность // Журнал российского права. 1997. № 9. С. 69-72.

25. По делу о проверке конституционности пункта 18 части 1 статьи 14 и пункта 14 части 1 статьи 15 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой администрации муниципального образования "Нерюнгринский район": Постановление Конституционного Суда РФ от 26 апреля 2016 г. № 13-П // Собрание законодательства РФ. 2016. С. 19. Ст. 2774.

26. Бабичев И. В. Нормы-принципы Европейской хартии местного самоуправления как составная часть правовой доктрины российской модели местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 6. С. 67-74.

CONSTITUTIONAL AND LEGAL FOUNDATIONS OF INTERACTION BETWEEN PUBLIC AUTHORITIES AND LOCAL GOVERNMENT IN THE RUSSIAN FEDERATION: SYSTEM RESEARCH EXPERIENCE

G. M. Sukhodolskiy

Accounts Chamber of the Russian Federation,
Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration,
Moscow, Russia

ABSTRACT: The aim of the research is to study the constitutional and legal foundations of the interaction of public and local authorities as relatively independent public authority systems.

To attain the aim, the system analysis method was used, as well as the technical legal method in to research regulatory legal acts and decisions of the Constitutional Court of the Russian Federation, adopted on the issues of guaranteeing the constitutional foundations of local government.

Results and scientific novelty: according to the research results, public authorities and local government are identified to be relatively independent, yet with public authority types (subsystems) of similar legal nature. So, the state power and local government interaction is understood as the interplay and mutual coordination of their activities in the process of implementation of the assigned functions and tasks.

The purpose of such interaction is to ensure a balanced combination of public (federal and regional) and local interests, stable and efficient use of social resources, aimed at creating decent living conditions both for the Russian society as a whole, and for the population at municipal level.

The interaction principles (constitutionality, relative autonomy, subsidiarity and compatibility in distributing and exercising public authority) stipulate for using such methods in public-municipal in-

teraction, as joint activity, coordination, delegation of powers with subsequent control of legality and feasibility of their implementation, public guarantee and assistance to local authority, serving to ensure the stable and efficient public authority functions, both at public and municipal levels.

KEYWORDS: public authority, local government, interaction, constitutional purpose of interaction, constitutional and legal principles of interaction, legal forms and methods of interaction.

AUTHOR'S INFORMATION:

Grigoriy M. Sukhodolskiy, Cand. Sci. (Law), Accounts Chamber of the Russian Federation, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, 82, Vernadskiy ave. Moscow, 119571, martell01@mail.ru.

FOR CITATION: Sukhodolskiy G. M. Constitutional and legal foundations of interaction between public authorities and local government in the Russian Federation: system research experience // Municipality: Economics and Management. 2019. № 3 (28). P. 20–30.

REFERENCES

1. Efremova T. F. The new dictionary of the Russian language. Interpretative and derivational. M., 2000 [Efremova T.F. Novyy slovar' russkogo yazyka. Tolkovo-slovoobrazovatel'nyy. M., 2000] – (In Rus.).

2. Kartashov V. G. Interaction of public authorities of the RF subject and local government // Constitutional and municipal law. 2007. №19. P. 33-38 [Kartashov V.G. Vzaimodeystvie organov gosudarstvennoy vlasti sub"ekta Rossiyskoy Federatsii i organov mestnogo samoupravleniya // Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo. 2007. № 19. S. 33-38] – (In Rus.).

3. The Constitution of the Russian Federation (adopted by popular vote on December 12, 1993) (as amended by the Laws of the Russian Federation on amendments of December 2008 №7-FKZ, of February 5, 2014. № 2-FKZ, of July 21, 2014 . № 11-FKZ) // Meeting of the legislation of the Russian Federation. 2014. No. 31. Article 4398 [Konstitutsiya Rossiyskoy Federatsii (prinyata vsenarodnym golosovaniem 12 dekabrya 1993 g.) (s uchetom popravok, vnesennykh Zakonami RF o popravkakh k Konstitutsii RF ot 30 dekabrya 2008 g. N 6-FKZ, ot 30 dekabrya 2008 g. N 7-FKZ, ot 5 fevralya 2014 g. N 2-FKZ, ot 21 iyulya 2014 g. N 11-FKZ) // Sobranie zakonodatel'stva RF. 2014. № 31. St. 4398] – (In Rus.).

4. The European Charter of Local Government (done in Strasbourg on October 15, 1985) // Collected Legislation of the Russian Federation. 1998. № 36. Art. 4466 [Evropeyskaya khartiya mestnogo samoupravleniya (soversheno v Strasburge 15 oktyabrya 1985

g.) // Sobranie zakonodatel'stva RF. 1998. № 36. St. 4466] – (In Rus.).

5. Bondar N. S. Local government and constitutional justice: the constitutionalization of municipal democracy in Russia. M.: Norma, 2008 [Bondar' N.S. Mestnoe samoupravlenie i konstitutsionnoe pravosudie: konstitutsionalizatsiya munitsipal'noy demokratii v Rossii. M.: Norma, 2008] – (In Rus.).

6. On general principles of local government organization in the Russian Federation: Federal Law of October 6, 2003 № 131-FZ (as amended on August 2, 2019) // Collected Legislation of the Russian Federation. 2003. № 40. Art. 3822 [Ob obshchikh printsipakh organizatsii mestnogo samoupravleniya v Rossiyskoy Federatsii: Federal'nyy zakon ot 6 oktyabrya 2003 g. N 131-FZ (red. ot 2 avgusta 2019 g.) // Sobranie zakonodatel'stva RF. 2003. № 40. St. 3822] – (In Rus.).

7. Kochetkov A. P. State and civil society in Russia: interaction strategy // Electronic scientific publication Space and Time Almanac. 2014. V. 6. № 1. The thematic issue of the Department of Philosophy of Politics and Law of the Philosophy Faculty of M.V. Lomonosov Moscow State University. P. 13-25 [Kochetkov A.P. Gosudarstvo i grazhdanskoe obshchestvo v Rossii: strategiya vzaimodeystviya // Elektronnoe nauchnoe izdanie Al'manakh Prostranstvo i Vremya. 2014. T. 6. № 1. Tematicheskiy vypusk kafedry filosofii politiki i prava Filosofskogo fakul'teta MGU imeni M.V. Lomonosova. S. 13-25] – (In Rus.).

8. Vlasova G. B., Vlasov V. I. Theory of state and law. Rostov-on-Don: Sigma, 2010 [Vlasova G.B., Vlasov V.I. Teoriya gosudarstva i prava. Rostov n/D: Sigma, 2010] – (In Rus.).

9. Montesquieu Sh. On the spirit of laws // Selected works. M., 1955. P. 85-120 [Montesk'e Sh. O dukhe zakonov // Izbrannye proizvedeniya. M., 1955. S. 85-120] – (In Rus.).

10. Komarova V. V. The constitutional system of power in Russia and the principle of separation of powers // Actual problems of the Russian law. 2017. № 9. P. 36-46 [Komarova V.V. Konstitutsionnaya sistema vlasti Rossii i printsip razdeleniya vlastey // Aktual'nye problemy rossiyskogo prava. 2017. N 9. S. 36-46] – (In Rus.).

11. Chirkin V. E. Public power in modern society // Constitutional and municipal law. 2013. № 4. P. 12-15 [Chirkin V.E. Publichnaya vlast' v sovremennom obshchestve // Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo. 2013. N 4. S. 12-15] – (In Rus.).

12. On the case of verification of constitutionality of certain provisions of the Law of the Krasnoyarsk Territory "On the recall procedure for a local government representative body deputy" and the Law of the Koryak Autonomous Region "On the recall procedure for a local government representative body deputy and for a local government elected official in the Koryak Autonomous Region" following the complaints from A.G. Zlobin and Yu. A. Khnaev: Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation of April 2, 2002. № 7-P // Collected Legislation of the Russian Federation. 2002. № 14. Art. 1374 [Po delu o proverke konstitutsionnosti otdel'nykh polozheniy Zakona Krasnoyarskogo kraja "O poryadke otzyva deputata predstavitel'nogo organa mestnogo samoupravleniya" i Zakona Koryakskogo avtonomnogo okruga "O poryadke otzyva deputata predstavitel'nogo organa mestnogo samoupravleniya, vybornogo dolzhnostnogo litsa mestnogo samoupravleniya v Koryakskom avtonomnom okruge" v svyazi s zhalobami zayaviteley A.G. Zlobina i Yu.A. Khnaeva: Postanovlenie Konstitutsionnogo Suda RF ot 2 aprelya 2002 g. N 7-P // Sobranie zakonodatel'stva RF. 2002. № 14. St. 1374] – (In Rus.).

13. Following the complaint of citizen Sevashev Alexander Vasilievich about violation of his constitutional rights by part 4 of article 12 of the Federal Law "On general principles of local government organization in the Russian Federation: Decision of the Constitutional Court of the Russian Federation of March 6, 2008 № 214-O-P // Collected Legislation of Russian Federation. 2008. № 18. Art. 2092 [Po

zhalobe grazhdanina Sevasheva Aleksandra Vasil'evicha na narushenie ego konstitutsionnykh prav chast'yu 4 stat'i 12 Federal'nogo zakona "Ob obshchikh printsipakh organizatsii mestnogo samoupravleniya v Rossiyskoy Federatsii: Opredelenie Konstitutsionnogo Suda RF ot 6 marta 2008 g. N 214-O-P // Sobranie zakonodatel'stva RF. 2008. № 18. St. 2092] – (In Rus.).

14. Panov D. S. Municipal power as a democracy element // State power and local government. 2018. № 11. P. 21-25 [Panov D.S. Munitsipal'naya vlast' kak element narodovlastiya // Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie. 2018. N 11. S. 21-25] – (In Rus.).

15. Chirkin V. Ye. On the issue of power models in modern society // Constitutional and municipal law. 2014. № 5. P. 3-6 [Chirkin V.E. K voprosu o modelyakh vlasti v sovremennom obshchestve // Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo. 2014. N 5. S. 3-6] – (In Rus.).

16. Sukhodolsky G. M. The efficiency of state power system in the Russian Federation: an attempt of constitutional and legal research // Science and Education: National Economy and Economics; entrepreneurship; law and management. 2017. № 1 (80). P. 51-54 [Sukhodol'skiy G.M. Effektivnost' sistemy gosudarstvennoy vlasti v Rossiyskoy Federatsii: popytka konstitutsionno-pravovogo issledovaniya // Nauka i obrazovanie: khozyaystvo i ekonomika; predprinimatel'stvo; pravo i upravlenie. 2017. № 1 (80). S. 51-54] – (In Rus.).

17. On the case of verification of constitutionality of the provision of the first paragraph of clause 1, article 2 of the Federal Law "On legal practice and advocacy in the Russian Federation" in connection with the complaint of citizen O.V. Sukhov: Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation of July 18, 2019 № 29-P // Collected Legislation of the Russian Federation. 2019. № 30. Art. 4411 [Po delu o proverke konstitutsionnosti polozheniya abzatsa pervogo punkta 1 stat'i 2 Federal'nogo zakona "Ob advokatskoy deyatelnosti i advokature v Rossiyskoy Federatsii" v svyazi s zhaloboy grazhdanina O.V. Sukhova: Postanovlenie Konstitutsionnogo Suda RF ot 18 iyulya 2019 g. N 29-P // Sobranie zakonodatel'stva RF. 2019. № 30. St. 4411] – (In Rus.).

18. On the case of verification of constitutionality of parts 4, 5 and 5.1 of Article 35, parts 2 and 3.1 of Article 36 of the Federal Law "On general principles of local government organization in the Russian Federation" and part 1.1 of article 3 of the Law of the Irkutsk Region "On certain issues of local authorities of municipalities of the Irkutsk region" in connection with the request of a group of deputies of the State Duma: Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation of December 1, 2015. № 30-P // Collected Legislation of the Russian Federation. 2015. № 50. Art. 7226 [Po delu o proverke konstitutsionnosti chastey 4, 5 i 5.1 stat'i 35, chastey 2 i 3.1 stat'i 36 Federal'nogo zakona "Ob obshchikh printsipakh organizatsii mestnogo samoupravleniya v Rossiyskoy Federatsii" i chasty 1.1 stat'i 3 Zakona Irkutskoy oblasti "Ob otdel'nykh voprosakh formirovaniya organov mestnogo samoupravleniya munitsipal'nykh obrazovaniy Irkutskoy oblasti" v svyazi s zaprosom gruppy deputatov Gosudarstvennoy Dumy: Postanovlenie Konstitutsionnogo Suda RF ot 1 dekabrya 2015 g. N 30-P // Sobranie zakonodatel'stva RF. 2015. № 50. St. 7226] – (In Rus.).

19. Avakyan S. A. Constitutional theory and practice of public authority: regular patterns and deviations // Constitutional and municipal law. 2015. № 10. P. 4-7 [Avak'yan S.A. Konstitutsionnaya teoriya i praktika publichnoy vlasti: zakonomernosti i otkloneniya // Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo. 2015. N 10. S. 4-7] – (In Rus.).

20. Chepunov O. I. The system of public authorities in the Russian Federation: theoretical, constitutional and legal aspects: monograph. M., 2010 [Chepunov O.I. Sistema organov gosudarstvennoy vlasti v Rossiyskoy Federatsii: teoreticheskie i konstitutsionno-pravovye aspekty: monografiya. M., 2010] – (In Rus.).

21. Sukhodolsky G. M. Constitutional and legal foundations of interaction in the system of state power of the Russian Federation: Abstract of dissertation for the degree of candidate of legal sciences. Kazan, 2019 [Sukhodol'skiy G.M. Konstitutsionno-pravovye osnovy vzaimodeystviya v sisteme gosudarstvennoy vlasti Rossiyskoy Federatsii: Avtoreferat dissertatsii na soiskanie uchenoy stepeni kandidata yuridicheskikh nauk. Kazan', 2019] – (In Rus.).

22. On the case of verification of constitutionality of the provisions of paragraph 2 of article 81 of the Law of the Chelyabinsk Region "On budget structure and budget process in the Chelyabinsk region" following the request of the Chelyabinsk regional court: Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation of November 11, 2003 № 16-P // Collected Legislation of the Russian Federation. 2003. № 46 (P. 2). Art. 4509 [Po delu o proverke konstitutsionnosti polozheniy punkta 2 stat'i 81 Zakona Chelyabinskoy oblasti "O byudzhetnom ustroystve i byudzhetnom protsesse v Chelyabinskoy oblasti" v svyazi s zaprosom Chelyabinskogo oblastnogo suda: Postanovlenie Konstitutsionnogo Suda RF ot 11 noyabrya 2003 g. № 16-P // Sobranie zakonodatel'stva RF. 2003. № 46 (ch. 2). St. 4509] – (In Rus.).

23. On the case of verification of constitutionality of the provisions of the first part of article 24.18 of the Federal Law "On appraisal activities in the Russian Federation" following the complaint of Bratsk municipal entity administration: Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation of July 5, 2016. № 15-P // Collected Legislation of the Russian Federation. 2016. № 29. Art. 4900 [Po delu o proverke konstitutsionnosti polozheniya chasty pervoy stat'i 24.18 Federal'nogo zakona "Ob otsenochnoy deyatel'nosti v Rossiyskoy Federatsii" v svyazi s zhaloboy administratsii munitsipal'nogo obrazovaniya goroda Bratska: Postanovlenie Konstitutsionnogo Suda RF ot 5 iyulya 2016 g. N 15-P // Sobranie zakonodatel'stva RF. 2016. № 29. St. 4900] – (In Rus.).

24. Kovachev D. A. Constitutional principle: concept, reality and fictitious nature // Russian Law Journal. 1997. № 9. P. 69-72 [Kovachev D.A. Konstitutsionnyy printsip: ego ponyatie, real'nost' i fiktivnost' // Zhurnal rossiyskogo prava. 1997. №9. S. 69-72] – (In Rus.).

25. On the case of verification of constitutionality of clause 18 of part 1 of article 14 and clause 14 of part 1 of article 15 of the Federal Law "On general principles of local government organization in the Russian Federation" following the complaint of the "Neryungri District" municipal administration: Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation of 26 April 2016. № 13-P // Collected Legislation of the Russian Federation. 2016. P. 19. Art. 2774 [Po delu o proverke konstitutsionnosti

punkta 18 chasti 1 stat'i 14 i punkta 14 chasti 1 stat'i 15 Federal'nogo zakona "Ob obshchikh printsipakh organizatsii mestnogo samoupravleniya v Rossiyskoy Federatsii" v svyazi s zhaloboy administratsii munitsipal'nogo obrazovaniya "Neryungrinskiy rayon: Postanovlenie Konstitutsionnogo Suda RF ot 26 aprelya 2016 g. N 13-P // Sobranie zakonodatel'stva RF. 2016. S 19. S. 2774] – (In Rus.).

26. Babichev I. V. Norms and principles of the European Charter of Local Government as an integral part of the legal doctrine of the Russian local government model // Constitutional and municipal law. 2018. № 6. P. 67-74 [Babichev I.V. Normy-printsipy Evropeyskoy khartii mestnogo samoupravleniya kak sostavnaya chast' pravovoy doktriny rossiyskoy modeli mestnogo samoupravleniya // Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo. 2018. N 6. S. 67-74] – (In Rus.)

ГЕНЕЗИС И РАЗВИТИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СОВЕТСКОЙ ЮРИДИЧЕСКОЙ НАУКЕ

УДК 342.553(470)(091)
ББК 67.3(2)6

ГСНТИ 10.09.91
Код ВАК 12.00.02

И. И. Тепляков

Российская академия народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации,
Екатеринбург, Россия
AuthorID: 719214

АННОТАЦИЯ: Цель исследования – выявить и проанализировать этапы зарождения и развития концептуальных положений государственного самоуправления в науке государственного права и советского строительства в период 1918–1991 гг. На протяжении всего данного исторического периода ведущие представители советской правовой школы отмечали его существенные характеристики, особенности организации и компетенции местных Советов и их взаимодействия с вышестоящими органами советской власти.

Для достижения поставленной цели использовался метод историко-правового анализа нормативных правовых актов и научных источников, а также сравнительно-правовой метод при исследовании правовых и партийно-доктринальных документов.

Результаты и их научная новизна: по результатам исследования выявлено, что государственному самоуправлению были присущи значительные противоречия с момента его установления: базовым принципом его организации выступал демократический централизм и подчинение вышестоящей государственной власти, при наличии самостоятельности в реализации компетенции местных Советов, не всегда имеющей четкие нормативные границы. Процесс развития государственного самоуправления в рамках построения советского социалистического государства представлял собой сменяющие друг друга периоды централизации и децентрализации в организации и деятельности местных Советов. При этом в советской юридической науке были выявлены и охарактеризованы следующие отличительные аспекты государственного самоуправления: умеренная децентрализация единой иерархической советской системы; расширенная компетенция местных Советов в части социально-экономических полномочий в отдельных сферах народного хозяйства; формирование собственной финансово-материальной базы местных Советов; создание и развитие нормативно-правовой основы, обеспечивавшей регламентацию деятельности местных Советов.

В качестве ключевого этапа, определившего судьбу государственного самоуправления, отмечается период разработки и принятия Конституции СССР 1977 г. Выявлены и охарактеризованы три подхода к определению будущего государственного самоуправления в процессе разработки и принятия последней Конституции Советского Союза.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: государственное самоуправление; местные Советы; государственное право; Конституция РСФСР; Конституция СССР; демократический централизм; местное самоуправление.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ:

Игорь Игоревич Тепляков, кандидат юридических наук, Уральский институт управления, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации,
620144, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 марта, 66, igor.teplyakov@ui.ranepa.ru.

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ: Тепляков И. И. Генезис и развитие государственного самоуправления в советской юридической науке // Муниципалитет: экономика и управление. 2019. № 3 (28). С. 31—40.

В настоящее время местное самоуправление является неотъемлемым элементом российской государственности. Оно определяется и как основа конституционного строя, и как форма осуществления народо-властия, как важная категория и предмет изучения различных общественных наук (юриспруденции, социологии, экономики и т.д.). Однако, несмотря на свое системообразующее значение для российского общества и государства, развитие местного самоуправления в Российской Федерации полно противоречий и дефектов. В частности, некоторые предметные сферы деятельности местного самоуправления по своему содержанию пересекаются с предметами ведения государственной власти (деятельность по обеспечению безопасности населения, профилактика экстремизма, терроризма). С 2014 года федеральным законодательством допускается перераспределение полномочий по решению вопросов местного значения в пользу органов государственной власти субъектов Российской Федерации, что порождает дискуссию о фактическом соблюдении конституционного принципа независимости местного самоуправления. Эти и многие другие вопросы являются предметом пристального изучения современных исследователей муниципального права [1], [2], [3]. Вместе с тем, при изучении концептуальных основ современного местного самоуправления, не стоит забывать об опыте развития местного управления в России в разные исторические периоды. История российской государственности неоднократно подтверждала, что в знаниях о ее прошлом находятся ключи к ее будущему. По нашему мнению, данная аллегория, несмотря на некоторую романтическую, вполне применима к истории местного самоуправления, прежде всего – периоду государственного самоуправления в РСФСР и СССР с 1918 по 1991 годы.

Генезис государственного самоуправления в России начался с падением монархии в феврале 1917 г. и повсеместным созданием Советов – принципиально новых коллегиальных органов самоуправления трудового народа, отражающих интересы новой общественной силы: крестьян, рабочих и солдат. Эти органы брали на себя властные функции и действовали параллельно с органами власти Временного правительства на местах, а иногда и заменяли их. Уже

в октябре 1917 года на территории России действовали свыше 1430 Советов рабочих и солдатских депутатов и свыше 450 Советов крестьянских депутатов [4, С. 70].

Анализируя место Советов в системе органов управления в этот период, В. В. Еремян и М. В. Федоров выделяют следующие три характерные черты присущие им [5, С. 167]. Во-первых, территориальная сфера деятельности этих органов власти и управления устанавливалась в границах существующих тогда административных территорий. Во-вторых, механизм взаимодействия Советов осуществлялся на основе принципов соподчиненности по вертикали и организационной взаимосвязи. Наконец, в-третьих, самостоятельность в решении вопросов местного значения местных Советов, как и легитимность их властных полномочий, определялась в решениях вышестоящих Советов.

Такой дуализм в организационных основах местных Советов привел к тому, что к концу 1917 года, что существовавшая на тот момент система Советов, обладавшая определенной независимостью и самостоятельностью, вступила в противоречие с происходившим в то же время процессом жесткой централизации государственного аппарата.

В результате партия большевиков провозгласила Советы органами государственной власти. Положение Советов в системе государственной власти было закреплено в Конституции РСФСР от 10 июля 1918 г., которая в первой статье определила Россию как республику Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов, которым принадлежала вся власть в центре и на местах.

Анализируя положение местных органов власти того времени, выдающийся ученый-государствовед М. А. Рейснер выделял самоуправленческое начало местных Советов, несмотря на их имплементацию в систему органов государственной власти. Также он отмечал, что: «закрепленный в Конституции общий план построения Советской власти указывал на формирование вертикали государственной власти снизу вверх, от огромного количества местных Советов, через ряд все более крупных объединений (съездов Советов) к высшему органу власти, «союзу всех союзов» – Всероссийскому съезду Советов» [6, С. 87]. Следует особо отметить, что, несмотря на признание основополагающего принципа государ-

ственного самоуправления – демократического централизма, профессор Рейснер обосновывал идею относительной автономности местных органов власти, в частности при реализации их компетенции: «...если не будет большой и самостоятельной работы на местах, одними декретами сверху поделаться ничего нельзя. Наша конституция предоставляет Советской власти на местах самостоятельное “разрешение всех вопросов, имеющих чисто местное значение”. Больше того, местным Советам предоставлено “объединение всей Советской деятельности в пределах данной территории” (местностях)» [7, С. 28]. Таким образом, уже с момента зарождения государственному самоуправлению было присуще сочетание в себе противоположных концептуальных начал: с одной стороны, жесткого централизма и подчинения центральной государственной власти, с другой стороны, самостоятельности при реализации своей компетенции, причем не имеющих четких нормативных границ.

Конституция СССР 1924 г. не привнесла значимых изменений в регулирование компетенции местных Советов: установление компетенции местных органов власти не относилось к ведению верховных органов СССР, отдельный раздел, посвященный компетенции местных Советов, в первой советской Конституции также отсутствовал. Новая Конституция РСФСР 1925 г. сохранила прежние положения о единстве системы местных и вышестоящих Советов. Более подробно в ней были отражены предметы ведения местных органов власти: составление и утверждение местных бюджетов, разрешение иных местных вопросов. Следует отметить некоторое расширение перечня предметов ведения местных Советов за счет отдельных вопросов административного характера, например, охраны правопорядка.

Таким образом, к началу 30-х годов XX века в СССР была разработана нормативная база и организована работа местных Советов и образованных при них исполнительных комитетов, совокупность которых составляла систему органов местной власти.

Следует согласиться с позицией профессора Л. В. Велихова, который утверждал, что в указанный исторический период в СССР сложились признаки, позволяющие идентифицировать местную власть в каче-

стве: 1) подзаконной (подотчетность и подконтрольность местным Советам центральным органам государственной власти); 2) ограниченной в собственной компетенции (конституционное ограничение предметов ведения местных Советов, которое, вместе с тем, сочеталось с широким перечнем полномочий); 3) финансово обособленной (наличие полномочий по самостоятельному принятию и утверждению местных бюджетов); 4) ограниченной в реализации компетенции определенной территорией (данное ограничение всегда сопутствует местному самоуправлению) [8, С. 244]. Л. А. Велихов, а через 30 лет и В. А. Пертцик пытались дать концептуальное объяснение устройства местной власти. Согласно их взглядам, основная идея концепции «государственного самоуправления» заключалась в осуществлении местной власти посредством диктатуры пролетариата, построенной на основе жесткой государственной централизации.

Анализируя положение местных Советов в 1920-е гг., профессор В. А. Пертцик отмечает: «Самоуправление народа с первых дней революции было институтом государственным, оно осуществлялось через государство и его органы... При этом местное самоуправление уже не рассматривается как “особая власть”, противопоставляющаяся центру, власти центральных органов, а представляет собой часть единой власти пролетарской диктатуры» [9, С. 20-21]. Таким образом, местные Советы согласно концепции «государственного самоуправления» определялись не как независимые органы публичной власти, а как элемент органов государственной власти, представляющий собой синтез государственного и общественного управления. Имплементация концепции «государственного самоуправления» в нормативные акты, регулирующие деятельность местных Советов, привела к тому, что развитие доктрины местного самоуправления в СССР было предано забвению вплоть до начала 1960-х гг.

Вместе с тем, концепция «государственного самоуправления» не определяла пределы государственной централизации по отношению к деятельности местных Советов. Более того, анализ нормативных актов, регулирующих деятельность местных органов власти в период «новой экономической политики», позволяет привести сле-

дующие примеры синтеза принципов централизации и децентрализации в регламентации компетенции местных Советов:

- умеренная децентрализация единой иерархической советской системы, перераспределение прерогатив в сторону от «верхушки вертикали власти» к определенному усилению прав и полномочий ее низовых звеньев;

- расширение социально-экономических полномочий местных Советов, выразившееся в новых направлениях деятельности местной власти, формирование ею специальных органов управления коммунальным хозяйством;

- формирование финансово-материальной базы местных Советов, восстановление системы налогообложения в условиях оживления товарно-денежных отношений;

- создание нормативно-правовой основы, обеспечивавшей регламентацию деятельности местных Советов (организационные основы и направления деятельности регламентировались гл.5 Конституции РСФСР 1925 г., конкретизация полномочий разъяснялась в Положении «О городских Советах» 1925 г. и принимаемыми в соответствии с ним актами органов управления на местах).

В начале 1930-х гг. концепция «государственного самоуправления» была имплементирована в систему городского управления: сначала по решению партийных органов часть предприятий городов объединялась в тресты, а с созданием в 1932 г. системы отраслевых промышленных наркоматов тресты перешли в их непосредственное подчинение. Это и было, как отмечает А. Н. Буров, фактическое умерщвление городских Советов, так как город из относительно независимого образования превращался в придаток индустрии [8, С. 107]. В 1933 г. принимается новое Положение о городских Советах, в котором они вновь стали декларироваться как органы пролетарской диктатуры, призванные проводить политику центральной власти на местах. Таким образом, деятельность местных Советов была окончательно приведена в соответствие с концепцией «государственного самоуправления», дальнейшие дискуссии о независимости местных Советов и наличии в СССР местного самоуправления как отдельного вида публичной власти потеряли свою актуальность. Новая Кон-

ституция СССР от 5 декабря 1936 г. в главе VIII идентифицировала органы управления на местах как «местные органы государственной власти». Таким образом, с момента принятия «Сталинской конституции» местные Советы были однозначно определены как органы государственной власти.

Великая Отечественная война внесла существенные коррективы в компетенцию местных Советов. Их основной задачей стало всевозможное содействие органам военного управления в обеспечении боеспособности РККА. Именно местные Советы стали базовым связующим звеном между армией и населением, как в зоне военных действий, так и в тылу.

Свою роль местные Советы играли и в восстановлении народного хозяйства. В августе 1943 г. СНК СССР и ЦК ВКП(б) приняли постановление «О неотложных мерах по восстановлению хозяйства в районах, освобожденных от немецкой оккупации». В соответствии с этим актом перед местными Советами встала задача восстановления разрушенного хозяйства, а также решение сопутствующих социальных вопросов: обеспечение жильем и работой лиц, комиссованных по болезни и получивших увечья в ходе военных действий, опека сирот, организация здравоохранения, народного просвещения и т.д. Следует согласиться с позицией В. С. Основина, согласно которой: «Затяжной характер военных действий предопределил решение местными Советами вопросов военно-административного и военно-хозяйственного характера, которые стали доминирующими функциями Советов на протяжении всей Великой Отечественной войны» [10, С. 15]. В результате компетенция местных Советов была расширена рядом вопросов административного характера, не имеющих чисто местного значения, что отложило свой отпечаток на дальнейшее развитие государственного самоуправления.

В конце 1950-х гг., с целью улучшения эффективности деятельности Советов на местах, был принят ряд постановлений высших партийных и государственных органов. Согласно официальной концепции Советы рассматривались в качестве одной из самых демократических форм органов самоуправления. Прогнозировалось, что вскоре они перестанут быть органами государственной власти и всецело превратятся в

структуры общественной самодеятельности трудящихся, предназначенные для управления делами общества, без каких бы то ни было политических функций [11, С. 43].

В свете данных активизировавшихся общественных процессов в 1950-е – ближе к 1960 гг. возобновляется научная дискуссия о местном самоуправлении. В начале 1950-х С. Н. Братусь оперирует термином «самоуправление», рассматривая местные Советы как субъекты гражданского права [12, С. 255]. Согласно его взглядам, местные Советы могут быть определены как местные органы власти, как олицетворение сущности самоуправления в подлинном её смысле. В 1963 г. была опубликована работа В. А. Пертцика с названием, характерным уже для современной юридической литературы – «Проблемы местного самоуправления в СССР». В данной работе определены характерные признаки местного самоуправления в СССР: отражение воли местного населения, отсутствие интересов, расходящихся с интересами центральных органов власти, полномочия местных Советов в решении всех вопросов, отнесённых к их ведению, и построение взаимоотношений с центральными органами власти на началах демократического централизма [9, С. 49].

В соответствии с рассмотренной концепцией, можно провести определенные разграничения в деятельности Советов. К предметам ведения вышестоящих Советов относились нормотворчество и планово-регулирующая деятельность. Советы более высокого уровня осуществляли руководство и координацию деятельности нижестоящих Советов. Их акты были обязательными для исполнения нижестоящими советскими органами власти. Следует также отметить наличие двойного подчинения исполнительных органов местных Советов. «По горизонтали» они были подчинены сформировавшим их местным Советам, а «по вертикали» одновременно были подотчетны исполнительным органам Советов более высокого уровня. Необходимо отметить, что В. А. Пертцик рассматривал местное самоуправление как часть государственного самоуправления, то есть являлся продолжателем идей профессора Л. В. Велихова о наличии «государственного самоуправления» в СССР.

Заметим, что не все представители юридического сообщества разделяли идеи

профессора В. А. Пертцика об отождествлении местных Советов и местного самоуправления. Например, С. С. Кравчук, К. Ф. Шеремет и Ю. А. Тихомиров считали, что понимание местных Советов только как местных органов управления значительно сужает представление о сущности данных органов. К. Ф. Шеремет, проанализировав законодательные акты, принятые в 1918—1936 гг., сделал вывод, что, вопреки утверждениям профессора В. А. Пертцика, в этих актах нет норм, закреплявших принципы местного самоуправления. Об этом же говорил и С. С. Кравчук, напомнивший, что Конституция РСФСР 1918 г. и другие законодательные акты закрепляли не принцип местного самоуправления, а принцип единовластия и полномочия местных Советов [13, С. 133].

Получается, что согласно данной позиции, В. А. Пертцик в своих суждениях исключал местные Советы из вертикали органов государственного управления СССР, что фактически противоречило конституционным основам советского периода, сочетающим в себе как принципы централизации, «вертикали власти», так и демократизма, народного представительства.

По нашему мнению, в данном споре достаточно сложно выделить единственно правильную позицию. Истинным видится определенный «синтез» приведенных выше позиций советских правоведов. В самом деле, анализ конституционных актов СССР позволяет сделать вывод о том, что местное самоуправление в тот период не рассматривалось как отдельный вид публичной власти. Но, в то же время, проводить аналогию между деятельностью местных Советов и Советов других уровней (Верховного Совета СССР, республиканских Советов) также представляется не совсем верным. Несмотря на то, что согласно Конституциям СССР и союзных республик местные Советы совместно с вышестоящими Советами образовывали единую централизованную систему органов власти и управления, они обладали рядом отличительных признаков, которые характерны для обособленного вида публичной власти: собственные предметы ведения, функции, задачи, полномочия и т. д. При этом следует отметить, что организационно-правовое регулирование деятельности местных Советов в основном осуществлялось на уровне союзных республик, в котором свое отражение находили некото-

рые национально-территориальные особенности местного управления. Определенным образом выделялись местные Советы и верховными органами власти СССР, которые посвящали их деятельности отдельные нормативные правовые акты. Все вышеизложенное в совокупности с рассмотренной ранее тенденцией к финансовой автономизации местных Советов позволяет сделать следующие выводы. С одной стороны, местные Советы нельзя было классифицировать как полноценные органы местного самоуправления, представляющие самостоятельный и независимый вид публичной власти. С другой стороны, наличие собственных элементов компетенции, прежде всего предметов ведения и полномочий, не позволяет идентифицировать местные Советы как органы государственной власти в чистом виде.

Вопрос о природе и правовом положении местных органов власти стал предметом активного обсуждения в период подготовки проекта Конституции СССР 1977 г. В совокупности взглядов представителей науки государственного права можно выделить три базовых подхода к решению указанного вопроса.

Представители первого подхода считали, что Советы не обладают самоуправленческими качествами. Например, А.И. Лукьянов замечал, что представление о местных Советах как об органах местного самоуправления было отброшено в ходе разработки первой советской Конституции [14, С. 269]. Аналогичной точки зрения придерживался Б.Н. Габричидзе, полагающий, что «дуализм» в рассмотрении местных Советов как органов государственной власти и местного самоуправления не позволяет четко решить проблему определения их правовой сущности [15, С. 62].

Сторонники второго подхода, опираясь на концепцию «общенародного государства», всецело поддерживаемую в 1960-х гг., выражали уверенность в том, что представительные учреждения на местах определяются как сугубо органы «территориального общественного самоуправления» и являются важным звеном при переходе от государственного управления к подлинному народовластию и развитому коммунистическому общественному строю [16, С. 12].

Апологеты третьего подхода отмечали, что местные Советы как институты власти

сочетают в себе одновременно свойства органов государственной власти и местного самоуправления. В частности, публичный характер деятельности и определенная функциональная близость свидетельствуют о принадлежности местных органов к системе государственной власти, а с другой – местные Советы по форме сохранили традиции российского самоуправления (например – в части выборов в представительные органы на местах, широкого участия граждан в решении местных вопросов через различные формы территориального самоуправления, так называемого «народного самоуправления» и т.д.) [17, С. 87], [18, С. 49]. По нашему мнению, представители третьего подхода были наиболее близки к реальному положению дел, что подтверждается приведенным выше анализом правового статуса местных Советов.

Тем не менее, от идеи определения местных Советов как органов государственной власти и органов местного самоуправления одновременно, в новой советской Конституции было решено отказаться. Главной причиной этого решения представляются опасения «подорвать» базовую основу конституционного строя СССР – осуществления государственной власти по принципу демократического централизма, сочетающего в себе выборность органов власти, их подотчетность народу и обязательностью решений вышестоящих органов для нижестоящих. Ослабление государственного и, главным образом, партийного контроля за деятельностью местных Советов было недопустимым, что и исключало возможность определения Советов как органов местного самоуправления.

Таким образом, Конституция СССР 1977 г. решила два базовых вопроса в деятельности местных Советов: определила данную категорию Советов как «местные органы государственной власти и управления»; закрепила организационные основы деятельности местных Советов и базовые элементы их компетенции. Более подробная регламентация деятельности местных Советов осуществлялась на уровне законодательства союзных республик. Новое законодательство РСФСР о местных органах власти определяло перечни вопросов, которые должны были решаться исключительно на сессиях Советов: рассмотрение отчетов о работе исполнительного комитета и

постоянных комиссий, признание полномочий депутатов, рассмотрение депутатских запросов, утверждение бюджета, планов экономического и социального развития соответствующей территории и т.д. В решении остальных вопросах местного значения местные Советы должны были следовать лишь директивам вышестоящих Советов, которые не всегда считали нужным, а иногда и просто были не в состоянии охватить своими актами всю сферу деятельности подведомственных Советов.

В результате местные Советы должны были отвечать за «все и сразу», при этом добиваться максимальной эффективности в каждом направлении своей деятельности, что являлось по сути невыполнимой задачей, в условиях нарастающего социально-экономического и политического кризиса.

Последовавшие в конце 1980-х гг. политические и экономические изменения не оставили системе советского управления шансов на существование. Крушение социалистического государства предопределило новый этап в истории России, требовалось оперативное внесение существенных изменений в различные аспекты управления, в том числе построения новой модели управления на местах – государственное самоуправление ушло в прошлое.

Анализируя общие итоги периода государственного самоуправления в истории России, следует отметить его следующие основные итоги:

1) С самого момента зарождения государственному самоуправлению были присущи внутренние концептуальные противоречия, отмеченные первыми советскими государствоведами: базовым принципом его организации выступал демократический централизм и подчинение вышестоящей государственной власти, при наличии самостоятельности в реализации компетенции местных Советов, не всегда имеющих четкие нормативные границы;

2) Процесс развития государственного самоуправления практически на всем периоде своего существования представлял собой сменяющие друг друга периоды централизации и децентрализации организации деятельности местных Советов. Пытаясь определить пределы государственной централизации в рамках государственного самоуправления, исследователи государст-

венного самоуправления определяли его следующие аспекты:

- умеренная децентрализация единой иерархической советской системы, в усилении прав и полномочий ее низовых звеньев;

- расширение социально-экономических полномочий местных Советов, выразившееся в новых направлениях деятельности местной власти; формирование собственной финансово-материальной базы местных Советов;

- создание и развитие нормативно-правовой основы, обеспечивавшей регламентацию деятельности местных Советов.

3) Ключевым этапом, определившим судьбу государственного самоуправления, следует признать период разработки и принятия Конституции СССР 1977 г. В ходе работы над Основным законом СССР государствоведами были предложены три подхода к определению будущего государственного самоуправления. Особо следует отметить предложение о переходе к «территориальному общественному самоуправлению» и организации демократического управления на местах. Представляется, что отказ от данного подхода во многом предопределил дальнейшую стагнацию и крах не только государственного самоуправления, но и всей системы советского самоуправления в целом.

Наконец, необходимо подчеркнуть, что становление местного самоуправления в Российской Федерации как независимого института публичной власти осуществлялось на основе советской системы органов управления, ибо иная системы органов управления на местах просто отсутствовала. Таким образом, в истории развития местного самоуправления сложился по-настоящему уникальный прецедент: вопреки позиции западных апологетов естественной теории развития местного самоуправления, становление независимых органов управления на местах в современной России было основано не на сильных демократических традициях решения местных проблем и вопросов, а на преобразовании фактически существовавшей модели государственного самоуправления. Представляется, что данный факт должен обязательно учитываться при изучении как истории отечественного местного самоуправления, так и актуальных вопросов его организации на современном этапе.

ЛИТЕРАТУРА

1. Авакьян С. А. Особенности Российской модели местного самоуправления и пути её совершенствования // Вестник Московского университета. Серия 11: Право. 2008. № 2. С. 61-75.

2. Выдрин И. В. Местное самоуправление в России: от идеи к практике // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 11. С. 75-80.

3. Алиев Ф. А., Тепляков И. И. Особенности реализации государственных полномочий по привлечению к административной ответственности органами местного самоуправления (на примере органов муниципальной власти в Свердловской области) // Муниципалитет: экономика и управление. 2015. № 3 (12). С. 88-96.

4. Буров А. Н. Местное самоуправление в России: исторические традиции и современная практика. Ростов-на-Дону, 2000.

5. Еремян В. В., Федоров М. В. Местное самоуправление в России (XII – начало XX вв.). М.: Новый Юрист, 1998.

6. Рейснер М. А. Основы Советской Конституции. М.: Изд-во Академии Генерального штаба РККА, 1920.

7. Рейснер М. А. Что такое Советская власть? М.: Изд-во Народного Комиссариата Земледелия, 1918.

8. Велихов Л. А. Основы городского хозяйства. М.: Наука, 1996.

9. Пертцик В. А. Проблемы местного самоуправления в СССР. Иркутск: Труды Ир-

кутского государственного университета им. А. А. Жданова, 1963.

10. Основин В. С. Местные Советы в годы войны // Правоведение. 1985. № 2. С. 11-18.

11. Бартышев В. И. К вопросу о принципах партийного руководства Советами // Правоведение. 1968. № 2. С. 43-50.

12. Братусь С. Н. Субъекты гражданского права. М.: Госюриздат, 1950.

13. Бурлацкий Ф. М. Обсуждение вопросов местного самоуправления в СССР // Советское государство и право. 1965. № 9. С. 133-135.

14. Лукьянов А. И. Развитие законодательства о советских представительных органах власти. М.: Юрид. лит., 1978.

15. Габричидзе Б. Н. Конституционный статус органов советского государства. М.: Юридическая литература, 1982.

16. Годунова О. В. Соотношение советского строительства и науки управления (на опыте исследования системы местных Советов депутатов трудящихся): автореферат дис. ... кандидата юридических наук. Свердловск, 1975.

17. Григорян Л. А. Советы – органы власти и народного самоуправления. М.: Юридическая литература, 1965.

18. Скуратов Ю.И. Концепция самоуправления народа в СССР: понятие и содержание // Гражданское общество и правовое государство: Предпосылки формирования. М., 1991. С. 48-55.

GENESIS AND DEVELOPMENT OF PUBLIC GOVERNMENT IN THE SOVIET LEGAL SCIENCE

I. I. Teplyakov

Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration,
Ekaterinburg, Russia

ABSTRACT: The research aim is to reveal and analyze stages of inception and development of public government conceptual provisions in the science of public law and Soviet construction in the 1918-1991 period. Throughout the given historical period, the leading representatives of the Soviet law school identified its significant characteristics, organizational specifics and competence of local Soviets and their interaction with higher bodies of Soviet power.

To achieve this goal, the authors used the method of historical and legal analysis of regulatory legal acts and scientific sources, as well as the comparative legal method in the study of legal and party doctrinal documents.

Results and scientific novelty: following the research results, it was identified that significant contradictions were inherent in public government from the moment it was established: the basic principle of its organization was democratic centralism and subordination to a higher state power, with in-

dependence in the implementation of the competence of local Councils, not always having clear regulatory limits. The process of public government development in the framework of the Soviet socialist state development featured the successive periods of centralization and decentralization in organization and activities of the local Soviets. Moreover, the Soviet legal science revealed and characterized certain distinctive aspects of public government. They were: moderate decentralization of a single hierarchical Soviet system; expanded competence of local Councils in terms of socio-economic authorities in certain areas of national economy; development of the own financial and material basis of local Councils; creation and development of the normative framework providing the local Councils' activities regulation.

As the key period, determining the fate of public government, the development and adoption of the USSR Constitution of 1977 is noted. Three approaches to determining the future of public government in the latest Constitution of the Soviet Union development and adoption are identified and characterized.

KEYWORDS: public government; local Councils; state law; Constitution of the RSFSR; Constitution of the USSR; democratic centralism; local government.

AUTHOR'S INFORMATION:

Igor I. Teplyakov, Cand. Sci. (Law), Associate Professor, Ural Institute of Management, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, 66, 8 March st., Ekaterinburg, Russia, 620144, igor.teplyakov@ui.ranepa.ru.

FOR CITATION: Teplyakov I. I. Genesis and development of public government in the soviet legal science // Municipality: Economics and Management. 2019. № 3 (28). P. 31—40.

REFERENCES

1. Avakyan S. A. The specifics of the Russian model of local government and ways to improve it // Bulletin of Moscow University. Series 11: Law. 2008. № 2. P. 61-75. [Avak'jan S.A. Osobennosti Rossijskoj modeli mestnogo samoupravlenija i puti ejo sovershenstvovanija // Vestnik Moskovskogo universiteta. Serija 11: Pravo. 2008. № 2. S. 61-75.] – (In Rus.).
2. Vydrin I. V. Local government in Russia: from idea to practice // Constitutional and municipal law. 2015. № 11. P. 75-80 [Vydrin I.V. Mestnoe samoupravlenie v Rossii: ot idei k praktike // Konstitucionnoe i municipal'noe pravo. 2015. № 11. S. 75-80.] – (In Rus.).
3. Aliev F. A., Teplyakov I. I. Features of the state powers implementation to be hold administratively liable by local authorities (exemplified by the municipal authorities of the Sverdlovsk region) // Municipality: economics and management. 2015. № 3 (12). P. 88-96 [Aliev F.A., Teplyakov I.I. Osobennosti realizacii gosudarstvennyh polnomochij po privilecheniju k administrativnoj otvetstvennosti organami mestnogo samoupravlenija (na primere organov municipal'noj vlasti v Sverdlovskoj oblasti) // Municipality: jekonomika i upravlenija. 2015. № 3 (12). S. 88-96.] – (In Rus.).
4. Burov A. N. Local government in Russia: historical traditions and modern practice. Rostov-on-Don, 2000 [Burov A.N. Mestnoe samoupravlenie v Rossii: istoricheskie tradicii i sovremennaja praktika. Rostov-na-Donu, 2000.] – (In Rus.).
5. Eremyan V. V., Fedorov M.V. Local government in Russia (XII – early XX centuries). M.: New Lawyer, 1998 [Eremjan V.V., Fedorov M.V. Mestnoe samoupravlenie v Rossii (XII – nachalo XX vv.). M.: Novyj Jurist, 1998.] – (In Rus.).
6. Reisner M. A. Fundamentals of the Soviet Constitution. M.: Publishing House of the Military Academy of the General Staff of the Workers' and Peasants' Red Army, 1920 [Rejsner M.A. Osnovy Sovetskoj Konstitucii. M.: Izd-vo Akademii General'nogo shtaba RKKA, 1920.] – (In Rus.).
7. Reisner M. A. What is Soviet power? M.: Publishing House of the Military Academy of the General Staff of the Workers' and Peasants' Red Army, 1918 [Rejsner M.A. Chto takoe Sovetskaja vlast'? M.: Izd-vo Narodnogo Komissariata Zemledelija, 1918.] – (In Rus.).
8. Velikhov L. A. Fundamentals of urban economy. M.: Nauka, 1996 [Velihov L.A. Osnovy gorodskogo hozjajstva. M.: Nauka, 1996.] – (In Rus.).

9. Perttsik V. A. Local government problems in the USSR. Irkutsk: Works of the Irkutsk State University. A. A. Zhdanova, 1963 [Pertcik V.A. Problemy mestnogo samoupravlenija v SSSR. Irkutsk: Trudy Irkutskogo gosudarstvennogo universiteta im. A.A. Zhdanova, 1963.] – (In Rus.).

10. Osnovin V. S. Local Councils in the war period // Jurisprudence. 1985. №2. P. 11-18 [Osnovin V.S. Mestnye Sovety v gody vojny // Pravovedenie. 1985. № 2. S. 11-18.] – (In Rus.).

11. Bartyshev V.I. On the principles of the party leadership of the Soviets // Jurisprudence. 1968. № 2. P. 43-50 [Bartyshev V.I. K voprosu o principah partiynogo rukovodstva Sovetami // Pravovedenie. 1968. № 2. S. 43-50.] – (In Rus.).

12. Bratus' S. N. Subjects of civil law. M.: Gosjurizdat, 1950 [Bratus' S.N. Sub'ekty grazhdanskogo prava. M.: Gosjurizdat, 1950.] – (In Rus.).

13. Burlatskiy F. M. Discussion of issues of local self-government in the USSR // Soviet state and law. 1965. № 9. P. 133-135 [Burlackij F.M. Obsuzhdenie voprosov mestnogo samoupravlenija v SSSR // Sovetskoe gosudarstvo i pravo. 1965. № 9. S. 133-135.] – (In Rus.).

14. Lukyanov A. I. Development of legislation on the Soviet representative bodies of power. M.: Legal literature, 1978 [Luk'janov A.I. Razvitie zakonodatel'stva o sovetskikh

predstavitel'nyh organah vlasti. M.: Juridicheskaja literatura, 1978.] – (In Rus.).

15. Gabrichidze B. N. Constitutional status of the Soviet state bodies. M.: Legal literature, 1982 [Gabrichidze B.N. Konstitucionnyj status organov sovetskogo gosudarstva. M.: Juridicheskaja literatura, 1982.] – (In Rus.).

16. Godunova O. V. Correlation of the Soviet construction and management science (from the experience of researching the local Councils of Workers' Deputies system): abstract ... candidate of law. Sverdlovsk, 1975 [Godunova O.V. Sootnoshenie sovetskogo stroitel'stva i nauki upravlenija (na opyte issledovanija sistemy mestnyh Sovetov deputatov trudjashhihsja): avtoreferat dis. ... kandidata juridicheskikh nauk. Sverdlovsk, 1975.] – (In Rus.).

17. Grigoryan L. A. The Soviets - authorities and public self-government. M.: Legal literature, 1965 [Grigorjan L. A. Sovety – organy vlasti i narodnogo samoupravlenija. M.: Juridicheskaja literatura, 1965.] – (In Rus.).

18. Skuratov Yu.I. The concept of self-government of the people in the USSR: concept and content // Civil society and the rule of law: Development background. M., 1991. P. 48-55 [Skuratov Ju.I. Konceptcija samoupravlenija naroda v SSSR: ponjatie i sodержanie // Grazhdanskoe obshhestvo i pravovoe gosudarstvo: Predposylki formirovanija. M., 1991. S. 48-55.] – (In Rus.).

МОДЕЛИ ПЕРЕХОДА НА КОНКУРСНУЮ СИСТЕМУ ИЗБРАНИЯ МЭРОВ: ОПЫТ МУНИЦИПАЛИТЕТОВ СВЕРДЛОВСКОЙ ОБЛАСТИ

УДК 323.2:352(470.54)
ББК 66.3(2Рос-4Све),124

ГСНТИ 10.16.02
Код ВАК 12.00.02

Р. С. Мухаметов

Уральский федеральный университет имени
первого Президента России Б. Н. Ельцина,
Екатеринбург, Россия
AuthorID: 899648

Ю. А. Позднякова

Уральский федеральный университет имени
первого Президента России Б. Н. Ельцина,
Екатеринбург, Россия

АННОТАЦИЯ: С начала 2015 года в России в целом и в Свердловской области в частности идет процесс перехода на конкурсную систему избрания глав городов. Проблема в том, что данный процесс протекает по-разному: в одних муниципалитетах мирно, в других – сопровождается скандалами. Целью работы является изучение политической ситуации в муниципалитетах Среднего Урала и выделение не только моделей перехода на новую систему избрания, но и факторов, определяющих тот или иной вариант. Теоретико-методологической основой работы выступает теория рационального выбора. В работе использовался сравнительный анализ (для выявления критериев выделения различных моделей перехода) и метод case-study (для рассмотрения конкретных ситуаций в муниципалитетах). Эмпирической базой выступили данные местных избирательных комиссий, материалы информационных агентств, аналитические доклады. В результате проведенного исследования автор пришел к выводу, что процесс перехода на конкурсную систему избрания глав городов неоднороден. В одних муниципалитетах (Екатеринбург, Сысерть) данный процесс проходит спокойно, без политических эксцессов, а в других (Дегтярск, Богданович) – сопровождается политическими конфликтами. Исследование показало, что варианты (модели) процесса перехода и его политические результаты зависят от сочетания двух факторов – степени единства муниципальной элиты и уровня конфликтности между мэром и главой региона.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: местное самоуправление, локальная политика, муниципальные элиты, выборы мэров, муниципальное управление, Свердловская область.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ:

Руслан Салихович Мухаметов, кандидат политических наук, доцент, Уральский федеральный университет имени первого Президента России Б. Н. Ельцина.
620000, Россия, г. Екатеринбург, пр. Ленина, 51, muhametov.ru@mail.ru.

Юлия Андреевна Позднякова, магистрант, Уральский федеральный университет имени первого Президента России Б. Н. Ельцина.
620000, Россия, г. Екатеринбург, пр. Ленина, 51, Ul_po@inbox.ru.

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ: Мухаметов Р. С., Позднякова Ю. А. Модели перехода на конкурсную систему избрания мэров: опыт муниципалитетов Свердловской области // Муниципалитет: экономика и управление. 2019. № 3 (28). С. 42—49.

Главной чертой российского местного самоуправления (МСУ) является его постоянное реформирование [1, с. 36–42]. На нынешнем этапе особое место среди всех новаций занимает введение нового способа избрания главы муниципального образования (МО) – представительным органом из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией. Таким образом, на дан-

ный момент уставами МО может быть установлен один из трех вариантов избрания мэра: избрание на муниципальных выборах; избрание депутатами представительного органа муниципального образования из своего состава; избрание депутатами представительного органа из числа претендентов, представленных конкурсной комиссией. По состоянию на 1 марта 2019 г., на

муниципальных выборах избран 25,7% мэров, из состава депутатов – 41,3%, по конкурсу – 32,7%, на сходах – 0,3% [2]. Необходимо заметить, что конкурсный способ был введен только в 2015 году. На данный момент этот вариант применительно к главам муниципальных районов и городских округов применяется в 27 регионах, в том числе и в Свердловской области. Широкое и повсеместное внедрение конкурсной модели обусловлено двумя политическими причинами.

Первая – из всех возможных вариантов вышеназванный способ предоставляет главе региона максимально возможные рычаги воздействия на персональный состав корпуса глав муниципалитетов. Применительно к муниципальным районам и городским округам половина членов конкурсной комиссии назначается представительным органом соответствующего МО, а другая половина – губернатором. Иными словами, новая модель избрания главы МО расширяет спектр возможностей региональных правящих элит по формированию системы муниципального управления на конкретных территориях. Поэтому не удивляет, что региональные власти активно задействуют конкурсную модель, чтобы усилить контроль над МСУ [3, с. 16].

Вторая причина – данный способ избрания главы МО не предусматривает прямых выборов, на которых могут победить оппозиционные главе региона и партии «Единая Россия» кандидаты. Из недавней политической истории Свердловской области можно привести несколько громких примеров: победа самовыдвиженца Валентины Исаевой на выборах мэра Нижнего Тагила в 2008 году и Евгения Ройзмана в Екатеринбурге в 2013 году и т.д. [4, с. 25]. Приход к власти крупного города (особенно административного центра региона) оппозиционного политика не является критичной для политической выживаемости губернатора, но событие это – малоприятное в политическом плане, т.к. это может стать причиной возникновения политического конфликта между уровнями власти. По данным эмпирического исследования, конфликт губернатора с мэром региональной столицы приводит к снижению явки избирателей и ощутимым электоральным потерям главы региона на прямых выборах [5, с. 76-91]. Это обусловлено тем, что такой

мэр становится во главе городской политической машины, которая работает против действующего главы региона. В политологической литературе политические машины условно определяются как «политические организации, мобилизующие электоральную поддержку путем предоставления определенного рода специфических привилегий избирателям в обмен на их голоса» [6, с. 462].

Объектом нашего исследования выступает конкурсная система избрания глав муниципальных образований, расположенных на территории Среднего Урала, а предметом – особенности и условия перехода на «конкурсную» систему. Целью работы является выявление моделей перехода городов на не прямые выборы «сильных мэров». Под «конкурсной» системой понимают такой способ избрания «сильного» мэра, когда глава города избирается депутатами гордумы из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией. Данный вариант избрания появился в феврале 2015 года.

В Свердловской области 94 муниципальных образования, из которых 68 – городские округа, 5 – муниципальные районы, 5 – городские поселения и 16 – сельские поселения. На данный момент прямые выборы исчезли повсеместно и сохранились только в 16 сельских поселениях. На наш взгляд, это в первую очередь связано с тем, что сельские поселения – специфические муниципальные образования с очень маленькой территорией, а, следовательно, хорошо развитыми связями между людьми. В таких условиях наилучший вариант – выбор главы на прямых выборах. Кроме того, необходимо понимать, что для небольших муниципалитетов характерна кадровая проблема: найти управленца сегодня достаточно сложно, так как кадровый резерв для этих должностей практически не сформирован. Поэтому внедрение не прямых выборов на территории сельских поселений осложнило бы работу региональных органов власти по подбору кандидатов и могло бы привести к политическому и управленческому кризису территории.

Первыми муниципалитетами, которые перешли на новую систему, были Березовский, Махнёво и Туринск. Последним городом (городским округом), в котором были отменены прямые выборы мэра, был Нижний Тагил. Соответствующий законопроект

был принят региональным парламентом 5 мая 2018 года. Нижний Тагил оставался последним городом в Свердловской области, в котором сохранялись прямые выборы. Их отмена связана в первую очередь с назначением мэра Нижнего Тагила Сергея Носова губернатором Магаданской области.

Если говорить о степени научной проработанности темы, то стоит отдельно выделить работу пермских исследователей Ковина и Петровой, которые, проанализировав 35 конкурсов на избрание глав МО, построили следующую типологию конкурсов: неконкурентное и неконфликтное избрание; неконкурентное, но конфликтное избрание; конкурентное, но неконфликтное избрание; конкурентное и конфликтное избрание главы [7, с. 112–120]. Исходя из представленной выше типологии, можно сделать вывод, что в ее основу авторы заложили два критерия – уровень конкурентности конкурса и характера конфликтности уже прошедших конкурсов по избранию глав МР и ГО в Пермском крае. Наше исследование отличается от представленного выше двумя моментами. Во-первых, географией изучения, т.е. в этой научной работе рассматривается политическая ситуация в муниципалитетах Свердловской области. Во-вторых, и это само главное, акцентом, т.е. основное внимание уделено политическим последствиям отмены прямых выборов и перехода на конкурсную систему избрания, а также причинам, которые к этим последствиям привели.

В основу анализа мы положили два критерия – уровень сплоченности городской элиты и характер взаимоотношений (наличие или отсутствие конфликта) между муниципальной (исполнительной) и региональной властью (см. таблицу 1). В зависимости от уровня сплоченности мы выделили два вида или типа элит – интегрированную и фрагментарную. Под интегрированной муниципальной элитой мы понимаем ситуацию, когда «сильный мэр» (или местная администрация во главе с ситуменеджером в случае двуглавой системы

управления) и большинство депутатского корпуса городской думы составляют одну политическую команду. Под фрагментированной муниципальной элитой мы понимаем ситуацию, когда большинство депутатов представительного органа МО и глава города (местная администрация) представляют разные политические лагеря, группы элит.

Для изучения опыта перехода муниципальных образований Свердловской области на конкурсную систему избрания мэров мы применили метод case-study. Среди городов Среднего Урала мы выбрали четыре города (Полевской, Дегтярск, Богданович, Екатеринбург), на примере которых можно лучше всего показать варианты перехода на конкурсную модель.

Екатеринбург

Политическая ситуация в уральской столице накануне конкурсных выборов характеризовалась двумя моментами. Во-первых, наличием интегрированной муниципальной элиты. Речь идет о «городской команде», т.е. о группе муниципальных служащих (том-менеджменте) администрации уральской столицы, большинстве депутатов гордумы, а также отдельных местных политиков и общественников, которые сотрудничали с ней. Во главе этой группы был руководитель администрации свердловского губернатора В. Г. Тунгусов, много лет проработавший на должности руководителя аппарата администрации Екатеринбурга (2004–2016 гг.). Во-вторых, наличием конфликта между «городской командой» и свердловским губернатором Е. Куйвашевым [8, с. 225–231]. Необходимо сказать, что конфликт между «областью» и «городом» на Среднем Урале имеет давнюю историю, является классическим примером противостояния регионального и местного уровней управления, вошел во все учебники по политической регионалистике, став заметной частью политической истории Свердловской области [9].

Таблица 1. Модели перехода на конкурсную систему

	Конфликт главы города с региональной элитой	Отсутствие конфликта мэра с региональной элитой
Интегрированная элита	Екатеринбург	Полевской
Фрагментированная элита	Сысерть	Дегтярск и Богданович

По итогам муниципальных выборов, которые состоялись в ЕДГ 09.09.2018, «город» потерял политический контроль над гордумой, т.е. большинство депутатов гордумы нового созыва занимали «антигородские» позиции. Это большинство не представляет собой единого целого – одна часть «народных избранников» политически ориентируется на свердловского губернатора Е. Куйвашева, другая – представляет интересы жилищно-коммунального бизнеса, но их объединяет одно – усталость или неприемлемость «городской команды». Те выборы имели важное политическое значение по двум причинам. Первая – гордума (большинство ее депутатов) назначает половину членов конкурсной комиссии, роль которой состоит в том, чтобы из всех заявившихся кандидатов на пост мэра выбрать трех наиболее достойных (не только в плане профессионализма и опыта работы, но и в политическом аспекте). Вторая – гордума / представительный орган избирает главу города. Исходя из двух вышеназванных условий, свердловский губернатор поддержал кандидатуру А. Г. Высокинского, который был заместителем Е. Куйвашева. Проблемы с его избранием на пост главы уральской столицы отсутствовали. Таким образом, интегрированная муниципальная элита, конфликтовавшая с главой региона, потерпела политическое поражение и потеряла по итогам муниципальных выборов (прямых, по которым избирались депутаты гордумы, и косвенных, градоначальник) власть.

Полевской

Политическая ситуация в городе накануне конкурсных выборов характеризовалась двумя моментами. Первый – сильные и устойчивые позиции градообразующего предприятия в политической сфере. Интегрированность муниципальной (политической и экономической) элиты обеспечивает градообразующее предприятие, которым выступает Северский трубный завод (входит в Трубную металлургическую компанию). В городе сложилась на момент перехода к новой системе, если рассматривать в аспекте взаимоотношений бизнеса и власти, модель, которая в научной политологической литературе именуется как «приватизация власти», «город-комбинат», «захват государства». Об этом говорит тот факт, что «сильный мэр» А. Ковалев с 1992

года и до своего избрания мэром проработал на градообразующем предприятии, пройдя путь от электромонтера до директора по управлению персоналом. Второй – отсутствие конфликта между главой города и региональной властью. Это обусловлено следующим моментом. В условиях, когда глава города (не только он, но и большинство городских депутатов) являются выходцами из градообразующего предприятия, говорить о конфликтности достаточно сложно, т.к. деловые элиты, руководствуясь экономическим интересом и прагматизмом, стремятся выстроить конструктивные отношения с губернатором в надежде получить преференции [10].

Консолидированным кандидатом от градообразующего предприятия и политического руководства области стал директор по управлению персоналом Северского трубного завода и вице-спикер думы Полевского Константин Поспелов. В сентябре 2017 г. городская дума практически единогласно поддержала избрание Поспелова на пост главы муниципального образования. Экс-мэр Ковалев был отправлен в «почетную политическую ссылку». Он был пристроен работать в структуры областной исполнительной власти, став заместителем управляющего администрацией Западного управленческого округа. Таким образом, интегрированной локальной элите, которая находилась в хороших конструктивных отношениях с региональной правящей элитой, удалось сохранить статус-кво, т.е. политический контроль над «городом».

Сысерть

Начальная ситуация в Сысерти может быть представлена следующим образом. Во-первых, наличие фрагментированной элиты. Наблюдался конфликт между главой города Александром Карамышевым и депутатами представительного органа из-за земельного вопроса. Большинство депутатов негативно оценивали работу главы, хотя формально она оставалась без юридической оценки со стороны думы («мягкая» форма критики). Во-вторых, конфликт между главой города и свердловским губернатором. Глава региона не рекомендовал Карамышеву повторно выдвигаться на пост главы. В этих условиях региональные власти выдвинули министра инвестиций и развития Свердловской области Дмитрия Нисковских

на конкурс главы Сысерти, который и победил. А. Карамышев участие в конкурсе не принимал, сосредоточившись на выборах в муниципальную думу. Большинство голосов по итогам выборов в думу в 2017 году получили сторонники Карамышева. Новый состав думы Сысерти избрал своим председателем Александра Карамышева. Таким образом, группе А. Карамышева удалось остаться в городской власти, но только не в исполнительной, а представительной.

Дегтярск и Богданович

Наконец, примерами следующей модели выступают Дегтярск и Богданович. Для нее свойственны такие характеристики, как наличие фрагментированной муниципальной элиты и отсутствие конфликта между главой города и свердловским губернатором.

Если говорить о Дегтярске, то конфликтными были отношения между депутатским корпусом («клан Хасимовых») и возглавлявшим город с 2012 по 2018 годы мэром Игорем Бусахиным. Последний был избран на прямых выборах. Выдвиженец «Справедливой России» Игорь Бусахин был избран главой Дегтярска в 2012 году, набрав 63,9% голосов и существенно опередив кандидата, поддержанного «Единой Россией», Ольгу Козлову (13,9%). Официально она баллотировалась в порядке самовыдвижения, но пользовалась поддержкой областной администрации и партии «Единая Россия». В течение нескольких лет дума ставила ему «неуд» после ежегодных отчетов о работе в должности главы городского округа. Иными словами, действующий (на тот момент) глава и ряд депутатов гордумы во главе со спикером Ольгой Хисамовой длительный период находились в жестком противостоянии.

Что касается Богдановича, то там было противостояние тандема Быков-Голованов (депутатский корпус) против мэра Владимира Москвина. Политический конфликт начался почти сразу после избрания последнего. Бывший мэр (А. Быков) три срока руководил Богдановичем. Во времена его мэрства Голованов возглавлял финансовое управление администрации. При Москвине он был отправлен на пенсию.

Специфика ситуации в рассматриваемых городах состояла в том, что политические силы, контролирующие городские ду-

мы («клан Хасимовых» и тандем Быкова-Голованова) стремились через конкурсную процедуру «поставить» на должность мэра лояльного себе человека (бывшего руководителя контрольного органа Дегтярска Татьяну Васильеву и Владимира Голованова соответственно). Действующие мэры (И. Бусахин в Дегтярске и В. Москвин в Богдановиче) были заинтересованы в переизбрании. Противоположность политических интересов акторов локальной политики приводила к местным политическим кризисам. В частности, в Дегтярске для избрания нового мэра понадобилось провести три конкурса, а по времени сам процесс затянулся на два года. В Богдановиче политический кризис выразился в двоевластии, когда городом руководили два человека – В. Москвин и В. Голованов. Необходимо отметить, что это продолжалось две недели. Неспособность местных элит договориться между собой и найти компромиссное решение вынуждало в каждом случае свердловского губернатора вмешиваться, что находило выражение в нейтральной кандидатуре на пост «сильного мэра» (Вадим Пильников в Дегтярске и Павел Мартьянов в Богдановиче). Таким образом, силам, контролирующим муниципальные думы, не удавалось реализовать свои планы по политическому захвату города.

Подводя итог всему вышесказанному, можно сказать, что процесс перехода на конкурсную систему избрания глав городов неоднороден. В одних муниципалитетах данный процесс проходит спокойно, без политических эксцессов, а в других – сопровождается политическими конфликтами. Говоря о политических последствиях перехода (постфактум) для локальной элиты, можно выделять как проигравших, так и победителей. Как показало наше исследование, варианты (модели) процесса перехода и его политические результаты зависят от сочетания двух факторов – степени единства муниципальной элиты и уровня конфликтности между мэром и главой региона.

ЛИТЕРАТУРА

1. Мухаметов Р.С. Местное самоуправление в России: основные этапы развития // Вопросы управления. 2015. № 5. С. 36–42.
2. Информационно-аналитические материалы о состоянии и основных направле-

ниях развития местного самоуправления в Российской Федерации (данные за 2018 г. – начало 2019 г.). [Электронный ресурс] // Министерство юстиции РФ. URL: <https://minjust.ru/razvitie-federativnyh-otnosheniy-i-mestnogo-samoupravleniya/informacionno-analiticheskie-materialy-o> (дата обращения 01.08.2019).

3. Кузнецов А. Ю. Специфика функционирования механизмов сменяемости власти в условиях российского федерализма // Общество: политика, экономика, право. 2018. № 8. С. 15–18.

4. Мухаметов Р. С. Государственная политика в сфере местного самоуправления в период построения «вертикали власти» // Вопросы управления. 2016. № 6. С. 23–29.

5. Сироткина Е. В., Карандашова С. А. Лояльность элит и выборы глав регионов: роль предвыборных конфликтов в исходе голосования // Полис. Политические исследования. 2017. № 6. С. 76–91.

6. Golosov G. V. Machine Politics: The Concept and Its Implications for Post-Soviet Studies // Demokratizatsiya. 2013. Vol. 21. № 4. P. 459–480.

7. Ковин В. С., Петрова Р. И. Конкурентность в локальном политическом пространстве: конкурсы по избранию глав МСУ и выборы депутатов представительных органов власти в муниципальных районах и городских округах Пермского края в 2012–2017 гг. // Вестник Пермского научного центра УрО РАН. 2017. № 4. С. 112–120.

8. Мухаметов Р. С. Специфика конфликта «области» и «города» (на примере Свердловской области) // Известия Уральского федерального университета. Серия 1: Проблемы образования, науки и культуры. 2013. Т. 119. № 4. С. 225–231.

9. Мухаметов Р. С. Политические институты и процессы в Свердловской области. Екатеринбург: Изд-во Урал. ун-та, 2017.

10. Туровский Р. Ф. Региональные модели взаимодействия между деловыми и властными элитами: современные процессы и их социально-политические последствия. Итоговый аналитический доклад. [Электронный ресурс] // Политком.ру. URL: <http://www.politcom.ru/8474.html> (дата обращения 01.08.2019).

MODELS OF TRANSITION TO THE COMPETITIVE SYSTEM OF MAYOR ELECTION: EXPERIENCE OF MUNICIPALITIES OF THE SVERDLOVSK REGION

R. S. Mukhametov

Ural Federal University named after the first President of Russia B. N. Yeltsin, Ekaterinburg, Russia

Yu. A. Pozdnyakova

Ural Federal University named after the first President of Russia B. N. Yeltsin, Ekaterinburg, Russia

ABSTRACT: From the early 2015, in Russia in general and in the Sverdlovsk region in particular, there is an ongoing process of transition to the competitive system of the city heads election. The problem is that this process is different: quite peacefully in some municipalities, but scandalized in others. The aim of the research is to study the political situation in the municipalities of the Middle Urals and highlight not only the models of transition to the new election system, but also the factors justifying the particular option. The rational choice theory is the theoretical and methodological basis of the research. The comparative analysis (to identify criteria for distinguishing various transition models) and the case-study method (to consider specific situations in municipalities) were also applied. As the empirical basis, there was data from local election commissions, materials from news agencies, and analytical reports. As a result, the author came to the conclusion, that the process of transition to a competitive system of mayor election is varying. In some municipalities (Ekaterinburg, Sysert) this process goes smoothly, without political excesses, and in others (Degtyarsk, Bogdanovich) is accompanied by political conflicts. The research showed that the options (models) of the transition process and its political results depend on a combination of two factors - the degree of the municipal elite unity and the level of conflict between the mayor and the regional leader.

KEYWORDS: local government, local politics, municipal elites, mayor elections, municipal government, Sverdlovsk region.

AUTHOR'S INFORMATION:

Ruslan S. Mukhametov, Cand. Sci. (Political), Associate Professor, Ural Federal University named after the first President of Russia B. N. Yeltsin,
51, Lenina st., Ekaterinburg, Russia, 620000, muhametov.ru@mail.ru

Yulia A. Pozdnyakova, undergraduate, Ural Federal University named after the first President of Russia B. N. Yeltsin,
51, Lenina st., Ekaterinburg, Russia, 620000, Ul_po@inbox.ru.

FOR CITATION: Mukhametov R. S., Pozdnyakova Yu. A. Models of transition to the competitive system of mayor election: experience of municipalities of the Sverdlovsk region // Municipality: Economics and Management. 2019. №3 (28). P. 42—49.

REFERENCES

1. Mukhametov R. S. Local government in Russia: main development stages // Management Issues. 2015. № 5. P. 36–42 [Mukhametov R.S. Mestnoe samoupravlenie v Rossii: osnovnye jetapy razvitija // Voprosy upravlenija. 2015. № 5. S. 36–42]. – (In Rus.)

2. Information and analytical materials of the state and main directions of the local government development in the Russian Federation (2018 - early 2019 statistics). [e-resource] // Ministry of Justice of the Russian Federation. URL: <https://minjust.ru/razvitie-federativnyh-otnosheniy-i-mestnogo-samoupravleniya/informacionno-analiticheskie-materialy-o> (date of access 01.08.2019) [Informacionno-analiticheskie materialy o sostojanii i osnovnyh napravlenijah razvitija mestnogo samoupravlenija v Rossijskoj Federacii (dannye za 2018 g. – nachalo 2019 g.). [Jelektronnyj resurs] // Ministerstvo justicii RF. URL: <https://minjust.ru/razvitie-federativnyh-otnosheniy-i-mestnogo-samoupravleniya/informacionno-analiticheskie-materialy-o> (data obrashhenija 01.08.2019)]. – (In Rus.)

3. Kuznetsov A. Yu. The specifics of change of power mechanisms functioning under the conditions of Russian federalism // Society: politics, economics, law. 2018. № 8. P. 15–18 [Kuznetsov A. Ju. Specifika funkcionirovanija mehanizmov smenjaemosti vlasti v uslovijah rossijskogo federalizma // Obshhestvo: politika, jekonomika, pravo. 2018. № 8. S. 15–18]. – (In Rus.)

4. Mukhametov R. S. State policy in the field of local government in the period of the “vertical of power” development // Management Issues. 2016. № 6. P. 23–29 [Mukhametov R. S.

Gosudarstvennaja politika v sfere mestnogo samoupravlenija v period postroenija «vertikali vlasti» // Voprosy upravlenija. 2016. № 6. S. 23–29]. – (In Rus.)

5. Sirotkina E. V., Karandashova S. A. Elite loyalty and elections of regional leaders: the role of pre-election conflicts in the voting outcome // Polis. Political research. 2017. № 6. P. 76–91 [Sirotkina E.V., Karandashova S.A. Lojal'nost' jelit i vybory glav regionov: rol' predvybornyh konfliktov v ishode golosovanija // Polis. Politicheskie issledovanija. 2017. № 6. S. 76–91]. – (In Rus.)

6. Golosov G. V. Machine Politics: The Concept and Its Implications for Post-Soviet Studies // Demokratizatsiya. 2013. Vol. 21 № 4. P. 459–480.

7. Kovin V. S., Petrova R. I. Competitiveness in the local political area: competitive election of local government leaders and election of deputies of representative bodies of power in municipal and urban districts of the Perm Territory in 2012–2017. // Bulletin of the Perm Scientific Center of the Ural Branch of the Russian Academy of Sciences. 2017. № 4. P. 112–120 [Kovin V. S., Petrova R. I. Konkurentnost' v lokal'nom politicheskom prostranstve: konkursy po izbraniju glav MSU i vybory deputatov predstavitel'nyh organov vlasti v municipal'nyh rajonah i gorodskih okrugah Permskogo kraja v 2012–2017 gg. // Vestnik Permskogo nauchnogo centra UrO RAN. 2017. № 4. S. 112–120]. – (In Rus.)

8. Mukhametov R. S. The specifics of conflict between the “region” and the “city” (exemplified by the Sverdlovsk region) // Bulletin of the Ural Federal University. Series 1: Problems of education, science and culture. 2013. V. 119. № 4. P. 225–231 [Mukhametov R. S. Specifika konflikta «oblasti» i «goroda» (na

primere Sverdlovskoj oblasti) // Izvestija Ural'skogo federal'nogo universiteta. Serija 1: Problemy obrazovanija, nauki i kul'tury. 2013. T. 119. № 4. S. 225–231]. – (In Rus.)

9. Mukhametov R. S. Political institutions and processes in the Sverdlovsk region. Ekaterinburg: Ural University Press, 2017 [Mukhametov R.S. Politicheskie instituty i processy v Sverdlovskoj oblasti. Ekaterinburg: Izd-vo Ural'skogo universiteta, 2017]. – (In Rus.)

10. Turovsky R. F. Regional models of interaction between business and power elites:

modern processes and socio-political consequences. Final analytical report. [e-resource] // Politkom.ru.

URL: <http://www.politcom.ru/8474.html> (date of access 01.08.2019) [Turovskij R.F. Regional'nye modeli vzaimodejstvija mezhdudelovymi i vlastnymi jelitami: sovremennye processy i ih social'no-politicheskie posledstvija. Itogovyj analiticheskij doklad. [Jelektronnyj resurs] // Politkom.ru. URL: <http://www.politcom.ru/8474.html> (data obrashhenija 01.08.2019)]. – (In Rus.)

ЭВОЛЮЦИЯ ИНТЕЛЛЕКТУАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТИ И СООТНОШЕНИЕ ПУБЛИЧНОГО ПРАВА И РЕЗУЛЬТАТОВ ИНТЕЛЛЕКТУАЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

УДК 347.7
ББК 67.404.3

ГСНТИ 85.37.29
Код ВАК 12.00.02

С. Н. Гаврюшкин

Юридическая компания «Гаврюшкин и партнеры»
Миасс, Россия

АННОТАЦИЯ: Интеллектуальная собственность была известна еще древнеримскому и древнегреческому праву. С течением времени это понятие уточнялось и расширялось, претерпевало различные трактовки. Но даже в наши дни судебная практика, касающаяся интеллектуальной собственности, неоднозначна. Более того, развитие общества и экономики нередко создает конфликт между публичной собственностью и исключительными правами автора. В настоящей статье рассмотрены некоторые аспекты эволюции интеллектуальной собственности и соотношения публичного права и результатов интеллектуальной деятельности. Выявление такого соотношения позволяет четко разграничить, где заканчиваются публичные интересы и начинаются частные. На основании глубокого анализа судебной практики автор рассматривает, возможен ли четкий баланс между публичными и частными интересами в сфере возникновения и защиты объектов интеллектуальной собственности, особенно в тех случаях, когда правообладателями на различные результаты интеллектуальной деятельности становятся муниципальные образования, субъекты Федерации или государственные органы.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: интеллектуальная собственность, публичная собственность, исключительные права, изобретение, творческий труд, рыночные отношения, промышленная собственность, средства индивидуализации.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ:

Сергей Николаевич Гаврюшкин, управляющий партнер, юридическая компания «Гаврюшкин и партнеры»,
456304, Россия, г. Миасс, ул. Ильменская, 80, info@patent-law.ru.

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ: Гаврюшкин С. Н. Эволюция интеллектуальной собственности и соотношение публичного права и результатов интеллектуальной деятельности // Муниципалитет: экономика и управление. 2019. № 3 (28). С. 50—58.

Заглянем в историю

Понятие интеллектуальной собственности и, в частности, авторского права, появилось уже во времена Древней Греции. Творения писателей и поэтов должны были доводиться до публики в неискаженном виде. В римском праве существовало понятие гонорара как формы оплаты творческого труда.

Однако в целом юридическому оформлению экономической стороны творчества долгое время не придавалось особого значения, так как не было потребности торговать результатами интеллектуальной деятельности. Так, первый в мире патент на изобретение был выдан в 1421 г. во Флоренции на имя Филиппо Брунеллески, который изобрел корабельный поворотный

кран. Древнейший из всех патентов Англии был пожалован Генрихом VI в 1449 г. выходцу из Фламандии Джону из Ютимана на изготовление цветного стекла для окон Итонского колледжа.

В России же первый товарный знак на изделиях ремесленников – клеймо – связан с Новоторговым Уставом 1667 г. Указ об обязательном клеймении всех русских товаров особыми фабричными знаками относится к 1774 г. Первый закон о привилегиях на изобретения, художества и ремесла был принят в 1812 г. Положение о привилегиях на изобретения и усовершенствования было принято в 1896 году и действовало до 1917 года. В начале XX века Россия имела сформировавшийся в общих чертах институт интеллектуальной собственности.

После 1917 года все изменилось: сформировавшийся институт интеллектуальной собственности был полностью разрушен. В 1918 г. был принят декрет, которым национализировались объекты авторского права (литературные, научные и др. произведения), а в середине 1919 г. декретом национализировались объекты промышленной собственности, в том числе изобретения. Результаты интеллектуальной деятельности объявлялись всенародным достоянием и поступали в распоряжение государства.

В период Советской власти защите интеллектуальной собственности уделялось мало внимания. Ведь патентообладателями были в основном государственные предприятия, т.е. само государство. Ну не защищаться же ему самому от себя? Экономика в советский период была плановая, и большого смысла в индивидуализации своих товаров и услуг, в общем-то, не было.

А что сегодня?

Сегодня понятие интеллектуальной собственности определено Гражданским кодексом РФ. В соответствии со статьей 1255 интеллектуальной собственностью признаются результаты интеллектуальной деятельности и приравненные к ним средства индивидуализации, которым законом предоставлена охрана. Их можно разделить на три основные группы:

1. Первая группа – объекты авторских и смежных прав: произведения науки, литературы и искусства; программы для электронно-вычислительных машин; исполнения; фонограммы; базы данных; передачи эфирного или кабельного вещания; произведения, права на которые возникают с момента их создания и не требуют дополнительной государственной регистрации.

2. Вторая группа – объекты права промышленной собственности: объекты патентного права (изобретения, полезные модели, промышленные образцы).

3. Третья группа – средства индивидуализации (фирменные наименования, коммерческие обозначения, товарные знаки, наименования мест происхождения товаров).

С развитием рыночных отношений в рамках жесткой конкуренции позиция руководителей предприятий изменилась. Для создания конкурентоспособной продукции они обращаются к изобретателям, которые, оказывая услуги по договорам на выполне-

ние научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ, создают порой весьма прогрессивные изделия или технологии, являющиеся объектами патентного права. Понятно, что заказчик заинтересован в том, чтобы его вложения в бизнес остались защищенными, а исключительные права на новые изобретения принадлежали только ему и были надлежащим образом защищены. И вот в этих условиях государство уже вынуждено защищать свои интересы. Т.к. и субъекты Федерации, и муниципальные образования являются такими же участниками гражданского оборота, как и коммерческие организации и индивидуальные предприниматели.

Безусловно, важно понимать, что государство, субъекты Российской Федерации и муниципальные образования являются носителями публичной собственности, которая подразумевает ее использование всяким и каждым. Но есть и ограничения, установленные в силу действующего законодательства: например, вещи, оборот которых ограничен или полностью запрещен, а также объекты интеллектуальной собственности, запрещенные к использованию в силу наличия исключительных прав.

С точки зрения Э. Гаврилова, «самая главная проблема, с которой мы все время сталкиваемся, – соотношение частных интересов владельца исключительного права и публичных интересов» [5, с.2].

По мнению А. Ворожевич, «за последние несколько лет инновационное развитие приобрело характер стержневого вектора модернизации большинства развитых экономических систем. Базисом функционирования последних были объявлены не ограниченные материальные ресурсы, а информация, знания, обладающие свойствами генерируемости и мультипликативности. Особое значение в рассматриваемом аспекте приобрело патентное право» [6, с. 12-15].

Сторонники патентования и иного оформления прав на различные результаты интеллектуальной деятельности утверждают, что охранные грамоты выступают в качестве сильного стимула для инноваций, в то время как другие обеспокоены тем, что они сдерживают инновации. В какой-то мере роль и влияние патентов зависят от конкретной технологии.

А. Ворожевич указывает: «Патентное право явилось точкой приложения публич-

ного и разнонаправленных частных интересов: получение конкурентных преимуществ за счет усовершенствований существующих разработок; блокирование деятельности конкурентов в том числе в целях получения от них денежных средств и т.п. При пресечении подобных интересов возможны конфликтные ситуации. Инструментом согласования указанных интересов, превенции конфликтов должны выступать пределы осуществления исключительного права патентообладателя, которые до сих пор не получили надлежащего доктринального рассмотрения» [6, с. 12-15].

Анализ судебной практики, касающейся результатов интеллектуальной деятельности, с участием публично-правовых образований.

Результаты интеллектуальной деятельности могут применяться в публичных отношениях. Россия как государство может быть владельцем исключительных прав, что в силу специфики деятельности вытекает из контрактов на государственные нужды. Итак, история интересная и довольно показательная.

Военная прокуратура Западного округа проверила, как исполняется законодательство при регистрации прав Российской Федерации на результаты интеллектуальной деятельности (РИД), созданные по государственным контрактам, заключенным с Минобороны России. Выяснился один факт.

В 2008 году Минобороны и НПО «Стрела» заключили государственный контракт. В ходе его выполнения был получен результат интеллектуальной деятельности, подлежащий правовой охране в качестве объекта интеллектуальной собственности. В этой связи 23 октября 2015 г. НПО направило уведомление в Минобороны. Затем НПО зарегистрировало на свое имя в Государственном реестре изобретений патент на антенное устройство. Прокуратура и Министерство обороны сочли, что исключительные права Российской Федерации нарушены и обратились с иском в суд.

Роспатент сразу же заявил, что при рассмотрении заявок неправомерно выяснять, обоснованно ли в документах указано лицо, на которое будет оформляться патент.

В соответствии со статьей 1398 Гражданского кодекса РФ патент на изобретение может быть признан недействительным полностью или частично в случае выдачи

патента с указанием в нем в качестве автора или патентообладателя лица, не являющегося таковым. В 1998 году было принято постановление Правительства Российской Федерации № 1132 «О первоочередных мерах по правовой защите интересов государства в процессе экономического и гражданско-правового оборота результатов научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ военного, специального и двойного назначения». Этот документ определяет, в каких случаях права на результаты интеллектуальной деятельности принадлежат государству:

– результаты интеллектуальной деятельности имеют военное, специальное и двойное назначение;

– результаты интеллектуальной деятельности созданы при выполнении научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ за счет средств федерального бюджета.

И в том же Гражданском кодексе РФ прописано: право на получение патента и исключительное право на изобретение, полезную модель или промышленный образец, созданные при выполнении работ по государственному или муниципальному контракту для государственных или муниципальных нужд, принадлежат организации, выполняющей государственный или муниципальный контракт (исполнителю), если государственным или муниципальным контрактом не предусмотрено, что это право принадлежит Российской Федерации, субъекту Российской Федерации или муниципальному образованию, от имени которых выступает государственный или муниципальный заказчик, либо совместно исполнителю и Российской Федерации, исполнителю и субъекту Российской Федерации или исполнителю и муниципальному образованию.

Суд указал: в заключенном между Минобороны и НПО контракте сказано, что все полученные при выполнении опытно-конструкторских работ результаты, включая созданные и (или) использованные при выполнении ОКР объекты интеллектуальной собственности, подлежат отражению в отчетной документации; права на результаты, полученные при выполнении ОКР, принадлежат Российской Федерации, от имени которой выступает заказчик.

Как следует из представленных суду документов, заказчик принял и оплатил все работы. В соглашении о расторжении контракта в связи с его выполнением указано, что права на результаты опытно-конструкторских работ, включая права на результаты интеллектуальной деятельности, принадлежат Российской Федерации, от имени которой выступает заказчик.

В материалах дела есть уведомление 2015 года от НПО в адрес Минобороны о получении результата интеллектуальной деятельности «Антенное устройство», способного к правовой охране в качестве объекта интеллектуальной собственности. 5 июля 2016 года в Роспатент поступила заявка на изобретение «Антенное устройство», а в апреле 2017 года был выдан соответствующий патент.

Как пояснило в суде НПО, с момента направления уведомления о создании изобретения и в течение шести месяцев с даты его направления заказчик не предпринимал никаких мер по оставлению за собой права на созданное изобретение. А значит, по мнению НПО, заказчиком не был соблюден шестимесячный срок на подачу заявки на получение патента. Как следствие, заказчик утратил свое право на получение патента в соответствии с пунктом 2 статьи 1373 Гражданского кодекса. В свою очередь, Минобороны России указало, что данное уведомление оно официально не получало.

Итак, два основных момента в этом деле:

– изобретение по патенту Российской Федерации № 2620778 «Антенное устройство» разработано исключительно за счет средств федерального бюджета в рамках выполнения опытно-конструкторских работ по государственному контракту, заключенному с обществом, финансирование которого осуществлялось исключительно за счет средств федерального бюджета;

– все результаты интеллектуальной деятельности зарегистрированы в соответствии с требованиями действующего законодательства, поскольку внесены в раздел единого реестра Минобороны России.

Суд по интеллектуальным правам отметил, что постановление Правительства № 1132 не связывает факт принадлежности Российской Федерации прав на данные результаты интеллектуальной деятельности с датой выдачи свидетельств, а внесение в Единый реестр сведений о принадлежности

Российской Федерации прав на указанные результаты интеллектуальной деятельности только с 10 апреля 2013 года не означает отсутствие указанных прав у Российской Федерации в предшествующий, а также последующие периоды времени: *«Выданное свидетельство не является актом возникновения результата интеллектуальной деятельности, однако, подтверждает проведение государственного учета результата интеллектуальной деятельности, устанавливает правообладателя, а также объем его прав».*

В связи с изложенным Суд по интеллектуальным правам отклонил довод ответчика о том, что отсутствие в течение шести месяцев со стороны заказчика заявки на получение патента лишает его права на получение патента. Своим решением суд по интеллектуальным правам обязал Роспатент внести изменения в государственный реестр изобретений Российской Федерации, выдать новый патент на изобретение и указать в качестве патентообладателя Российскую Федерацию.

Что ж, на примере этого дела можно увидеть, насколько сложными становятся дела по защите интеллектуальной собственности в интересах государства и насколько неоднозначной может быть трактовка законодательной базы.

Как отмечает В. Кастальский, «роль патентного права заключается в том, что в случае создания РИД в научно-технической сфере именно с помощью механизмов патентного права такие результаты получают статус изобретений/полезных моделей. Иными словами, именно с помощью патентного права указанные результаты представляют обладателю легальную монополию». Безусловно, научно-технический прогресс зависит от различных причин, включая социально-экономические. Развитое патентное право само по себе не является гарантией научно-технического прогресса, его следует рассматривать как его необходимое, но недостаточное условие. При этом данную функцию патентное право может выполнять только при условии соблюдения баланса частных и публичных интересов. [7, с.74].

«Закон суров, но это закон»

Стремительное развитие информационно-коммуникационных технологий определяет столь же стремительный рост значения интеллектуальной собственности.

Интернет создает возможности для широкого доступа и практически мгновенного распространения в разных странах различных продуктов интеллектуальной деятельности. При этом резко снижается степень защиты авторских прав создателей и собственников.

Отсутствие должного внимания к защите интеллектуальной собственности нередко приводит к тому, что интересам субъектов или муниципалитетов наносится ущерб. Из недавних примеров – судебное дело в Самаре. Аукционная документация, размещенная администрацией Самарского городского округа в электронном виде, содержит изображение примерного внешнего вида топиарной фигуры «Самара в сердце». Автор спорного изображения не был указан. Он обратился в суд с иском. При этом автор утверждал, что изображение создано его работниками по трудовому договору в порядке служебного задания. И истцу как работодателю принадлежит исключительное право на служебное произведение. Суд по интеллектуальным правам подтвердил право истца на компенсацию за нарушение его прав.

Как видите, вполне возможно возникновение конфликта публичной собственности муниципалитетов, государственных субъектов и исключительных прав на интеллектуальную собственность ее создателей. Да, существуют определенные публичные материалы, которыми может пользоваться каждый желающий по своему усмотрению. В качестве примера – Устав любого городского округа. Он доступен каждому, и любой гражданин может даже организовать продажу этого документа. А есть результаты интеллектуальной деятельности со своими правами: например, фотографическое изображение со своим автором и соответствующими исключительными правами. И нужно об этом помнить, дабы не нарушить чужие права.

«Публичные интересы – это интересы всего общества и государства, а частные интересы – это интересы конкретных физических и юридических лиц либо их групп [8, с.340].

При этом ставится знак равенства между публичными и общественными интересами. В. Яковлев писал: «публичные интересы – это не только и не столько интересы государства, а интересы граждан, общества, которые государство выражает» [9, с. 194].

Но и про защиту своих собственных прав любому публично-правовому образованию тоже не надо забывать. Вот пример защиты прав муниципалитета. Учреждение дополнительного образования (Тюмень) обратилось с иском к Общероссийской общественной организации «Общество по коллективному управлению смежными правами «Всероссийская Организация Интеллектуальной Собственности» об изменении суммы выплачиваемого ежегодно вознаграждения за публичное исполнение фонограмм.

Арбитражный суд Тюменской области иск удовлетворил: ставка должна быть снижена, так учреждение является учебным заведением. Ответчик обратился с жалобой в Апелляционный суд. Как установлено материалами дела, условие о примененной ставке обременительно для истца, являющегося государственным образовательным учреждением. Однако истец вынужден был заключить договор на условиях, предложенных обществом, в противном случае сделка могла не состояться. Ответчик ссылался на то, что договор уже прекращен, а значит, изменить его условия нельзя.

Апелляционный суд отметил: в соответствии с частью 3 статьи 425 ГК РФ законом или договором может быть предусмотрено, что окончание срока действия договора влечет прекращение обязательств сторон по договору. Договор, в котором отсутствует такое условие, признается действующим до определенного в нем момента окончания исполнения сторонами обязательства. В договоре между истцом и ответчиком отсутствует условие о полном прекращении обязательств в связи с истечением срока действия договора либо в случае уведомления пользователем общества о прекращении использования фонограмм. Исходя из изложенного, несмотря на уведомление пользователем общества о прекращении использования фонограмм, сохраняются обязательства сторон, имевшиеся до даты уведомления, в том числе и обязательства по оплате со стороны пользователя надлежащих сумм вознаграждения за публичное исполнение фонограмм. Решение суда первой инстанции признано правильным и обоснованным.

По мнению, автора, такие выводы судов более чем обоснованны, поскольку, как указано в постановлении Конституционного Су-

да РФ от 13.02.2018 г. №8-П, «правоприменители, прежде всего суды, обязаны применять положения законодательства об интеллектуальной собственности не только исходя из системной связи с основными положениями гражданского законодательства, но и в контексте общеправовых принципов равенства и справедливости, а также принимая во внимание вытекающие из этих принципов требования соразмерности (пропорциональности) и соблюдения баланса конкурирующих прав и законных интересов – частных и публичных (статья 17, часть 3; статья 19, части 1 и 2; статья 55, часть 3 Конституции Российской Федерации)».

Избежать ответственности не получится.

Результаты интеллектуальной деятельности выступают носителями определенной информации. Сама по себе информация имеет нематериальный характер, но когда она воплощается в форму материальную (текст, символ, графический знак), то может участвовать в гражданско-правовом обороте в качестве интеллектуальной собственности. Эта специфика интеллектуальной собственности определяет отличие законодательного регулирования отношений, связанных с применением, созданием и защитой интеллектуальной собственности, т.к. общегражданские нормы собственности в этом случае не применяются.

Результаты интеллектуальной деятельности могут быть предметом трудовых контрактов, договоров купли-продажи, передачи прав для использования другими субъектами. Но и здесь существуют свои тонкости. Снова обратимся к судебной практике.

В рамках муниципального или государственного контракта подрядчик выполнил инженерно-геодезические изыскания, в составе которых был технический отчет. Сославшись на нарушения, генеральный проектировщик не принял его работу, поэтому подрядчик решил, что исключительные права на отчет у него сохранились. Узнав, что проектировщик направил этот отчет заказчику, подрядчик потребовал компенсации. Суд по интеллектуальным правам подтвердил его правоту.

Спорный отчет является объектом авторского права, потому что содержит не только техническую часть, но и описательную, носящую творческий характер. Экспертиза подтвердила: несмотря на отличия

по отдельным параметрам, отчет подрядчика и отчет, который генеральный проектировщик направил заказчику, в целом идентичны, и один из них является первоисточником другого. Спорный отчет был создан ранее. Отчет же генерального проектировщика не является самостоятельно созданным объектом интеллектуального труда и изготовлен без согласия правообладателя.

Художественно-культурная интеллектуальная собственность защищается авторским правом, а промышленная интеллектуальная собственность – патентным правом. Различные средства индивидуализации (товарные знаки, фирменные наименования, знаки обслуживания) также являются объектами интеллектуальной собственности, а значит – подлежат защите.

Предприниматель обратился в Арбитражный суд Северо-Кавказского округа с кассационной жалобой, в которой просит отменить решение суда и постановление апелляционной инстанции, направить дело на новое рассмотрение в Арбитражный суд Ростовской области. Приобретенный им товар – автокомпоненты – остановила таможня. Остановила потому, что продукция маркирована товарным знаком «KEIHIN». При этом на момент предъявления товара к таможенному оформлению предприниматель не представил доказательства согласия правообладателя товарного знака на ввоз такого товара на территорию Таможенного союза.

Заявитель жалобы считает, что японская компания «Кейхин корпорейшн» не обладает исключительным правом на использование товарных знаков в отношении товаров группы «карбюраторы». Да и производителем и отправителем спорного товара являлась китайская компания.

Суд отметил, что таможенные органы в пределах своей компетенции принимают меры по защите прав правообладателей на объекты интеллектуальной собственности. В соответствии со статьей 1484 Гражданского кодекса Российской Федерации ввоз на территорию РФ товара с нанесенным на него товарным знаком является самостоятельным способом использования этого товарного знака. Для приостановления выпуска товаров на основании статьи 331 Кодекса, действующей на момент принятия оспариваемого решения, достаточно нали-

чия признаков нарушения прав интеллектуальной собственности. При этом правом обнаружения этих признаков законодатель наделил лишь таможенные органы.

Итак, правообладатель не заключал с предпринимателем лицензионные или какие-либо иные соглашения, предусматривающие передачу прав на использование товарного знака «KEIHIN». Предприниматель ввез на территорию Таможенного союза однородные товары, в отношении которых зарегистрированы товарные знаки, а использованные на них обозначения сходны до степени смешения с товарными знаками правообладателя. Решение суда первой инстанции оставлено в силе.

Заключение.

Защита интеллектуальной собственности – вопрос очень сложный и многогранный. И, несмотря на то, что само это понятие появилось довольно давно, юридическая практика еще не самая обширная. Более того, определенные нюансы требуют доработки и шлифовки на законодательном уровне. Но одно бесспорно: и правообладателям результатов интеллектуального труда, и различным уровням власти, и обычным гражданам необходимо действовать аккуратно, чтобы и свои права не отдать другим, и чужие права не нарушить.

Публичные интересы в области интеллектуальной собственности заключаются в том, чтобы обеспечить научно-техническое и иное творческое развитие общества и государства. Для достижения этой цели государство, например, в патентном праве требует раскрыть суть технического решения и предоставляет патентообладателям временную монополию, позволяющую им компенсировать произведенные затраты либо путем внедрения, либо путем распоряжения исключительным правом.

Тем не менее, публично-правовое образование иногда само становится участником конфликта и претендует на исклю-

чительные права, что также благоприятно влияет на развитие общества.

Именно поэтому в юридической литературе справедливо указано «исторический опыт свидетельствует, что частное право и основные частноправовые начала (принципы), например, такие, как неприкосновенность частной собственности или свобода договоров, нигде и никогда не действовали в чистом виде, наоборот, они всегда подвергались тем или иным публично-правовым ограничениям» [10, с. 56].

ЛИТЕРАТУРА

1. Зинов В. Г. Управление интеллектуальной собственностью: учеб. пособие. М.: «Дело», 2003.
2. Судариков С. А. Авторское право. М.: «Прспект», 2010.
3. Рахматулина Р. Ш. Аспекты публичности в праве интеллектуальной собственности // Образование и право. 2012. № 12.
4. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть четвертая) от 18.12.2006 г. № 230-ФЗ // Парламентская газета. 2006. № 214–215.
5. Павлов В. П. Исключительное право правообладателя и интересы общества: пути достижения баланса // Патенты и лицензии. Интеллектуальные права. 2018. № 5. С. 2–8.
6. Ворожевич А. С. Пределы осуществления исключительного права патентообладателя // Безопасность бизнеса. 2013. № 2.
7. Кастальский В. Н. Баланс частных и публичных интересов в патентном праве // Хозяйство и право. 2019. № 9.
8. Проблемы реализации принципов права в предпринимательской деятельности: монография. М.: Юстиционформ, 2016.
9. Яковлев В. Ф. Правовое государство: вопросы формирования. М.: Статут, 2012.
10. Российское гражданское право: учебник: в 2 т. Т.1: Общая часть. Вещное право. Наследственное право. Интеллектуальные права. Личные неимущественные права. М.: Статут, 2011.

INTELLECTUAL PROPERTY EVOLUTION AND CORRELATION BETWEEN PUBLIC LAW AND INTELLECTUAL ACTIVITY RESULTS

S. N. Gavryushkin
Law Firm “Gavryushkin & Partners”,
Miass, Russia

ABSTRACT: Intellectual property was way back part of ancient Roman and Greek law. In the course of time, this concept was specified, expanded and interpreted. Even these days, the judicial opinion regarding intellectual property is controversial. Moreover, social and economic development often lead to conflict between public property and the author's exclusive rights. In this article, the author considers certain aspects of intellectual property evolution and the correlation between public law and intellectual activity results. It is no secret that the correctly established correlation allows to clearly distinguish between public and private interests. Based on a deep analysis of judicial practice, the author considers a possible clear balance between public and private interests in the field of intellectual property items emergence and protection, especially when the rightholder of various results of intellectual activity is a municipal entity, a RF entity or a public body.

KEYWORDS: intellectual property, public property, exclusive rights, invention, creative work, market relations, industrial property, means of personalization.

AUTHOR'S INFORMATION:

Sergey N. Gavryushkin, Law Firm "Gavryushkin & Partners",
80, Ilimenskaya str. Miass, 456304, info@patent-law.ru.

FOR CITATION: Gavryushkin S. N. Intellectual property evolution and correlation between public law and intellectual activity results // Municipality: Economics and Management. 2019. №3 (28). P. 50—58.

REFERENCES

1. Zinov V. G. Management of intellectual property: Textbook. Allowance. M.: "Case", 2003 [Zinov V. G. Upravlenie intellektual'noj sobstvennost'ju: Ucheb. Posobie. M.: «Delo», 2003.] – (In Rus.).
2. Sudarikov S. A. Copyright. M.: "Prospect", 2010 [Sudarikov S. A. Avtorskoe pravo. M.: «Prospekt», 2010] – (In Rus.).
3. Rakhmatulina R. Sh. Aspects of publicity in intellectual property law // Education and Law. 2012. № 12 [Rahmatulina R. Sh. Aspekty publichnosti v prave intellektual'noj sobstvennosti // Obrazovanie i pravo. 2012. № 12] – (In Rus.).
4. Civil Code of the Russian Federation (part four) of December 18, 2006 № 230-FZ // Parliamentary newspaper. 2006. №. 214-215 [Grazhdanskij kodeks Rossijskoj Federacii (chast' 4) ot 18.12.2006 № 230-FZ // Parlamentskaja gazeta. 2006. № 214-215] – (In Rus.).
5. Pavlov V. P. The exclusive right of the copyright holder and the interests of society: ways to achieve balance // Patents and licenses. Intellectual rights. 2018. No. 5. S. 2-8 [Pavlov V. P. Iskljuchitel'noe pravo pravoobladatelja i interesy obshhestva: puti dostizhenija balansa // Patenty i licenzii. Intellektual'nye prava. 2018. № 5. S. 2-8] – (In Rus.).
6. Vorozhevich A. S. The limits of the exclusive right of the patent holder // Business Security. 2013. № 2 [Vorozhevich A. S. Predely osushhestvlenija iskljuchitel'nogo prava patentoobladatelja // Bezopasnost' biznesa. 2013. № 2] – (In Rus.).
7. Kastalsky V. N. The balance of private and public interests in patent law // Economy and Law. 2019. No 9 [Kastal'skij V. N. Balans chastnyh i publichnyh interesov v patentnom prave // Hozjajstvo i pravo. 2019. № 9] – (In Rus.).
8. Problems of the implementation of the principles of law in business: a monograph. M.: Yusticionform, 2016 [Problemy realizacii principov prava v predprinimatel'skoj dejatel'nosti: monografija. M.: Justicionform, 2016] – (In Rus.).
9. Yakovlev V. F. The rule of law: issues of formation. M.: Statute, 2012 [Jakovlev V. F. Pravovoe gosudarstvo: voprosy formirovanija. M.: Statut, 2012] – (In Rus.).
10. Russian civil law: a textbook: in 2 volumes. T.1: General part. Property law. Inheritance law. Intellectual rights. Personal non-property rights. M.: Statute, 2011 [Rossijskoe grazhdanskoe pravo: uchebnik: v 2 t. T.1: Obshhaja chast'. Veshhnoe pravo. Nasledstvennoe pravo. Intellektual'nye prava. Lichnye neimushhestvennye prava. M.: Statut, 2011] – (In Rus.).

УПРАВЛЕНИЕ ФИНАНСАМИ УЧРЕЖДЕНИЙ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ

УДК 338:61
ББК 65.495ГСИТШОИ 06.13.15
Код **КБАВАБ.08.05.05****Л. П. Воронина**Российская академия народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации,
Екатеринбург, Россия
AuthorID: 646823

АННОТАЦИЯ: Целью работы является анализ системы финансирования учреждений здравоохранения различных организационно-правовых форм и особенности финансирования за счет различных источников. Для проведения исследования автором были использованы методы аналитического и статистического анализа, которые наиболее полно отвечают особенностям исследуемой темы.

Поскольку услуги предоставляются учреждениями различных организационно-правовых форм: бюджетными, автономными и частными, на особенности финансирования и управления финансами учреждений здравоохранения влияет порядок установления государственного (муниципального) задания и размер субсидий, выделяемых на его исполнение.

При этом, источники финансирования здравоохранения различные. Основными источниками финансирования являются федеральный бюджет, региональные и местные бюджеты, средства фонда обязательного медицинского страхования.

За счет бюджетных ассигнований бюджета федерального фонда обязательного медицинского страхования финансируется предоставление высокотехнологической медицинской помощи, которая не включена в базовую программу предоставления обязательных медицинских услуг, но оказывается федеральными государственными учреждениями.

Результаты и практическая значимость. Практическая значимость исследования состоит в том, что его результаты могут быть использованы при анализе эффективности управления доходами, расходами и конечными результатами деятельности учреждений здравоохранения.

Научная новизна. Автор пришел к выводу, что требуется изменить механизм установления государственного (муниципального) задания на оказание медицинских услуг; совершенствовать методику расчета тарифов на оплату медицинской помощи по обязательному медицинскому страхованию; нормативов финансовых затрат на единицу объема медицинской помощи и подушевых нормативов финансирования.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: управление финансами, учреждения здравоохранения; источники финансирования.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ:

Лидия Петровна Воронина, кандидат экономических наук, доцент, Уральский институт управления, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации,
620144, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 марта, 66, lidiya.voronina@ui.ranepa.ru.

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ: Воронина Л. П. Управление финансами учреждения здравоохранения // Муниципалитет: экономика и управление. 2019. № 3 (28). С. 59—69.

На увеличение продолжительности жизни и снижение смертности влияет уровень доступности медицинской помощи и состояние здравоохранения, которое многих граждан не устраивает [1]. Чтобы медицинская помощь стала доступной во всех без исключения населенных пунктах страны, для всех граждан независимо от места их проживания, требуется увеличение количества медицинских учреждений и достаточный объем финансирования здравоохранения.

В сфере здравоохранения услуги могут предоставляться учреждениями различных организационно-правовых форм: бюджетными, автономными и частными. На особенности финансирования и управления финансами учреждений здравоохранения влияет порядок установления государственного (муниципального) задания и размер субсидий, выделяемых на его исполнение.

Источники финансирования здравоохранения различные. Основными источниками финансирования являются федеральный бюджет, региональные и местные бюджеты, средства фонда обязательного медицинского страхования (Таблица 1).

Объем бюджетного финансирования увеличится к 2021 году от уровня 2018-го на 783 млрд руб. или на 23,76%. Доля расходов в ВВП также ежегодно будет расти.

Базовым документом здравоохранения является Государственная программа РФ «Развитие здравоохранения» [2]. Документ, в котором отражены приоритеты и основные направления государственной политики в сфере охраны здоровья, требующие выделения значительных бюджетных ассигнований.

В ближайшие 6 лет на реализацию национального проекта планируется выделить более 1,3 триллиона рублей (Таблица 2).

Например, за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета осуществляется финансирование высокотехнологичной медицинской помощи, не включенной в базовую программу ОМС, за счет дотаций федеральному бюджету в соответствии с федеральным законом о бюджете ФФОМС на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов в целях предоставления в порядке субсидий бюджетам субъектов РФ на софинансирование расходов субъектов РФ, возникающих при оказании высокотехнологичной медицинской помощи медицинскими организациями, подведомственными органам государственной власти субъектов РФ; финансирование скорой медицинской помощи, первичной медико-санитарной и специализированной медицинской помощи; лечения граждан РФ за пределами территории Российской Федерации, санаторно-курортного лечения отдельных категорий граждан; закупки лекарственных препаратов; медицинской деятельности, связанной с донорством органов и тканей человека в целях трансплантации (пересадки).

С введением закона об обязательном медицинском страховании граждан является основной фигурой медицинского обслуживания, т.к. финансирование медицинского учреждения осуществляется только на основе оказания услуги. С принятием закона у населения расширилась возможность выбора страховой компании, медицинского учреждения и лечащего врача.

Таблица 1. Расходы бюджетов бюджетной системы на здравоохранение

Наименование показателя	2018 г.	2019 г.	2020 г.	2021 г.
Объем финансирования, млрд руб.	3 296	3 657	3 961	4 079
В % к ВВП	3,3	3,5	3,6	3,4

Таблица 2. Финансирование здравоохранения, млрд руб.

Год	Федеральный бюджет	Параметры финансового обеспечения национального проекта «Здравоохранение»
2019	479,7	159,8
2020	653,2	299,1
2021	918,4	238,8
2022	855,9	256,1
2023		172,2
2024		210,5
2019-2024		1 336,5

Медицинское учреждение, которое включено в реестр и заключило договор на оказание услуг по программе обязательного медицинского страхования (ОМС), не имеет права отказать застрахованному лицу в оказании помощи в соответствии с территориальной программой ОМС.

В повышении доступности и качества медицинских услуг большое значение имеют страховые принципы, то есть ответственность страховых медицинских организаций в сфере обязательного медицинского страхования. Одним из принципов является обеспечение за счет средств обязательного медицинского страхования гарантий бесплатного оказания застрахованному лицу медицинской помощи при наступлении страхового случая в рамках территориальной программы обязательного медицинского страхования и базовой программы обязательного медицинского страхования; устойчивость финансовой системы, которая обеспечивается на основе эквивалентности страхового обеспечения средствам обязательного медицинского страхования (Таблица 3).

Источниками формирования средств обязательного медицинского страхования в настоящее время являются:

1) доходы от уплаты страховых взносов на обязательное медицинское страхование; недоимки по взносам, налоговым платежам; начисленные пени и штрафы (Таблица 3);

2) средства федерального бюджета, передаваемые в бюджет Федерального фонда в случаях в части компенсации выпадающих доходов в связи с установлением пониженных тарифов страховых взносов на обязательное медицинское страхование (Таблица 3);

3) средства бюджетов субъектов РФ, передаваемых в бюджеты территориальных фондов в соответствии с законодательством РФ и законодательством субъектов РФ;

4) доходы от размещения временно свободных средств;

5) иные источники, предусмотренные законодательством РФ [3, ст. 21].

За счет бюджетных ассигнований бюджета ФФОМС финансируется предоставление высокотехнологической медицинской помощи, которая не включена в базовую программу ОМС, но оказывается федеральными государственными учреждениями.

Увеличение доходов, а следовательно, рост расходов фонда обязательного медицинского страхования, позволяет в наибольшей степени реализовать основное конституционное право гражданина на получение бесплатной медицинской помощи.

Федеральный закон «Об обязательном медицинском страховании» определил в составе субъектов ОМС застрахованных лиц; страхователей и федеральный фонд [3, ч.1, ст. 9].

Участники обязательного медицинского страхования – это территориальные фонды; страховые медицинские организации; медицинские организации [3, ч.2, ст. 9].

Для обеспечения конституционных прав граждан РФ на бесплатное оказание медицинской помощи реализуется Программа государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи [4]. Программой утверждены перечень заболеваний и состояний, оказание помощи при которых осуществляется бесплатно; категории граждан; средние нормативы объема медицинской помощи; средние нормативы финансовых затрат на единицу объема медицинской помощи; средние подушевые нормативы финансирования; порядок и структура формирования тарифов на медицинскую помощь и способы ее оплаты; требования к территориальным программам государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи в части определения порядка и условий предоставления медицинской помощи; критерии доступности и качества медицинской помощи.

Таблица 3. Основные характеристики бюджета ФФОМС в 2018-2021 гг., млрд руб.

Показатель	2018	2019	2020	2021
Доходы	1 887,8	2 098,2	2 349,9	2 495,8
Страховые взносы на ОМС	1 855,6	2 019,1	2 105,7	2 226,5
Трансферты из ФБ на компенсацию выпадающих доходов	32,2	79,0	244,2	269,3
Расходы	1 994,1	2190,4	2 350,5	2 501,5

**Таблица 4. Динамика расходов бюджета ФФОМС
и территориальных фондов обязательного медицинского страхования**

	2019 г.	2020 г.	2021 г.
С учетом роста подушевого норматива финансового обеспечения базовой программы ОМС, % к предыдущему году	+9.1	+7.6	+6.6

Населению бесплатно предоставляются:

- первичная медико-санитарная помощь, в том числе первичная доврачебная, первичная врачебная и первичная специализированная;
- специализированная, в том числе высокотехнологичная, медицинская помощь;
- скорая, в том числе скорая специализированная, медицинская помощь;
- паллиативная медицинская помощь, оказываемая медицинскими организациями.

В условиях постоянного роста цен особую актуальность приобретает ежегодное увеличение средних подушевых нормативов финансирования (Таблица 4).

Кроме обязательного медицинского страхования, которое носит социальный характер и осуществляется на государственном уровне, и включает медицинские услуги, оказываемые совершенно бесплатно, в РФ используется дополнительное медицинское страхование (ДМС), которое гарантирует гражданину оказание платных медицинских услуг, не входящих в обязательный перечень.

Платные медицинские услуги предоставляются по желанию гражданина при оказании медицинской помощи, и платных немедицинских услуг (например, бытовых, сервисных, транспортных услуг), предоставляемых дополнительно при оказании медицинской помощи. Граждане получают платные медицинские услуги за счет личных средств, средств работодателей и иных средств на основании договоров, в том числе договоров ДМС.

Платные услуги могут оказывать учреждения, которые участвуют в реализации программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи и территориальной программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи.

Порядок и условия предоставления платных медицинских услуг установлены определенными правилами [4].

ОМС и ДМС дополняют друг друга и направлены на то, чтобы компенсировать затраты на обследование пациента, его лечение и реабилитацию.

В связи с увеличением бюджетных ассигнований в здравоохранение и ростом платных медицинских услуг встает вопрос о внедрении эффективных методов управления финансами, предусматривающих повышение результативности от использования ресурсного потенциала.

Под управлением финансами (англ. *financial management*) мы будем понимать сознательное воздействие органов управления на финансы учреждений и на финансовые процессы, финансовую деятельность, осуществляемое с целью достижения и поддержания сбалансированности, финансовой устойчивости учреждения, получения доходов для финансового обеспечения решаемых экономических и социальных задач учреждения.

Субъектами управления финансов здравоохранения являются: на федеральном уровне Министерство здравоохранения Российской Федерации, подведомственные Министерству организации, Фонд обязательного медицинского страхования; на региональном уровне – министерства или департаменты здравоохранения (например, в Свердловской, Челябинской и Курганской областях – Министерства здравоохранения, а в Ханты_Мансийском автономном округе - Югры и Ямало-Ненецком автономном округе – департаменты здравоохранения).

Например, основными функциями в области управления финансами Министерства здравоохранения Свердловской области являются: страхование неработающих граждан по обязательному медицинскому страхованию; разработка и представление в Правительство области проектов бюджетного финансирования программ развития здравоохранения и подведомственных организаций; разработка и установление совместно с Территориальным фондом обязательного медицинского страхования Свердловской области и органами местного самоуправления муниципальных образований, расположенных на территории области, задания по обеспечению государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи. Министерство здравоохранения области участвует в фор-

мировании тарифов на медицинскую помощь, которая оказывается за счет средств обязательного медицинского страхования, в соответствии с законодательством РФ и с учетом определенных Программой государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи нормативов. В структуре Министерства здравоохранения области сформированы два отдела, которые непосредственно занимаются финансовыми вопросами, – это отдел финансового планирования и перспективного экономического развития; отдел финансового контроля.

Например, Управление здравоохранения Администрации г. Екатеринбурга является главным распорядителем бюджетных средств. В его функции входит распределение бюджетных ассигнований и лимитов бюджетных обязательств, составление бюджетной отчетности, ведомственный финансовый контроль над муниципальными учреждениями здравоохранения в части обеспечения правомерного, целевого, эффективного использования бюджетных средств, обеспечение контроля за соблюдением получателями субсидий, субвенций, условий, установленных при их предоставлении.

На местном уровне субъектами управления являются управления здравоохранения Администрации, например г. Екатеринбурга, г. Челябинска.

На уровне учреждений субъектом управления является руководитель, который может формировать финансовую службу в зависимости от типа структуры управления, применяемой в учреждении.

При линейно-функциональной структуре управления создаются звенья, наделенные только функциями учреждения (линейными), а функции управления реализуются на верхнем уровне (функциональными службами, в том числе и финансовыми). В здравоохранении РФ линейно-функциональный тип структуры управления является преобладающим. В крупных медицинских центрах создаются финансовые службы, сотрудниками которых могут быть начальник финансового отдела, специалисты по налоговому и по финансовому планированию, финансовый менеджер, экономист по финансовой работе, кассир.

В соответствии с Общероссийским классификатором занятий руководитель в

сфере здравоохранения обеспечивает организацию планирования, управления, координацию и оценивание предоставления медицинских услуг и услуг по охране общественного здоровья в больницах, клиниках, органах здравоохранения и других подобных организациях, разработку и управление бюджетов, контроль за расходами и эффективным использованием ресурсов, в том числе финансовых. Сотрудники, которые заняты в учреждении финансовой деятельностью, осуществляют планирование, управление и координацию структурных подразделений учреждения; производят оценку финансового положения учреждения, составляют отчеты и проводят контрольные мероприятия за финансовыми операциями.

Управление финансами учреждения осуществляется в трех направлениях:

1. Реализация целей финансовой политики учреждения;
2. Управление финансовыми отношениями, денежными фондами и денежными потоками;
3. Управление источниками денежных средств.

Финансовые отношения учреждения можно сгруппировать в 4 группы:

1. с другими предприятиями и учреждениями;
2. внутри учреждения;
3. с финансово-кредитной системой;
4. органами государственной власти и органами местного самоуправления.

Наиболее распространенными методами управления финансами являются:

1. финансовое планирование;
2. прогнозирование;
3. программирование;
4. регулирование;
5. контроль.

Объектом финансового планирования в учреждении является образование и распределение доходов, формирование и использование фондов денежных средств. Все участники финансового планирования оказывают влияние на качество управления финансами.

В системе управления финансами используются следующие виды финансовых планов:

1. по срокам планирования: краткосрочные (до 1 года); среднесрочные (от 3 до 5 лет) и долгосрочные (свыше 10 лет).

2. по центрам ответственности: сводная бюджетная роспись и планы финансово-хозяйственной деятельности.

Базовым методом финансового планирования является нормативный, он основан на использовании нормативов, то есть величин, обеспечивающих предельно допустимые или среднедопустимые количественно и минимально необходимые результаты.

Программно-целевой метод применяется недавно, но уже показал высокую эффективность. Суть этого метода заключается в бюджетировании, ориентированном на результат. В финансовый план включаются целевые индикаторы и объемы финансирования, которые позволяют достичь определенных результатов.

На разных уровнях управления финансами здравоохранения можно выделить следующие этапы:

1) разработка финансовой и учетной политики учреждения;

2) составление плана финансово-хозяйственной деятельности (ФХД): выбор финансовых методов и инструментов; определение соотношения источников финансирования; выбор методики ценообразования тарифов на медицинские услуги; разработка и утверждение экономических нормативов. Начиная с плана на 2020 год вводятся новые требования к составлению и утверждению плана финансово-хозяйственной деятельности государственного (муниципального) учреждения [6];

3) прогнозирование финансовых результатов: по объему медицинских услуг по доходам, по расходам, по затратам и эффективности использования ресурсов;

4) исполнение плана ФХД: мобилизация ресурсов; расходование финансовых средств;

5) контроль за исполнением плана ФХД.

Учет является одной из функций управления. С этой целью учреждение разрабатывает и утверждает два вида учетной политики:

1) для целей бухгалтерского учета, то есть совокупность способов (конкретных принципов, методов, процедур, правил) ведения бухгалтерского учета, подготовки и представления бухгалтерской (финансовой) отчетности. Разрабатывается главным бухгалтером или иным лицом, на которое возложено ведение бухгалтерского учета. Утверждается руководителем учреждения.

Содержание учетной политики вытекает из нормативно-правовых актов, устанавливающих правила ведения бухгалтерского учета, составления отчетности, и из налогового законодательства. Основные положения и копии документов учетной политики размещаются на официальном сайте учреждения;

2) для целей налогообложения. Документ представляет собой выбранные учреждением способы или методы определения доходов и расходов, их признание, оценку и распределение, учет иных необходимых для целей налогообложения показателей финансово-хозяйственной деятельности.

Управление финансами направлено на регулирование основных финансовых показателей – доходов и расходов учреждения. Учреждение может изменять их величину, устанавливая различные методы их признания, оценки и распределения.

В учетной политике устанавливается порядок определения доходов от оказания услуг. Для этого вводится перечень доходов в соответствии с утвержденным Уставом; критерии признания доходов; какие доходы от оказания услуг признаются в составе доходов текущего отчетного периода, а какие – в составе доходов будущих периодов; основания для принятия к учету доходов; дату (момент) признания доходов; стоимостную оценку и применение корректировки (скидки, льготы, ставка дисконтирования) ожидаемых поступлений доходов от оказания услуг; порядок расчетов по доходам (наличными денежными средствами, безналичным расчетом); порядок прекращения признания (выбытия) с учета дебиторской задолженности по доходам, не исполненной должником, в том числе безнадежной к взысканию и т.д.

На объем доходов учреждения влияет государственное (муниципальное) задание и размер тарифов на оплату медицинской помощи по обязательному медицинскому страхованию. На их величину учреждение может оказать влияние только на стадии обсуждения тарифного соглашения, которое заключается между уполномоченным органом исполнительной власти субъекта РФ, территориальным фондом обязательного медицинского страхования, страховыми медицинскими организациями, медицинскими профессиональными некоммерческими организациями, профессиональ-

ными союзами медицинских работников или их объединений (ассоциаций), представители которых включаются в состав комиссии по разработке территориальной программы обязательного медицинского страхования, создаваемой в субъекте РФ.

В субъекте РФ тарифы на оплату медицинской помощи по ОМС формируются в соответствии с принятыми в территориальной программе ОМС способами оплаты медицинской помощи, в части расходов на заработную плату включают финансовое обеспечение денежных выплат стимулирующего характера.

Базовая программа ОМС включает нормативы объемов предоставления медицинской помощи в расчете на одно застрахованное лицо; нормативы финансовых затрат на единицу объема предоставления медицинской помощи (в том числе по перечню видов высокотехнологичной медицинской помощи) и нормативы финансового обеспечения базовой программы обязательного медицинского страхования в расчете на одно застрахованное лицо; требования к территориальным программам и условиям оказания медицинской помощи; критерии доступности и качества медицинской помощи.

В территориальной программе обязательного медицинского страхования в расчете на одно застрахованное лицо устанавливаются с учетом структуры заболеваемо-

сти в субъекте РФ нормативы объема предоставления медицинской помощи, нормативы финансовых затрат на единицу объема предоставления медицинской помощи и норматив финансового обеспечения территориальной программы ОМС.

При установлении территориальной программой ОМС перечня страховых случаев, видов и условий оказания медицинской помощи в дополнение к установленным базовой программой ОМС территориальная программа обязательного медицинского страхования включает значения нормативов объемов предоставления медицинской помощи в расчете на одно застрахованное лицо, нормативов финансовых затрат на единицу объема предоставления медицинской помощи в расчете на одно застрахованное лицо, значение норматива финансового обеспечения в расчете на одно застрахованное лицо, способы оплаты медицинской помощи, оказываемой по ОМС застрахованным лицам, структуру тарифа на оплату медицинской помощи, реестр медицинских организаций, участвующих в реализации территориальной программы ОМС, условия оказания медицинской помощи в таких медицинских организациях.

Расходы на оказанные услуги и выполненные работы определяются отдельно для каждого вида услуг, работ и состоят из прямых, накладных и общехозяйственных расходов (Таблица 5).

Таблица 5. Структура расходов на оказание медицинских услуг

Расходы	Характеристика	Структура	Отнесение на результат
Прямые	Непосредственно связаны с оказанием конкретного вида услуг, выполнением конкретного вида работ	Расходы на оплату труда и начисления на выплаты по оплате труда работников, непосредственно участвующих в оказании услуг; расходы на приобретение материальных запасов, потребляемых в процессе оказания услуг; расходы на приобретение основных средств стоимостью до 10 тысяч рублей; амортизация основных средств и другие расходы.	По фактическим затратам
Накладные	Непосредственно не связаны с оказанием услуг, выполнением работ, но необходимы для обеспечения оказания услуг, выполнения работ	Расходы на оплату труда и начисления на выплаты по оплате труда работников, обеспечивающих оказание услуг; амортизация основных средств, обеспечивающих оказание услуг; расходы на содержание имущества, используемого при оказании услуг	По окончании месяца относятся на финансовый результат нескольких видов услуг или работ пропорционально прямым затратам по оплате труда
Общехозяйственные	Не связаны с оказанием услуг, выполнением работ, но необходимы для функционирования учреждения в целом как хозяйствующего субъекта	Расходы на оплату коммунальных услуг; услуг связи; транспортных услуг; на приобретение материальных запасов, израсходованных на общехозяйственные нужды; расходы на охрану	По окончании месяца относятся на себестоимость соответствующего вида услуг или работ пропорционально объему выручки от реализации

Медицинские учреждения используют имущество для выполнения государственного задания и оказания медпомощи в рамках обязательного медицинского страхования, находящееся в федеральной или региональной собственности. Поэтому важным является возмещение затрат на коммунальные услуги, содержание имущества и уплату налогов на него: за счет субсидий на государственное задание или средств ОМС. Этот вопрос решает на уровне государства Правительство РФ, а на уровне субъекта РФ – высший орган исполнительной власти субъекта РФ. В нормативном правовом акте он устанавливает порядок финансирования этих затрат из обоих источников. Это связано с тем, что данные затраты закладываются и в субсидию, и в тариф на оплату медпомощи по ОМС. В субсидии расходы по уплате налога на имущество и земельного налога определяют с применением коэффициента платной деятельности. Такой показатель учитывает использование госимущества для оказания платных услуг, в том числе услуг в сфере ОМС.

Следующая важная функция управления финансами – контроль. Учетной политикой определяется порядок организации и осуществления внутреннего контроля с целью установления соответствия проводимых финансово-хозяйственных операций требованиям нормативных правовых актов, оперативного выявления, устранения и пресечения нарушений норм законодательства, выявления и пресечения действий должностных лиц, негативно влияющих на эффективность использования финансовых средств и имущества.

Учреждение использует различные виды внутреннего контроля. Виды, цель контроля, основные контрольные мероприятия и результат их оформления представлены в таблице 6.

С помощью эффективного внутреннего контроля можно повысить уровень ведения учета, составления отчетности; исключить ошибки и нарушения норм законодательства РФ, регулирующего ведение учета и составления отчетности; повысить эффективность использования бюджетных средств и имущества. Потому что по итогам проверок разрабатывается план мероприятий по устранению выявленных недостатков и нарушений с указанием сроков исполнения и ответственных лиц. План утверждает руководитель. Эффективность, достаточность и адекватность системы внутреннего контроля оценивает руководитель.

Завершающим этапом учета является составление и представление бухгалтерской (бюджетной) отчетности. Основной целью отчетности является предоставление информации об источниках, о распределении и использовании финансовых ресурсов; о способах финансирования деятельности учреждения и об удовлетворении его потребностей в финансовых ресурсах; о способности учреждения финансово обеспечивать свою деятельность и выполнять государственные (муниципальные) полномочия, осуществлять деятельность по выполнению работ, оказанию услуг; о финансовом положении учреждения и его изменениях; об использовании государственного (муниципального) имущества при достижении и т.д.

Таблица 6. Характеристика видов контроля

Виды	Цель контроля	Основные мероприятия	Результат оформления
предварительный	направлен на предотвращение возможных ошибок и (или) незаконных действий до совершения финансово-хозяйственной операции	проверка расходных денежных документов до их оплаты; проверка полноты оприходования полученных наличных денежных средств; контроль за взысканием дебиторской и погашением кредиторской задолженности; сверка данных аналитического учета с данными синтетического учета	отчет о выявленных нарушениях по результатам внутренней проверки с приложением перечня мероприятий по устранению недостатков и нарушений, рекомендаций по предотвращению возможных ошибок
текущий	осуществляется на постоянной основе специалистами по ведению учета и составлению отчетности, позволяет предотвратить ошибочные и (или) незаконные действия в процессе совершения финансово-хозяйственной операции	проверка документов до совершения хозяйственных операций в соответствии с правилами и графиком документооборота; контроль за принятием обязательств; проверка законности и экономической целесообразности проектов заключаемых контрактов; проверка проектов распорядительных актов руководителя; проверка бюджетной, финансовой, статистической, налоговой и другой отчетности до утверждения или подписания	

Учреждения составляют бухгалтерскую отчетность ежеквартально и за год. Отчетным годом является календарный год – с 1 января по 31 декабря включительно. Квартальная отчетность является промежуточной и составляется на 1 апреля, 1 июля, 1 октября текущего года. В ней отражаются операции, которые изменяют входящие остатки текущего года на счетах бюджетного (бухгалтерского) учета. Они связаны с внесением изменений в нормативные правовые акты, регламентирующие порядок ведения учета, или проведением реорганизации. Например, отражается следующая информация: переоценка стоимости нефинансовых активов; перенос остатков на счетах учета на начало финансового года, если в порядке применения бюджетной классификации изменен аналитический код по бюджетной классификации номера счета учета; перенос остатков на счетах учета на начало финансового года, если в плане счетов учета изменены коды счетов учета; перенос остатков на счетах учета на начало финансового года при передаче учреждения другому ГРБС (РБС), публично-правовому образованию; корректировка данных учета в связи с изменением порядка учета хозяйственных операций.

Годовая отчетность – на 1 января года, следующего за отчетным периодом. Однако учредитель или финансовый орган может установить дополнительную периодичность представления бухгалтерской отчетности. Чтобы информация, представленная в отчетности, соответствовала требованию достоверности, в соответствии с учетной политикой учреждения проводится инвентаризация активов и обязательств.

Отчетность представляется в государственный орган (орган местного самоуправления), который осуществляет функции и полномочия учредителя, либо в финансовый орган публично-правового образования, из бюджета которого учреждению предоставляется субсидия, по его решению; в налоговый орган по месту нахождения учреждения. Кроме того, отчетность может предоставляться другим заинтересованным пользователям, например, получателям государственных услуг; исполнителям государственных (муниципальных) контрактов, кредиторам, инвесторам, заемщикам; сотрудникам учреждений и т.д.

Для реализации принципа открытости (прозрачности) отчетность публикуется в электронном виде на официальном сайте www.bus.gov.ru, функционирование которого обеспечивает Федеральное казначейство, или другом ресурсе в информационно-телекоммуникационной сети Интернет.

На основе обобщения опыта управления финансами в здравоохранении автор пришел к выводу, что необходимо совершенствовать порядок установления государственного (муниципального) задания на оказание медицинских услуг; тарифы на оплату медицинской помощи по обязательному медицинскому страхованию; нормативы финансовых затрат на единицу объема медицинской помощи и подушевые нормативы финансирования.

ЛИТЕРАТУРА

1. Послание Президента РФ Федеральному собранию РФ 20 февраля 2019 года [электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 03.09.2019)

2. Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие здравоохранения»: Постановление Правительства РФ от 26 декабря 2017 года № 1640 (ред. от 29.03.2019) [электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 06.09.2019)

3. Об обязательном медицинском страховании: Федеральный закон от 20 ноября 2010 года №326-ФЗ (ред. от 26.07.2019) [электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 06.09.2019)

4. О Программе государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов: Постановление Правительства РФ от 10 декабря 2018 г. № 1506 (ред. от 12.04.2019) [электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 02.09.2019)

5. Об утверждении Правил предоставления медицинскими организациями платных медицинских услуг: Постановление Правительства РФ от 04 октября 2012 г. № 1006 [электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс. <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 06.09.2019)

6. О Требованиях к составлению и утверждению плана финансово-хозяйственной деятельности государственного (муниципального) учреждения: Приказ Минфина России от 31 августа 2018 г.

№ 186н [электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 06.09.2019)

HEALTHCARE FACILITY FINANCE MANAGEMENT

L. P. Voronina

Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration,
Ekaterinburg, Russia

ABSTRACT: The aim of the research is to analyze the financing system of healthcare facilities of various organizational and legal forms and the specifics of financing from various sources. To carry out the research, the author used the analytical and statistical analysis methods with their features best referred to the study process.

Considering the fact that healthcare services are provided by the facilities of various organizational and legal forms: budgetary, autonomous and private, the specifics of financing and finance management depend on establishing public (municipal) assignment and subsidies allocated for its implementation.

However, there are different sources of healthcare financing. The main sources of financing are the federal budget, regional and local budgets and the finances of the compulsory health insurance fund.

High-tech medical care, which is not included in the basic program of compulsory medical services, but provided by federal state institutions, is financed from budget allocations of the federal compulsory medical insurance fund.

Results and practical importance. The practical relevance of the research lies in the fact that the results can be used in analyzing efficiency of managing income, expenses, and results of healthcare institutions activity.

Scientific novelty. The author concluded that it is necessary to change the mechanism of establishing the state (municipal) assignment for medical services; to improve the methodology for calculating medical care payment tariffs of compulsory health insurance; regulation of financial costs per medical care unit and per capita standards.

KEYWORDS: financial management, health care facilities; sources of financing.

AUTHOR'S INFORMATION:

Lidia P. Voronina, Cand. Sci. (Economic), Associate Professor, Ural Institute of Management, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, 66, 8 March st., Ekaterinburg, Russia, 620144, lidiya.voronina@ui.ranepa.ru.

FOR CITATION: Voronina L. P. Healthcare facility finance management // Municipality: Economics and Management. 2019. №3 (28). P. 59—69.

REFERENCES

1. Russian Federation President's message to the Federal Assembly of the Russian Federation on February 20, 2019 [e-resource] // RLS Consultant Plus. URL: <http://www.consultant.ru/> (date of access: 03.09.2019) [Poslanie Prezidenta RF Federal'nomu sobraniyu RF 20 fevralya 2019 goda [elektronnyy resurs] // SPS

Konsul'tantPlyus. <http://www.consultant.ru/> (data obrashcheniya: 03.09.2019)]. – (In Rus.).

2. On approval of the "Healthcare Development" state program of the Russian Federation: Decree of the Government of the Russian Federation of December 26, 2017 №1640 (as amended on 29.03.2019) [e-resource] // RLS Consultant Plus. URL: <http://www.consultant.ru/> (date of access:

06.09.2019) [Ob utverzhdenii gosudarstvennoy programmy Rossiyskoy Federatsii «Razvitie zdravookhraneniya»: Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 26 dekabrya 2017 goda № 1640 (red. ot 29.03.2019) [elektronnyy resurs] // SPS Konsul'tantPlyus. URL: <http://www.consultant.ru/> (data obrashcheniya: 06.09.2019)]. – (In Rus.).

3. On compulsory healthcare insurance: Federal Law of November 20, 2010 № 326-FZ (as amended on 26.07.2019) [e-resource] // RLS Consultant Plus. URL: <http://www.consultant.ru/> (date of access: 06.09.2019) [Ob obyazatel'nom meditsinskom strakhovanii: Federal'nyy zakon ot 20 noyabrya 2010 goda №326-FZ (red. ot 26.07 2019) [elektronnyy resurs] // SPS Konsul'tantPlyus. URL: <http://www.consultant.ru/> (data obrashcheniya: 06.09.2019)]. – (In Rus.).

4. On the Program of state guarantees of free medical care for citizens for 2019 and for 2020 and 2021 target period: Decree of the Government of the Russian Federation of December 10, 2018 № 1506 (as amended on 12.04.2019) [e-resource] // RLS Consultant Plus. URL: <http://www.consultant.ru/> (date of access: 02.09.2019) [O Programme gosudarstvennykh garantiy besplatnogo okazaniya grazhdanam meditsinskoy pomoshchi na 2019 god i na planovyy period 2020 i 2021 godov: Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 10 dekabrya 2018 g. № 1506 (red. ot

12.04.2019) [elektronnyy resurs] // SPS Konsul'tantPlyus. URL: <http://www.consultant.ru/> (data obrashcheniya: 02.09.2019)]. – (In Rus.).

5. On approval of Rules of providing commercial medical services by medical organizations: Decree of the Government of the Russian Federation of October 4, 2012 № 1006 [e-resource] // RLS ConsultantPlus. URL: <http://www.consultant.ru/> (date of access: 06.09.2019) [Ob utverzhdenii Pravil predostavleniya meditsinskimi organizatsiyami platnykh meditsinskikh uslug: Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 04 oktyabrya 2012 g. № 1006 [elektronnyy resurs] // SPS Konsul'tantPlyus. URL: <http://www.consultant.ru/> (data obrashcheniya: 06.09.2019)]. – (In Rus.).

6. On requirements to drawing and approval of the financial-economic activity plan of a state (municipal) institution: Order of the Ministry of Finance of Russia of August 31, 2018 № 186n [e-resource] // RLS Consultant Plus. URL: <http://www.consultant.ru/> (date of access: 06.09.2019) [O Trebovaniyakh k sostavleniyu i utverzhdeniyu plana finansovokhozyaystvennoy deyatel'nosti gosudarstvennogo (munitsipal'nogo) uchrezhdeniya: Prikaz Minfina Rossii ot 31 avgusta 2018 g. № 186n [elektronnyy resurs] // SPS Konsul'tantPlyus. URL: <http://www.consultant.ru/> (data obrashcheniya: 06.09.2019)]. – (In Rus.).

ЭКОНОМИЧЕСКОЕ ОБОСНОВАНИЕ И РАЗРАБОТКА ЗНАЧЕНИЙ КОЭФФИЦИЕНТОВ K_2 И K_3 , УЧИТЫВАЕМЫХ ПРИ ОПРЕДЕЛЕНИИ АРЕНДНОЙ ПЛАТЫ ЗА ЗЕМЕЛЬНЫЕ УЧАСТКИ В Г. ЧЕЛЯБИНСКЕ

УДК 332.68(470.55-25)
ББК 65.281(2Рос-4Чел)

ГСНТИ 06.61.33
Код ВАК 08.00.05

Т. В. Максимова
Финансовый университет
при Правительстве Рос-
сийской Федерации,
Челябинск, Россия
AuthorID: 705901

К. С. Хлестова
Финансовый университет
при Правительстве Рос-
сийской Федерации,
Челябинск, Россия
AuthorID: 698460

А. В. Дубынина
Финансовый университет
при Правительстве Рос-
сийской Федерации,
Челябинск, Россия
AuthorID: 289852

АННОТАЦИЯ: В статье проведена оценка коэффициентов, учитываемых при расчете арендной платы за пользование земельными участками, расположенными на территории города Челябинск, государственная собственность на которые не разграничена, и земельными участками, которые находятся в собственности данного муниципального образования, утвержденных решением Челябинской городской Думы от 24.06.2008 №32/7 (ред. от 26.07.2017).

Актуальность исследования обусловлена отсутствием единой и четкой методики расчета корректирующих коэффициентов для определения величины арендной платы за пользование земельными участками, расположенными на территории муниципального образования, государственная собственность на которые не разграничена, а также земельными участками, находящимися в собственности муниципального образования.

В этой связи возникает объективная необходимость в совершенствовании методики расчета арендной платы за пользование земельными участками, учитывающей интересы и арендаторов, и муниципалитета как арендодателя за счет корректировки коэффициентов, не приводящих, с одной стороны, к ухудшению инвестиционного климата в городе Челябинск, обусловленного завышенной величиной рассчитанных коэффициентов, с другой стороны, к значительному снижению поступлений в бюджет за счет сдачи земельных участков в аренду.

В данной работе использовались методы исследования: корреляционно-регрессионный анализ, экономико-статистический анализ, анализ нормативно-правовых документов, расчетно-конструктивный.

Апробация разработанных коэффициентов проведена на примере муниципального образования г. Челябинск. Практической значимостью обладают результаты исследования, заключающиеся в разработке предложений и практических рекомендаций по совершенствованию подходов и методов расчета арендной платы за использование земельных участков в муниципальном образовании. Авторами проведена оценка коэффициентов, учитываемых при расчете арендной платы за пользование земельными участками, расположенными на территории города Челябинск, государственная собственность на которые не разграничена, и земельными участками, которые находятся в собственности данного муниципального образования.

Статья подготовлена по результатам научно-исследовательской работы в рамках выполнения муниципального контракта Уральского филиала Финансового университета с Комитетом по управлению имуществом и земельным отношениям города Челябинска.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: арендная плата, земельные участки, муниципальная собственность, корректирующий коэффициент, кадастровая стоимость, ставка арендной платы.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ:

Татьяна Викторовна Максимова, кандидат экономических наук, доцент, Уральский филиал, Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации
454084, Россия, г. Челябинск, ул. Работниц, 58, maximova.tv@mail.ru

Ксения Сергеевна Хлестова, старший преподаватель, Уральский филиал, Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации
454084, Россия, г. Челябинск, ул. Работниц, 58, kseniya.khlestova@gmail.com

Анна Валерьевна Дубынина, кандидат экономических наук, Уральский филиал, Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации
454084, Россия, г. Челябинск, ул. Работниц, 58, ann-file@mail.ru

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ: Максимова Т. В., Хлестова К. С., Дубынина А. В. Экономическое обоснование и разработка значений коэффициентов K_2 и K_3 , учитываемых при определении арендной платы за земельные участки в г. Челябинске // Муниципалитет: экономика и управление. 2019. № 3 (28). С. 70—71.

Основой для определения размеров арендной платы за землю является ее кадастровая стоимость. В соответствии со статьей 65 Земельного кодекса Российской Федерации [1] для целей налогообложения и в иных случаях, предусмотренных Земельным кодексом Российской Федерации, федеральными законами, устанавливается кадастровая стоимость земельного участка, которая также может применяться для определения арендной платы за земельный участок, находящийся в государственной или в муниципальной собственности.

Кадастровая стоимость является основой для определения размеров арендной платы за землю. Размер арендной платы устанавливается из расчета на год за единицу площади.

Наделенные определенными полномочиями в области земельных отношений органы местного самоуправления планируют использование земельных ресурсов, а также получаемых при этом платежей за землю. Однако земельные платежи в общей структуре доходов местных бюджетов пока еще не стали одним из главных источников бюджета. Тем не менее, в разрезе районов города поступления по земельным платежам достигают 20%.

Данное положение вызывает необходимость корректировки порядка и способов расчета и начисления арендной платы за использование земельных участков, расположенных на территории муниципального образования «город Челябинск», государственная собственность на которые не разграничена, а также земельных участков, находящихся в собственности муниципального образования «город Челябинск», и необходимости внесения изменений в решение Челябинской городской Думы от 24.06.2008 № 32/7 (ред. от 26.07.2017).

Значение коэффициента K_2 , должно учитывать особенности расположения земельного участка в городе Челябинске. Такое право за муниципалитетом закрепляет пункт 7 статьи 1 Закона Челябинской области №257-30 [2]. В данной статье диапазон значений K_2 может быть установлен от 0,5 до 10. В Решение № 32/7 значения K_2 имеют диапазон значений от 1,42 до 10. Причем, значения указанного коэффициента рассчитываются с учетом двух факторов – это районное расположение и диапазон кадастровой стоимости [3].

При рассмотрении влияния первого фактора видно, что самые высокие значения коэффициента K_2 установлены в Центральном районе, а самые низкие – в Металлургическом районе города Челябинска. Данное ранжирование районов города Челябинска было представлено в Экономическом обосновании корректирующих коэффициентов K_1 , K_2 , K_3 для определения величины аренды за земельные участки в городе Челябинске, разработанном МУП «Геоцентр г.Челябинска» в 2017 году [4]. В числе причин, обуславливающих более высокий ранг района, были указаны:

- плотность населения;
- расположение в них областных и городских органов власти;
- наличие культурно-развлекательных, торговых рекреационных объектов;
- экологические особенности;
- транспортные развязки и др.

Причем, разработчики отмечают, что ранжирование районов было произведено экспертной комиссией более 15 лет назад.

В этой связи считаем необходимым отметить:

- во-первых, перечисленные показатели ранжирования районов за прошедшие 15 лет значительно изменились (таблица 1);

Таблица 1 – Ранг ценности районов г. Челябинска

Район г. Челябинска	Ранг в соответствии с экономическим обоснованием МУП «Геоцентр г. Челябинска»		Ранг (место) района по привлекательности в соответствии с анализом в п.1.1 (проектный вариант)
	значение ранга	место района по привлекательности	
Центральный	1	1	2
Советский	0,87	2	3
Калининский	0,79	3	5
Курчатовский	0,77	4	4
Ленинский	0,75	5	1
Тракторозаводский	0,72	6	7
Металлургический	0,72	6	6

- во-вторых, особенности расположения земельного участка во многом учтены в составляющих его кадастровой стоимости. Методическими указаниями о государственной кадастровой оценке, введенными в действие Приказом Министерства экономического развития Российской Федерации №226 от 12 мая 2017 года, пунктом 1,12 установлено, что при определении кадастровой стоимости земельного участка необходимо учитывать [5]:

- наличие или отсутствие до границ земельного участка инженерной и транспортной инфраструктуры;
- степень освоения территории, окружающей земельный участок;
- существующий рельеф земельного участка.

Анализ таблицы 1 показывает, что ранжирование районов изменилось. В частности, лидерство сместилось с Центрального на Ленинский район. Тем не менее, в дальнейшем следует провести разграничение рангов, полученных районами, в зависимости от «привлекательности для жизни» и «привлекательности для бизнеса». Таким образом, мы получим более детальный анализ социальной и экономической составляющих в составе коэффициента K_2 .

В качестве второго фактора, влияющего на значение K_2 в Решении 32/7 указан Диапазон кадастровой стоимости квадратного метра земельного участка, который также «работает» на повышение величины арендной платы земельного участка в зависимости от его кадастровой стоимости земельного.

Таким образом, несмотря на то, что K_2 должен учитывать особенности расположе-

ния земельного участка в городе Челябинске, по факту K_2 учитывает два фактора:

- ранг района города Челябинска;
- диапазон кадастровой стоимости.

При этом, сама кадастровая стоимость уже учитывает особенности инфраструктурного обеспечения конкретного земельного участка, в этой связи появляется вопрос о целесообразности применения коэффициента K_2 [6, с.54]. Авторы предлагают отказаться от использования диапазона кадастровой стоимости и рассчитывать данный коэффициент исходя из показателей социально-экономического развития района.

Учитывая статистические данные, приведенные в таблице 2 для расчета рейтингового значения, отражающего социально-экономическое положение районов г. Челябинска были получены рейтинговые значения коэффициента K_2 в разрезе социальной и инвестиционной привлекательности районов города Челябинска, приведенные в таблице 3.

Далее, для расчета итогового значения коэффициента K_2 был применен корреляционно-регрессионный анализ для определения значимости и тесноты связи между показателями, результатом которого стали:

- матрица множественной корреляции, в результате анализа которой были отобраны 6 (шесть) из 9 (девяти) используемых показателей максимально влияющих на определение значения коэффициента K_2 (табл. 4), определяющих социально-экономическое положение района города;
- регрессионное уравнение, описывающее степень влияния отобранных факторов на итоговый показатель.

Таблица 2 – Данные для определения рейтинга района города Челябинска

Наименование района	Плотность населения, чел/га	Протяженность улиц, проездов, набережных, км	Бюджетная обеспеченность, руб.	Размер земельного налога, тыс. руб.	Среднесычаяная з/плата работников, руб.	Введено жилых домов, кв.м.	Инвестиции в основной капитал, тыс. руб.	Отгружено товаров собственного производства, тыс. руб.	Оборот розничной торговли, тыс. руб.
	X1	X2	X3	X4	X5	X6	X7	X8	X9
Калининский	68,9	157,6	289,8557	3909	34564,9	206850	7294533	73974892	14142976
Курчатовский	37,14	80,9	293,6225	5248	34720,9	74725	2891389	68027762	18024770
Ленинский	26,09	84	431,9815	11239	38746,3	98414	12510460	127523441	15903223
Металлургический	13,93	234,1	428,0523	9202	36246,9	11745	2052531	153314076	9833949
Советский	13,29	237,8	560,6	8242	44087,6	86651	12355195	59292535	21519926
Тракторозаводский	28,34	250,8	330,794	5622	36967,6	68809	2055548	37480451	6483910
Центральный	14,99	103,2	1134,11	8531	40762,3	49789	12678295	76079049	34321380

Таблица 3 – Рейтинг социально-экономического положения районов города Челябинска

Наименование района г. Челябинска	Инвестиционная привлекательность		Социальная привлекательность		Итоговый рейтинг района	Ранг (место)
Калининский	2,98	1	2,69	5	5,67	4
Курчатовский	1,69	6	2,52	6	4,21	6
Ленинский	2,19	4	3,96	2	6,15	3
Металлургический	2,01	5	2,77	4	4,78	5
Советский	2,29	2	3,91	3	6,20	2
Тракторозаводский	2,24	3	1,82	7	4,07	7
Центральный	1,63	7	5,15	1	6,78	1

Таблица 4 – Значения показателей для расчета коэффициента K2

Район города	Плотность населения чел/га	Бюджетная обеспеченность, руб.	Ввод жилья кв. м.	Инвестиции в основной капитал, тыс. руб.	Отгружено товаров собственного производства тыс. руб.	Оборот розничной торговли, тыс. руб.
	X1	X2	X3	X4	X5	X6
Калининский	68,9	289,8557	206850	7 294 533	73 974 891,70	14 142 976,10
Курчатовский	37,14	293,6225	74725	2 891 389	68 027 761,80	18 024 769,50
Ленинский	26,09	431,9815	98414	12 510 460	127 523 440,90	15 903 223,30
Металлургический	13,93	428,0523	11745	2 052 531	153 314 075,80	9 833 948,60
Советский	13,29	560,6	86651	12 355 195	59 292 535,40	21 519 926,30
Тракторозаводский	28,34	330,794	68809	2 055 548	37 480 450,60	6 483 910,20
Центральный	14,99	1134,11	49789	12 678 295	76 079 048,90	34 321 380

Далее для определения итогового значения коэффициента K_2 в программе для анализа и прогнозирования данных VSTAT Excel был проведен прогноз значения зависимой переменной Y с помощью независимых показателей X_1 - X_6 .

В качестве результирующего показателя Y принят показатель «Размер собранного земельного налога» в разрезе районов города, поскольку он отражает влияние социально-экономического положения района на формирование доходной части местного бюджета.

Полученное уравнение имеет следующий вид:

$$Y = 0,0326X_1 + 0,0003X_2 + 0,0000897X_3 + 0,000067X_4 + 1,0469X_5 + 1,011X_6 \quad (1)$$

где Y – размер собранного земельного налога,

X_1 – плотность населения района,

X_2 – бюджетная обеспеченность,

X_3 – ввод жилья,

X_4 – инвестиции в основной капитал предприятий,

X_5 – отгружено товаров собственного производства (без субъектов МСП),

X_6 – оборот розничной торговли.

Расчетные значения коэффициента K_2 приведены в табл. 5.

Таблица 5 – Значения коэффициента K_2 для районов города Челябинска

Район города	Значение коэффициента K_2	Ранг
Калининский	3,73	2
Курчатовский	2,36	5
Ленинский	3,52	3
Металлургический	2,08	6
Советский	3,09	4
Тракторозаводский	1,63	7
Центральный	3,95	1

Однако, рассчитывая значения K_2 необходимо отметить, что вышеперечисленные факторы учитываются при формировании кадастровой стоимости. То есть в кадастровой стоимости земельного участка, в соответствии с Методическими указаниями о государственной кадастровой оценке, утвержденными Приказом № 226 от 12 мая 2017 года Министерства экономического развития РФ, учтено его месторасположение (так называемые ценообразующие факторы). Так, в разделе VII «Определение бюджетным учреждением кадастровой стоимости с применением методов массовой оценки» в п. 7.2.1 содержится информация об учете ценообразующих факторов, применяемых для построения моделей оценки кадастровой стоимости.

Исходя из этого следует, что сохранять высокое значение коэффициента K_2 (так, в Решении 32/7 значения данного коэффициента расположены в диапазоне от 1,42 до 10, причем из 21 значения данного коэффициента 14 значений более 4) нецелесообразно. Считаем, что значение данного коэффициента должно оказывать минимальное влияние на величину арендной платы.

Определим значение коэффициента K_2 с учетом следующих условий:

1) определение значения коэффициента K_2 проведено путем взвешивания каждого показателя относительно максимального значения и последующего суммирования в разрезе районов города;

2) для каждого района города Челябинска установлена вариативная величина k_{var} , учитывающая особенности ведения бизнеса и жизнедеятельности на территории. Данная величина является корректирующей, вводимой для обеспечения равного доступа потенциальных арендаторов к земельным участкам, расположенным в различных районах города. Рекомендуемый диапазон значений коэффициента – от 0,05 до 1,0. Использование вариативных величин при определении значений экономических показателей не является новым. Данный подход, в частности, был использован при определении значения корректирующего коэффициента K_2 в главе Налогового Кодекса 26.3 «Система налогообложения в виде единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности».

Для сохранения расчетных пропорций коэффициента K_2 и учитывая текущее социально-экономическое положение районов города Челябинска, введем следующие значения вариативной величины k_{var} (табл. 6).

В дальнейшем применение величины k_{var} позволит более гибко и оперативно реагировать на изменение условий хозяйствования и жизнедеятельности на территории путем пересмотра установленных значений в рамках целевого диапазона.

Итоговое значение коэффициента K_2 в разрезе районов города Челябинска приведено в табл. 7.

Таблица 6 – Вариативные величины к коэффициенту K_2

Калининский	Курчатовский	Ленинский	Металлургический	Советский	Тракторозаводский	Центральный
0,3	0,45	0,31	0,5	0,35	0,62	0,3

Таблица 7 – Значения коэффициента K_2 для районов города Челябинска

Район города	Значение коэффициента K_2	Место среди районов города
Калининский	1,118	2
Курчатовский	1,060	5
Ленинский	1,090	3
Металлургический	1,042	6
Советский	1,083	4
Тракторозаводский	1,011	7
Центральный	1,186	1

Значения коэффициента K_3 в соответствии со ст. 1 п.9 Закона Челябинской области № 257-30 должны устанавливаться в соответствии с категорией арендаторов. Диапазон данного коэффициента составляет от 0,001 до 1. То есть, по сути, данный коэффициент является преференцией для определенных категорий арендаторов. При этом, список категорий арендаторов, имеющих право на данную преференцию строго ограничен № 257-30. В этот список входит 32 категории (7 категорий регламентированы п.9 и имеют четкое значение K_3 0,001; и 25 категорий регламентированы п. 10 у которых K_3 должен быть установлен решениями органов местного самоуправления в указанных выше пределах). В Решении 32/7 приведен конкретный список категорий арендаторов, имеющих различное значение K_3 . Далее необходимо провести анализ соответствия требований Закона Челябинской области № 257-30 и Решения 32/7 по категории арендаторов.

Анализ данных нормативно-правовых документов показал что, по сравнению с требованиями Закона Челябинской области № 257-30 не все категории арендаторов учтены в Решении 32/7, например:

- религиозные организации, – в отношении земельных участков, используемых ими для осуществления религиозной деятельности;

- организации, осуществляющие гражданские и военные захоронения, – в отношении земельных участков кладбищ.

С другой стороны, вызывает сомнение сама оценка социально-значимой деятельности арендаторов. Например, организации и индивидуальные предприниматели, осуществляющие деятельность в области обращения с отходами, – в отношении земельных участков, предоставленных им для размещения и обезвреживания отходов производства и потребления, имеют K_3 – 0,0129, а организации и индивидуальные предприниматели – в отношении земельных участков, предоставленных им для оказания услуг пассажирского транспорта общего пользования (за исключением такси) имеют значение K_3 – 0,9. Разница очевидна.

Оценка социальной значимости видов деятельности приведена в Письме Министерства экономического развития Российской Федерации от 17 января 2011 г. № Д23-62, Законе Челябинской области «Об

аренде имущества, находящегося в государственной собственности Челябинской области» от 28 октября 2004 г. № 1427; ст. 21, подпрограмме «Поддержка и развитие малого и среднего предпринимательства в Челябинской области на 2016-2020 годы».

Информация о социально-значимых видах деятельности арендаторов представлена в:

- Постановлении Правительства РФ от 16 июля 2009 г. № 582 [6];

- письме Министерства экономического развития РФ от 17 января 2011 г. № Д23-62 [7];

- Законе Челябинской области «Об аренде имущества, находящегося в государственной собственности Челябинской области» от 28 января 2004 г. №1427, ст.21 [8];

- Приложении 3 к подпрограмме «Поддержка и развитие малого и среднего предпринимательства в Челябинской области на 2016-2020 годы», п.2, пп.3 [9];

- перечне социально значимых и приоритетных рынков для содействия развитию конкуренции в Челябинской области, утвержденном Губернатором Челябинской области Б.А. Дубровским 28 февраля 2018 г. [10]

Таким образом, по мнению авторов, необходимо привести в соответствие перечень категорий арендаторов в соответствии с Законом Челябинской области №257-30 и пересмотреть значения K_3 в соответствии с социально-значимыми видами деятельности на территории Челябинской области.

Так, в действующей редакции решения Челябинской городской думы от 24.06.2008 г. № 32/7 (далее – ЧГД 32/7) установлено 13 льготных категорий арендаторов и соответствующих им коэффициентов K_3 .

Авторами предлагается расширить данный перечень до 14. дополнив, такой категорией арендаторов как обеспечивающей пассажирские перевозки по следующим основаниям.

Общественный пассажирский транспорт – важнейшая инфраструктурная составляющая городского хозяйства, экономическую и социальную роль которого, как и влияние на качество жизни горожан, трудно переоценить.

Городской общественный транспорт обеспечивает транспортную подвижность основной части населения. Именно поэтому

существенное отставание развития пассажирского транспорта от потребности населения в передвижениях вызывает социально-экономические проблемы и негативно сказывается на работе других отраслей экономики города. Работа общественного транспорта является важным показателем качества жизни в городе и одним из критериев оценки деятельности местных властей.

С точки зрения экономической целесообразности пассажирские перевозки необходимо организовать таким образом, чтобы обеспечить население необходимыми коммуникациями, при этом должны быть эффективно использованы энергетические, финансовые и другие ресурсы, при необходимом уровне качественного обслуживания.

Ярко выраженный социально-значимый характер работы общественного пассажирского транспорта должен подкрепляться в гарантированности высокого качества перевозок наименее обеспеченным категориям пассажиров. Пассажир одновременно является не только объектом перемещения, но и потребителем транспортных услуг.

В последние годы несостоятельность муниципальных транспортных предприятий становится все более очевидна, причем в масштабах страны. Организации постоянно требуют дотаций из бюджета, а качество перевозок оставляет желать лучшего. Деньги по большей части идут на зарплату работникам предприятия, а вот вопросы обновления подвижного состава или

внедрения новых технологий пока остаются в стороне.

Ситуация усугубляется еще и ужесточением требований законодательства в сфере безопасности (Федеральный закон от 13.07.2015 № 220-ФЗ «Об организации регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»). Оснащение автобусов тахографами, системой «ЭРА-ГЛОНАСС», оснащение объектов транспортной инфраструктуры и подвижного состава средствами транспортной безопасности, предрейсовый и послерейсовый контроль, обучение водителей и персонала в этой сфере хотя и являются в большинстве случаев оправданными мерами, одновременно становятся тяжелейшим бременем для транспортников. Без государственной поддержки эти расходы неподъемны для большинства предприятий.

В результате того, что организациям, обеспечивающим пассажирские перевозки не возможно выйти на точку безубыточности, не говоря о получении реального дохода, начисление арендной платы без применения адекватного для этой отрасли льготного коэффициента может привести предприятие к банкротству.

Учитывая вышеизложенное предлагаем следующие значения Коэффициента K_3 , учитывающего категорию арендатора (табл. 8).

Таблица 8 – Значение коэффициента K_3 , учитывающего категорию арендатора

№ п/п	Категория арендатора	K_3
1.	общероссийские общественные организации инвалидов (в том числе созданных как союзы общественных организаций инвалидов), среди членов которых инвалиды и их законные представители составляют не менее 80 процентов, – в отношении земельных участков, используемых ими для осуществления уставной деятельности	0,001
2.	организации, уставный капитал которых полностью состоит из вкладов, указанных в <u>пункте 1</u> настоящего приложения общероссийских общественных организаций инвалидов, если среднесписочная численность инвалидов среди их работников составляет не менее 50 процентов, а их доля в фонде оплаты труда – не менее 25 процентов, – в отношении земельных участков, используемых ими для производства и (или) реализации товаров (за исключением подакцизных товаров, минерального сырья и иных полезных ископаемых, а также иных товаров по перечню товаров, при производстве и (или) реализации которых организации не подлежат освобождению от уплаты земельного налога в отношении земельных участков, используемых ими для производства и (или) реализации этих товаров, утвержденному Правительством Российской Федерации), работ и услуг (за исключением брокерских и иных посреднических услуг)	0,001

№ п/п	Категория арендатора	К _з
3.	организации, единственными собственниками имущества которых являются указанные в пункте 1 настоящего приложения общероссийские общественные организации инвалидов, – в отношении земельных участков, используемых ими для достижения образовательных, культурных, лечебно-оздоровительных, физкультурно-спортивных, научных, информационных и иных целей социальной защиты и реабилитации инвалидов, а также для оказания правовой и иной помощи инвалидам, детям-инвалидам и их родителям	0,001
4.	организации, осуществляющие туристско-рекреационную, лечебно-оздоровительную деятельность, – в отношении земельных участков, используемых ими для указанной деятельности	0,5
5.	организации, осуществляющие деятельность по оздоровлению и отдыху детей – в отношении земельных участков, используемых ими для указанной деятельности, эксплуатацию детских садов (независимо от формы собственности), для муниципальных объектов здравоохранения	0,001
6.	организации и индивидуальные предприниматели – в отношении земельных участков, предназначенных для размещения объектов физической культуры и спорта	0,5
7.	граждане – в отношении земельных участков, предоставленных им для строительства и эксплуатации индивидуальных жилых домов, для ведения личного подсобного хозяйства, садоводства, огородничества, животноводства.	0,43
8.	гаражно-строительные кооперативы и граждане, владеющие гаражами, – в отношении земельных участков, предоставленных им для эксплуатации гаражей	0,0185
9.	гаражно-строительные кооперативы – в отношении земельных участков, предоставленных им для строительства индивидуальных гаражей, не предназначенных для коммерческого использования	0,17
10.	садоводческие, огороднические некоммерческие организации – в отношении земельных участков, предоставленных им для садоводства, огородничества, эксплуатации овощехранилищ	0,1
11.	организации и индивидуальные предприниматели, осуществляющие деятельность в области обращения с отходами, – в отношении земельных участков, предоставленных им для размещения и обезвреживания отходов производства и потребления	0,0129
12.	организации и индивидуальные предприниматели – в отношении земельных участков, предоставленных им для оказания услуг пассажирского транспорта общего пользования (за исключением такси)	0,1
13.	субъекты малого и среднего предпринимательства – в отношении земельных участков, предоставленных им для осуществления предпринимательской деятельности	0,9
14.	организации и индивидуальные предприниматели, осуществляющие деятельность по организации питания обучающихся в образовательных организациях дошкольного, начального, основного и среднего общего образования, – в отношении земельных участков, используемых ими для осуществления указанной деятельности	0,001

Таким образом, проведенный авторами анализ коэффициентов, применяемых при определении величины арендной платы за использование земельных участков позволил сделать следующие выводы.

Коэффициент, который должен учитывать особенности территориального расположения земельного участка K_2 , по сути учитывает помимо расположения земельного участка в конкретном районе, еще и диапазон кадастровой стоимости метра квадратного, которая, как и сама кадастровая стоимость, учитывает особенности инфраструктурного обеспечения конкретного земельного участка [11, 12].

Коэффициент, учитывающий категорию арендатора K_3 в соответствии с требованиями Закона Челябинской области №257-30, учитывает не все категории арендаторов и вызывает сомнение сама оценка социально-значимой деятельности арендаторов. В этой связи авторами предлагается привести в соответствие перечень категорий арендаторов в соответствии с Законом Челябинской области №257-30 и пересмотреть значения K_3 в соответствии с социально-значимыми видами деятельности на территории Челябинской области.

ЛИТЕРАТУРА

1. Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 №136-ФЗ (ред. от 03.07.2018) (с изм. и доп., вступ. в силу с 08.07.2018) [электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс. URL: <http://www.consultant.ru>_(дата обращения: 10.07.2018).
2. Закон Челябинской области от 24 апреля 2008 г. № 257-30 «О порядке определения арендной платы за земельные участки, государственная собственность на которые не разграничена, предоставленные в аренду без проведения торгов» [электронный ресурс] // СПС ГАРАНТ. URL: <http://base.garant.ru/8713871/>_(дата обращения: 10.07.2018).
3. Решение Челябинской городской Думы от 24 июня 2008 № 32/7 (ред. от 26.07.2017) «Об арендной плате за землю на территории города Челябинска» [электронный ресурс] // Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации. URL: <http://docs.cntd.ru/document/432948928> (дата обращения: 14.07.2018).
4. База данных показателей муниципальных образований [электронный ресурс] // Федеральная служба государственной статистики. URL: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/bd_munst/munst.htm (дата обращения: 14.07.2018).
5. Комаров С. И., Волокитина А. А. Совершенствования системы земельных платежей муниципального образования // Землеустройство, кадастр и мониторинг земель. 2017. № 4 (147). С. 47-55.
6. Постановление Правительства РФ от 16 июля 2009 г. № 582 «Об основных принципах определения арендной платы при аренде земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, и о Правилах определения размера арендной платы, а также порядка, условий и сроков внесения арендной платы за земли, находящиеся в собственности Российской Федерации» [электронный ресурс] // Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации. URL: <http://docs.cntd.ru/document/902167013> (дата обращения: 14.07.2018).
7. Письмо Министерства экономического развития РФ от 17 января 2011 г. № Д23-62 «О рассмотрении обращения» [электронный ресурс] // СПС ГАРАНТ. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/12083488/> (дата обращения: 13.07.2018).
8. Закон Челябинской области от 28 января 2004 г. №1427 «Об аренде имущества, находящегося в государственной собственности Челябинской области» [электронный ресурс] // СПС ГАРАНТ. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/12083488/> (дата обращения: 13.07.2018).
9. Приложение 3 к подпрограмме «Поддержка и развитие малого и среднего предпринимательства в Челябинской области на 2016-2020 годы» [электронный ресурс] // СПС ГАРАНТ. URL: <https://base.garant.ru/19883435/> (дата обращения: 17.07.2018).
10. Перечень социально значимых и приоритетных рынков для содействия развитию конкуренции в Челябинской области, утвержденный Губернатором Челябинской области Б.А. Дубровским 28 февраля 2018 [электронный ресурс] // Министерство экономического развития Челябинской области. URL: <https://mineconom74.ru/normativno-pravovoy-akt/perechen-socialno-znachimyh-iprioritetnyh-rynkov-dlya-sodeystviya-razvitiyu> (дата обращения: 17.07.2018).
11. Гарманов В. В., Терлеев В. В. Основы методики обоснования арендной платы за земельные участки // Вестник факультета землеустройства Санкт-Петербургского государственного аграрного университета. 2017. № 3. С. 8-10.
12. Сулейманова А. В. Механизм взимания арендной платы в городском округе города Уфа Республики Башкортостан // Вестник Белгородского государственного технологического университета им. В.Г. Шухова. 2017. №4. С. 172-177.

ECONOMIC ASSESSMENT AND DEVELOPMENT OF THE K2 AND K3 COEFFICIENTS VALUES TAKEN INTO ACCOUNT IN CALCULATING RENTAL PAYMENT FOR LAND PLOTS IN THE CITY OF CHELYABINSK

T. V. Maksimova

Financial University under
the Government of the Rus-
sian Federation,
Chelyabinsk, Russia

K. S. Khlestova

Financial University under
the Government of the Rus-
sian Federation,
Chelyabinsk, Russia

A. V. Dubynina

Financial University under
the Government of the Rus-
sian Federation,
Chelyabinsk, Russia

ABSTRACT: The article assesses the coefficients considered in calculating the rent for the use of land plots located in the city of Chelyabinsk, state ownership of which is not delimited, and which are owned by the given municipality, approved by the decision of the Chelyabinsk City Duma of 24.06.2008 № 32/7 (as amended on 26.07.2017).

The relevance of the research is justified by the lack of unified and clear methods of calculating the adjusting factors for determining rental payment for land plots located on the municipal territory, state ownership of which is not delimited, and land plots are the municipal property.

In this respect, it is considered necessary to improve methods of calculating rental payment, taking into account interests of both renters and the municipality as the owner, by adjusting the coefficients, so as, on the one hand, not to further deteriorate the investment climate in Chelyabinsk because of overestimated coefficients and, on the other hand, not to lead to a significant decrease in budget revenues from land lease.

The methods of correlation and regression analysis, economic-statistical analysis, analysis of regulatory documents, calculation and construction were used in this research.

The developed coefficients received practical approval in the Chelyabinsk municipality. The results, which consist in the development of proposals and practical research recommendations for improving approaches and methods of the municipal land use rent calculating, are of practical importance. The authors evaluated the coefficients considered in calculating the rent for the use of land plots located in Chelyabinsk municipality, state property for which is not delimited, and land plots are the municipality property.

The article is based on the results of the research work carried out in the frames of municipal contract of the Ural branch of the Financial University with the Committee on Property Management and Land Relations of the city of Chelyabinsk.

KEYWORDS: rent, land plots, municipal property, adjustment factor, cadastral value, rental rate.

AUTHOR'S INFORMATION:

Tatiana V. Maksimova, Cand. Sci. (Economic), Associate Professor, Ural branch, Financial University under the Government of the Russian Federation,
58, Rabortnic str., Chelyabinsk, Russia, 454084, maximova.tv@mail.ru.

Ksenia S. Khlestova, Senior Lecturer, Ural branch, Financial University under the Government of the Russian Federation,
58, Rabortnic str., Chelyabinsk, Russia, 454084, kseniya.khlestova@gmail.com

Anna V. Dubynina, Cand. Sci. (Economic), Ural branch, Financial University under the Government of the Russian Federation,
58, Rabortnic str., Chelyabinsk, Russia, 454084, ann-file@mail.ru

FOR CITATION: Maksimova T. V., Khlestova A. S., Dubynina A.V. Economic assessment and development of the K2 and K3 coefficients values taken into account in calculating rental payment for land plots in the city of Chelyabinsk // Municipality: Economics and Management. 2019. №3 (28). P. 70—81.

REFERENCES

1. The Land Code of the Russian Federation of October 25, 2001 № 136-FZ (as amended on 03.07.2018) (as amended and supplemented, commenced on 08.07.2018) [electronic resource] // ATP Consultant Plus. URL: <http://www.consultant.ru> (accessed: 07/10/2018) [Zemel'nyy kodeks Rossiyskoy Federatsii ot 25 oktyabrya 2001 №136-FZ (red. ot 03.07.2018) (s izm. i dop., vstup. v silu s 08.07.2018) [elektronnyy resurs] // SPS Konsul'tantPlyus. URL: <http://www.consultant.ru> (data obrashcheniya: 10.07.2018)] – (In Rus.).
2. Law of the Chelyabinsk region of April 24, 2008 № 257-ZO “On the procedure for determining the rent for land plots of state property that are not delimited, and leased without bidding” [e-resource] // RLS GARANT. URL: <http://base.garant.ru/8713871/> (date of access: 10.07.2018) [Zakon Chelyabinskoy oblasti ot 24 aprelya 2008 g. № 257-ZO «O poryadke opredeleniya arendnoy platy za zemel'nye uchastki, gosudarstvennaya sobstvennost' na kotorye ne razgranichena, predostavlennye v arendu bez provedeniya togov» [elektronnyy resurs] // SPS GARANT. URL: <http://base.garant.ru/8713871/> (data obrashcheniya: 10.07.2018). – (In Rus.).
3. Resolution of the Chelyabinsk City Duma of June 24, 2008 № 32/7 (as amended on 26.07.2017) “On the rent for land on the territory of the city of Chelyabinsk” [e-resource] // Electronic fund of legal and normative-technical documentation. URL: <http://docs.cntd.ru/document/432948928> (date of access: 14.07.2018) [Reshenie Chelyabinskoy gorodskoy Dumy ot 24 iyunya 2008 № 32/7 (red. ot 26.07.2017) «Ob arendnoy plate za zemlyu na territorii goroda Chelyabinska» [elektronnyy resurs] // Elektronnyy fond pravovoy i normativno-tekhnicheskoy dokumentatsii. URL: <http://docs.cntd.ru/document/432948928> (data obrashcheniya: 14.07.2018)] – (In Rus.).
4. Database of indicators of municipalities [e-resource] // Federal State Statistics Service. URL: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/bd_munst/munst.htm (date of access: 14.07.2018) [Baza dannykh pokazateley munitsipal'nykh obrazovaniy [elektronnyy resurs] // Federal'naya sluzhba gosudarstvennoy statistiki. URL: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/bd_munst/munst.htm (data obrashcheniya: 14.07.2018)] – (In Rus.).
5. Komarov S. I., Volokitina A. A. Improving the municipal land payment system // Land management, cadaster and land monitoring. 2017. № 4 (147). P. 47-55 [Komarov S.I., Volokitina A.A. Sovershenstvovaniya sistemy zemel'nykh platezhey munitsipal'nogo obrazovaniya // Zemleustroystvo, kadastr i monitoring zemel'. 2017. № 4 (147). S. 47-55] – (In Rus.).
6. Decree of the Government of the Russian Federation of July 16, 2009 № 582 “On basic principles of defining the rent for using land plots owned by the state or municipality” and “On Rules of defining rent, as well as the procedure, conditions and terms for paying rent for land owned by the Russian Federation” [e-resource] // Electronic fund of legal and normative-technical documentation. URL: <http://docs.cntd.ru/document/902167013> (date of access: 14.07.2018) [Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 16 iyulya 2009 g. № 582 «Ob osnovnykh printsipakh opredeleniya arendnoy platy pri arende zemel'nykh uchastkov, nakhodyashchikhsya v gosudarstvennoy ili munitsipal'noy sobstvennosti, i o Pravilakh opredeleniya razmera arendnoy platy, a takzhe poryadka, usloviy i srokov vneseniya arendnoy platy za zemli, nakhodyashchiesya v sobstvennosti Rossiyskoy Federatsii» [elektronnyy resurs] // Elektronnyy fond pravovoy i normativno-tekhnicheskoy dokumentatsii. URL: <http://docs.cntd.ru/document/902167013> (data obrashcheniya: 14.07.2018)] – (In Rus.).
7. Letter of the Ministry of Economic Development of the Russian Federation of January 17, 2011 № D23-62 “On considering the appeal” [e-resource] // RLS GARANT. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/12083488/> (date of access: 13.07.2018) [Pis'mo Ministerstva ekonomicheskogo razvitiya RF ot 17 yanvarya 2011 g. № D23-62 «O rassmotrenii obrashcheniya» [elektronnyy resurs] // SPS GARANT. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/12083488/> (data obrashcheniya: 13.07.2018)] – (In Rus.).
8. Law of the Chelyabinsk region of January 28, 2004 № 1427 “On the lease of the state property of the Chelyabinsk region” [e-resource] // RLS GARANT. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/12083488/> (data obrashcheniya: 13.07.2018)] – (In Rus.).

<https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/12083488/> (date of access: 13.07.2018) [Zakon Chelyabinskoy oblasti ot 28 yanvarya 2004 g. №1427 «Ob arende imushchestva, nakhodyashchegosya v gosudarstvennoy sobstvennosti Chelyabinskoy oblasti» [elektronnyy resurs] // SPS GARANT. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/12083488/> (data obrashcheniya: 13.07.2018)] – (In Rus.).

9. Appendix 3 to the subprogram "Support and development of small and medium enterprises in the Chelyabinsk region for the years 2016-2020" [e-resource] // RLS GARANT. URL: <https://base.garant.ru/19883435> (date of access: 17.07.2018) [Prilozhenie 3 k podprogramme «Podderzhka i razvitie malogo i srednego predprinimatel'stva v Chelyabinskoy oblasti na 2016-2020 gody» [elektronnyy resurs] // SPS GARANT. URL: <https://base.garant.ru/19883435/> (data obrashcheniya: 17.07.2018)] – (In Rus.).

10. The list of socially significant and priority markets for promoting competition in the Chelyabinsk region, approved by the Governor of the Chelyabinsk region B.A. Dubrovsky on February 28, 2018 [e-resource] // Ministry of Economic Development of the Chelyabinsk Region. URL: <https://mineconom74.ru/normativno-pravovoy-akt/perechen-socialno-znachimyh-i-prioritetnyh-rynkov-dlya-sodeystviya-razvitiyu> (date of access: 17.07.2018) [Perechen' sotsial'no znachimykh i

prioritetnykh ryнков dlya sodeystviya razvitiyu konkurentsii v Chelyabinskoy oblasti, utverzhennyy Gubernatorom Chelyabinskoy oblasti B.A. Dubrovskim 28 fevralya 2018 [elektronnyy resurs] // Ministerstvo ekonomicheskogo razvitiya Chelyabinskoy oblasti. URL:

<https://mineconom74.ru/normativno-pravovoy-akt/perechen-socialno-znachimyh-i-prioritetnyh-rynkov-dlya-sodeystviya-razvitiyu> (data obrashcheniya: 17.07.2018)] – (In Rus.).

11. Garmanov V. V., Terleev V. V. Fundamentals of the land plots rent definition methodology // Bulletin of the Faculty of Land Management of St. Petersburg State Agrarian University. 2017. № 3. P. 8-10 [Garmanov V.V., Terleev V.V. Osnovy metodiki obosnovaniya arendnoy platy za zemel'nye uchastki // Vestnik fakul'teta zemleustroystva Sankt-Peterburgskogo gosudarstvennogo agrarnogo universiteta. 2017. № 3. S. 8-10] – (In Rus.).

12. Suleymanova A.V. Rent collection mechanism in Ufa urban district of the Republic of Bashkortostan // Bulletin of the Belgorod State Technological University after V. G. Shukhov. 2017. № 4. P. 172-177 [Suleymanova A.V. Mekhanizm vzimaniya arendnoy platy v gorodskom okruge goroda gorod Ufa Respubliki Bashkortostan // Vestnik Belgorodskogo gosudarstvennogo tekhnologicheskogo universiteta im. V. Shukhova. 2017. №4. S. 172-177] – (In Rus.).

ПОТРЕБИТЕЛЬСКОЕ ПОВЕДЕНИЕ МОЛОДЕЖИ: НОВЫЕ ТЕНДЕНЦИИ (ИССЛЕДОВАНИЕ В ВУЗАХ ЕКАТЕРИНБУРГА)

УДК 316.346.32-053.6
ББК 60.542.15-425

ГСНТИ 06.77.02
Код ВАК 08.00.05

Л. А. Журавлева

Уральский государственный аграрный университет
Екатеринбург, Россия
AuthorID: 652754

Т. И. Кружкова

Уральский государственный аграрный университет
Екатеринбург, Россия
AuthorID: 697760

Е. В. Зарубина

Уральский государственный аграрный университет
Екатеринбург, Россия
AuthorID: 325302

О. Е. Рущицкая

Уральский государственный аграрный университет
Екатеринбург, Россия
AuthorID: 876539

АННОТАЦИЯ: Статья посвящена анализу проблем и факторов, влияющих на потребительское поведение студенческой молодежи вузов города Екатеринбурга. Обосновывается приоритетность исследования потребительских диспозиций молодежи как инновационной группы общества, формирующей спрос на товары-новинки и закладывающей потребительские стандарты будущего через социализацию подрастающего поколения. Делаются выводы о достаточно новых тенденциях в потребительском поведении молодежи на основании данных, полученных в ходе проведения авторами социологического исследования по оригинальной методике в сентябре 2018 года. Для изучения данной проблемы нами была выбрана комплексная исследовательская стратегия, включающая в себя количественные и качественные методы сбора социальной информации. На первом этапе в сентябре 2018 года был проведен письменный (анкетный) опрос студенческой молодежи (N=221), на втором – фокус-группа с магистрантами Уральского государственного аграрного университета.

Опираясь на данные предпринятого социологического исследования, авторы подтверждают рабочую гипотезу о влиянии экологического сознания на выбор продуктов питания. Делается вывод о противоречивых паттернах потребительского поведения и амбивалентности экологического сознания студенческой молодежи. Исследование зафиксировало новые тенденции в модели потребительского поведения молодежи: осуждение потребительства, деструктивных и саморазрушающих практик и ориентация респондентов на здоровый образ жизни, неперенным элементом которого выступает увеличение спроса на услуги фитнес-центров, кулинарных мастер-классов, товаров для спорта и туризма, натуральных и экологически чистых продуктов питания; осознание респондентами остроты экологических проблем как на региональном, национальном, так и на глобальном уровнях и желание включиться в акции по защите природы. Обосновывается вывод, что студенческая молодежь все чаще делает инвестиции в собственное развитие и приобретение устойчивых навыков экологического сознания и поведения.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: молодежь, потребительское поведение, потребительское общество, социологическое исследование, экологическое сознание.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ:

Людмила Анатольевна Журавлева, кандидат философских наук, доцент, Уральский государственный аграрный университет,
620075, Россия, г. Екатеринбург, ул. Карла Либкнехта, 42, zhuravleva08@gmail.com.

Елена Васильевна Зарубина, кандидат философских наук, Уральский государственный аграрный университет,
620075, Россия, г. Екатеринбург, ул. Карла Либкнехта, 42, ethos08@mail.ru.

Татьяна Ивановна Кружкова, кандидат исторических наук, Уральский государственный аграрный университет,
620075, Россия, г. Екатеринбург, ул. Карла Либкнехта, 42, gustale@yandex.ru.

Ольга Евгеньевна Рущицкая, кандидат экономических наук, Уральский государственный аграрный университет,
620075, Россия, г. Екатеринбург, ул. Карла Либкнехта, 42, olgaru-arbitr@mail.ru

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ: Журавлева Л. А., Зарубина Е. В., Кружкова Т. И., Рущицкая О. Е. Потребительское поведение молодежи: новые тенденции (исследование в вузах Екатеринбурга) // Муниципалитет: экономика и управление. 2019. № 3 (28). С. 82—91.

Введение. Формирующееся в нашей стране потребительское общество приводит к появлению целого ряда социально-экономических и ценностных изменений в поведении людей, вызывающих исследовательский интерес ученых – философов, социологов, экономистов.

Несмотря на то, что термин «потребительское общество» появился в середине прошлого века, о феноменах трансформации потребительских практик в рыночных условиях писали многие социологи классического этапа: К. Маркс, М. Вебер, Г. Зиммель, Т. Веблен и другие. Методологических базой анализа потребительского поведения современной молодежи мы считаем следующие концепции: теория товарного фетишизма и закон возвышения потребностей по мере их удовлетворения К. Маркса; идея «демонстративного» потребления Т. Веблена; социология моды Г. Зиммеля, согласно концептам которой потребление рассматривается в контексте социальной принадлежности человека и выступает мериллом его успешности [1].

С точки зрения перечисленных авторов рыночное общество неизбежно формирует систему социальных отношений, фетишизирующих товары и превращающее потребительские практики в маркер социальной презентации статуса личности. В современной социологии данные идеи развивались французским социологом Пьером Бурдьё. Критикуя экономический детерминизм К. Маркса, он прежде всего подчеркивал значимость культурно-символических факторов, влияющих на процесс социализации личности и формирующих «габитус» как устойчивую систему «приобретённых схем, действующих на практике как категории восприятия и оценивания или как принцип распределения по классам, в то же время как организационный принцип действия»

[2]. Именно габитус, по мнению Пьера Бурдьё, выступает основой для экономического поведения и влияет на потребительский выбор человека.

В работах другого французского философа и социолога Жана Бодрийера проанализирована сущностная характеристика потребительского общества, в котором появляется новая форма эксплуатации современного человека. В интересах производителей и продавцов, ориентированных на прибыль, в обществе создаются и/или поддерживаются институты (СМИ, реклама, пиар, мода и др.), навязывающие людям искусственные потребности и формирующие тем самым личность «ненасытного потребителя» [3]. В работе «Общество потребления. Его мифы и структуры» Ж. Бодрийер описывает процесс превращения «знакового» потребления в современном обществе в новую мифологию, которая может привести к расточительству ресурсов, что чревато серьезными разрушительными последствиями. При этом само потребление ученый рассматривает в широком смысле слова, распространяя его не только на вещи, но и на время, пространство, природу, отношения между людьми и их эмоциональную сферу, зрительные и звуковые образы [3]. Настоящее благополучие и счастье человека, по его мнению, связано не с производством и потреблением вещей, а, прежде всего, выражается в качестве социальных отношений и общения людей, в позитивном мировосприятии человека, в уверенности, что средств для удовлетворения его базовых потребностей достаточно.

Методы. Опираясь на идеи П. Бурдьё и Ж. Бодрийера, мы попытались в ходе принятого нами социологического исследования проверить рабочую гипотезу о влиянии экологического сознания как основы

потребительской культуры молодежи на выбор продуктов питания и окружающую среду в целом.

Объектом нашего исследования выбрана молодежь как креативная социальная общность, которая вовлекается в символическую работу по развитию инновационных предпочтений в выборе товаров, апробирует товары-новинки и утверждает особый (раскованный, экстремальный, свободный) стиль жизни, свои направления развития моды и собственные потребительские стандарты. В этом смысле молодежь становится референтной группой общества и основным потребителем товаров и услуг. Не случайно, что большинство новинок на рынке товаров и услуг ориентированы именно на молодежь, открытых новому и не боящихся экспериментировать. Потребительская идеология молодежи формирует не только спрос, а, следовательно, и развитие отдельных отраслей народного хозяйства в настоящем, но и закладывает потребительские стандарты будущего через социализацию подрастающего поколения [4].

Этими обстоятельствами вызван исследовательский интерес к изучению отношения молодежи к потреблению экологически чистой продукции.

Представляет ли ценность для молодого поколения данный вид товаров и какова степень развития экологического сознания молодежи? Есть ли корреляция между этими переменными? На эти вопросы мы постарались ответить в ходе проведенного по оригинальной авторской методике социологического исследования.

Несмотря на то, что проблема экологического сознания достаточно хорошо изучена в отечественной и зарубежной литературе, рассмотрение данного феномена как регулятора потребительского поведения и основы выбора здоровых и экологически чистых продуктов представителями молодежи как особой социально-культурной общности исследовано недостаточно глубоко с преобладанием локальных исследований [5, с. 81]. Особый интерес в современных условиях, по нашему мнению, приобретают кросс-культурные исследования, позволяющие увидеть общее и особенное в образе жизни и предпочтениях молодых потребителей как наиболее динамичной группы в разных странах. Среди ключевых исследований последнего времени, на ко-

торые мы опирались в нашем исследовании, отметим следующие: сравнительный анализ потребителей продуктов питания различных возрастных аудиторий, реализованных на трех рынках – в США, Великобритании и Германии, проведенного учеными Техасского технического университета и университета Гейзенхайма в 2016 году [6]; исследование факторов, влияющих на покупку экологических чистых продуктов предпринятое в 2014 году в Литве силами ученых Вильнюсского университета [7]; описание модели принятия решения о выборе экологически чистой продукции тайваньских ученых в 2018 году [8] и ряда других [9]. Методологической основой исследования выступили учение о ноосфере В.И. Вернадского [10], идеи о взаимосвязи человека и природы П. Тейяра де Шардена [11], социально-экологическая теория Р. Парка [12].

Для изучения данной проблемы нами была выбрана комплексная исследовательская стратегия, включающая в себя количественные и качественные методы сбора социальной информации [13, с. 9-10]. На первом этапе в сентябре 2018 года был проведен письменный (анкетный) опрос студенческой молодежи двух уральских университетов – аграрного и экономического (УрГАУ и УрГЭУ) (N=221), готовящих различных специалистов (бакалавров и магистров) для сельского хозяйства, а также производства и переработки пищевой продукции, управления качеством, товароведения и экспертиза продовольственных и непродовольственных товаров, технология и организация общественного питания, ресторанный сервис, логистика [14]. Отобранные специальности позволяют считать опрошенных студентов представителями *экспертной группы* внутри молодежной аудитории. Выбор респондентов осуществлялся с помощью многоступенчатого отбора: вуз, группа специальностей, учебные группы. По своим социально-демографическим характеристикам респонденты распределились следующим образом. По массиву в целом мужчины составили 70 % против 30 % женщин. Основная масса отвечавших на вопросы состоит из студентов второго и третьего курсов (39,4 %, 28,1 % соответственно). 72% опрошенных – жители Екатеринбурга, 18% – проживают в других городах Свердлов-

ской области, 6% – сельчане, 4% – иностранные студенты.

В качестве второго метода на завершающем этапе исследования была выбрана фокус-группа с магистрантами Уральского государственного аграрного университета, проведенная для уточнения мотивации экологического поведения молодежи.

Основной целью исследования была проверка гипотезы о влиянии экологического сознания на поведение молодых потребителей при выборе продуктов питания.

Результаты. Полученные в ходе письменного опроса данные позволили нам сделать вывод о том, что становление экологического сознания личности – сложный и противоречивый процесс, связанный с индивидуальным развитием и реализацией человека как субъекта социального действия, находящегося в тесном взаимодействии со средой обитания, институтами социализации личности, социальной адаптацией, усвоением норм, принципов, правил, законов общества и микросреды, выбором собственной системы ценностей.

Категория «экологическое сознание» имеет в научной литературе много толкований и дефиниций [15]. С нашей точки зрения, данное понятие можно определить как *интегративное ментальное состояние, совокупность психических процессов человека, обеспечивающих многообразие форм социального поведения по отношению к природной и социальной среде обитания.*

Экологическое сознание включает в себя мышление, чувства, ощущения, восприятие, воображение, память и самосознание («Я-концепцию»), с помощью которого человек приобретает возможность не только отражать объективную и субъективную реальность, но и преобразовывать ее.

Мы рассматриваем экологическое сознание как основу экологического поведения, как модели этического, не наносящего вреда природе, самому себе, окружающим людям и социуму, социально ответственного поведения, построенного на балансе интересов человека как биосоциального существа.

Экологическое поведение, с нашей точки зрения, это модель этического поведения личности, принимающей на себя ответственность за выбор собственного стиля жизни и поведения по отношению к при-

родной и социальной среде обитания.

Молодежь – социально-демографическая группа общества, выделяемая на основе совокупности возрастных и социально-статусных характеристик, роли в общественном воспроизводстве, особенностей жизнедеятельности, культуры и ментальности. Молодое поколение мы рассматриваем как элемент естественно-исторического процесса социальной преемственности, призванное одновременно и сохранять социально-культурные ценности, и обновлять их под влиянием изменившихся условий [16, с. 152]. Прерывность и непрерывность развития общества во многом зависит от социальных действий представителей этой группы. На наш взгляд, молодежь – это не только социально-демографическая, но в первую очередь социокультурная общность, связанная с реализацией двух основных функций: инновационным преобразованием общества и сохранением его культуры, преемственности, отличающаяся специфическими характеристиками, детерминированными базовыми потребностями и интересами, особенностями социокультурного освоения мира, многоролевыми функциями и определенным переходным статусом [17, с. 57].

Одной из исследовательских задач было выявление иерархии ценностей респондентов, поскольку ценностные ориентации непосредственно влияют на мотивационно-поведенческую структуру деятельности личности, на образ жизни, а значит, и на социальное поведение в целом.

Полученные данные коррелируют с результатами социологических исследований, проведенных в течение нескольких десятилетий под руководством известных социологов Ю. Р. Вишневского, И. М. Ильинского, В. Т. Лисовского, Б. А. Ручкина, В. Е. Семенова, В. И. Чупрова, А. В. Шаронова и дают представление об основных тенденциях в динамике ценностных установок и ориентаций современной молодежи [18].

Приведем в порядке убывания доминирующие ценности респондентов.

В числе приоритетных ценностей молодежи – универсальные витальные ценности: семья и здоровье, что является устойчивым трендом современности.

Третью и четвертую ранговые позиции составляют универсальные ценности межличностного общения (любовь,

дружба). Находясь на важной стадии социализации, молодежь особенно чутко относится к удовлетворению данных базовых социальных потребностей – в любви и эмоциональной сопричастности.

На пятом месте смысложизненная ценность, связанная с возможностью личностного развития, реализацией способностей; на 6-м месте в иерархии ценностей респондентов ориентация прагматического характера – деньги; на 7-м – достижение успеха в профессиональной деятельности; на 8-м – отдых, удовольствия и развлечения; на 9-м – экологически чистая среда и продукты питания; последнее 10-е место заняла учеба.

Ценность экологически чистой среды и продуктов питания не осознается как значимая, поставлена респондентами на предпоследнее 9-е место, что позволяет сделать вывод о становящемся характере формирования экологического сознания опрошенных нами молодых людей. Следует отметить, что для студентов аграрного университета ценность экологически чистой среды на порядок выше по сравнению со студентами УрГЭУ (81,8% против 18,2%), что можно объяснить спецификой учебно-воспитательного процесса и большей вовлеченностью студентов УрГАУ в экологические проекты (закладка промышленного плодово-ягодного сада, работа в собственном учебно-опытном хозяйстве, обустройство городских парков, помощь бездомным животным и др.).

Ежедневные покупки продуктов питания, опрошенные нами студенты совершают в обычных магазинах и супермаркетах. Так ответили 95,9 % респондентов. При этом 10 % дополнительно совершают покупки на рынках, 3,6 % покупают продукты у фермеров (среди выбравших данный ответ 62,5 % составили студенты аграрного университета), а 2,7 % – в специализированных магазинах, торгующих экологически чистой продукцией (66,7 % положительных ответов у студентов аграрного университета). Последние две позиции не являются статистически значимыми и свидетельствуют об отсутствии у респондентов установок на систематические целевые покупки экологически чистой продукции.

При этом 70% респондентов, покупая продукты питания обращают внимание на

степень их экологичности и натуральности, а более половины опрошенных по всему массиву (56,1%) время от времени приобретают товары с эко-маркировкой: 40% примерно раз в неделю, 31,7% – раз месяц, 24,1% – несколько раз в год и лишь 4,1% совершают покупки продуктов с экологической сертификацией ежедневно.

Отсутствие практики целенаправленных покупок экологически чистых продуктов питания респонденты объяснили следующим образом: 36,2 % сослались на отсутствие времени на поиск эко-продуктов; 14,5% не совершают покупку из-за более высокой цены; 5% не доверяет эко-маркировке (среди давших ответ преобладают студенты УрГАУ – 81,2%), 4,5 % не покупают эко-продукцию из-за более низкого срока хранения. 76,5% ответили, что они не осведомлены о законах, регламентирующих производство эко-продуктов, действующих в России.

Полученные данные можно проинтерпретировать как подтверждение ранее высказанных идей о начальном этапе формирования экологического сознания даже у самой продвинутой и экологически образованной группы молодежи.

Проведенная в сентябре 2018 года фокус-группа с магистрами Уральского аграрного университета позволила зафиксировать несколько тенденций.

Во-первых, противоречие между должным и сущим, отражающее разрыв между знанием, осознанием ценности экологического поведения молодыми людьми и реальными повседневными поступками. Все участники фокус-группы (7 человек) ответили, что знают о вреде полиэтиленовых пакетов для природы и человека как о серьезной глобальной проблеме, при этом все респонденты отметили и то, что ежедневно используют, покупают их в магазинах и хранят в них продукты питания. Опрошенные знают о негативных последствиях употребления загрязненных химикатами продуктов питания, но, не задумываясь, покупают их и употребляют в пищу, ориентируясь преимущественно на цену и внешний вид, а не состав и условия производства или выращивания продукта. Амбивалентность поведения респондентов была зафиксирована и при их самооценках собственного поведения, касающегося сортировки мусора. Зная о его необходимости, на практике

опрошенные молодые люди этого не делают по разным причинам (отсутствие маркированных для разных видов мусора контейнеров, отсутствие мусороперерабатывающих заводов в регионе, слабое стимулирование и мотивирование этой деятельности со стороны значимых других, дефицит времени и банальная лень).

Во-вторых, выявлена достаточно широкая трактовка понятия «экологическое поведение» респондентами, вкладывающими в данную дефиницию не только такие очевидные аспекты как загрязнение природы и окружающей среды, но и такие не лежащие на поверхности аспекты как «токсичные отношения» между людьми: в семье, на работе, в быту, на межличностном, организационном и институциональном уровнях.

Так, например, неэкологичным участники фокус-группы назвали следующие поведенческие стили: вещизм, потребление как маркер чрезмерного и избыточного потребления; демонстративное потребление престижных продуктов и товаров; саморазрушающее потребление, в том числе курение, употребление крепких алкогольных напитков, наркотиков, экологически грязной продукции; делинквентное (антиобщественное, противоправное) и аддиктивное (зависимое) поведение; агрессивность; манипулятивный стиль и другие виды деструктивных практик, с которыми сталкивались в своей жизни респонденты. Тогда как экологическое поведение, по мнению опрошенных, связано с практикой здорового питания, физической культурой, саморазвитием, ненанесением вреда природе.

В-третьих, несмотря на то, что проблема экологического сознания достаточно хорошо разработана в научной литературе, налицо отсутствие систематического экологического воспитания в образовательных организациях и других институтах социализации личности (семье, группах сверстников). Опрошенные отметили, что организация экологических акций, позитивный пример близких и значимых людей был бы эффективным способом развития экологической культуры подрастающего поколения.

Заключение. Анализ полученных в ходе исследования данных позволил нам сделать вывод о противоречивых эколо-

гических паттернах поведения и амбивалентность экологического сознания студенческой молодежи, что сказывается на их установках относительно покупок экологически чистых продуктов питания. В ходе исследования мы выявили разрывы когнитивного, аксиологического и деятельностиного уровней экологического поведения опрошенных студентов, что актуализирует проблему экологического воспитания.

Исследование зафиксировало относительно новые тенденции в потребительских предпочтениях молодежи. Во-первых, осуждение потребительства, деструктивных и саморазрушающих практик и ориентация респондентов на здоровый образ жизни, неизменным элементом которого выступает увеличение спроса на услуги фитнес-центров, кулинарных мастер-классов, товаров для спорта и туризма, натуральных и экологически чистых продуктов питания. Во-вторых, осознание респондентами остроты экологических проблем как на региональном, национальном, так и на глобальном уровнях и желание включиться в акции по защите природы. Отметим, что формирование устойчивого экологического сознания и поведения необходимо для возвращения молодежи на село и осознанное занятие молодыми людьми производством сельскохозяйственной продукции [19, с. 24].

Можно сделать вывод, что студенческая молодежь сегодня все чаще делает инвестиции в собственное развитие и приобретение устойчивых навыков экологического сознания и поведения.

ЛИТЕРАТУРА

1. Зиммель Г. Мода // Зиммель Г. Избранное. Т.2. Созерцание жизни. М., 1996. С. 266-291.
2. Бурдые П. Структура, габитус, практика [электронный ресурс] // Журнал социологии и социальной антропологии. Том I. 1998. № 2. URL: <http://www.old.jourssa.ru/1998/2/4bourd.html> (дата обращения 12.06.2019)
3. Бодрийяр Ж. Общество потребления. Его мифы и структуры. [электронный ресурс] // Центр гуманитарных технологий. URL: <https://gtmarket.ru/laboratory/basis/3464> (дата обращения 12.06.2019)
4. Журавлева Л. А., Зарубина Е. В.,

Кружкова Т. И., Фатеева Н. Б. Экологическое поведение как стиль жизни // Образование и право. 2019. № 2. С. 275-280.

5. Ahmad, S. N. B., Juhdi, N. Organic Food: A Study on Demographic Characteristics and Factors Influencing Purchase Intentions among Consumers in Klang Valley, Malaysia // International Journal of Business and Management. 2010. Vol. 5. №2.

6. Consumers' environmental and ethical consciousness and the use of the related food products information: The role of perceived consumer effectiveness [электронный ресурс] // Портал ResearchGate. URL: https://www.researchgate.net/publication/306347357_Consumers'_environmental_and_ethical_consciousness_and_the_use_of_the_related_food_products_information_The_role_of_perceived_consumer_effectiveness (дата обращения 12.06.2019)

7. Monika Kavaliauske, Simona Ubartaite Ethical behaviour: factors influencing intention to buy organic products in lithuania // Economics and management: 2014. №19 (1) URL: <https://www.researchgate.net/> (дата обращения 12.06.2019)

8. Chih-Cheng Chen, Chien-Wen Chen and Yi-Chun Tung Exploring the Consumer Behavior of Intention to Purchase Green Products in Belt and Road Countries: An Empirical Analysis [электронный ресурс] // MDPI – Publisher of Open Access Journals. URL: www.mdpi.com/2071-1050/10/3/854/pd (дата обращения 12.06.2019)

9. Batat W. Understanding the Dimensions of Young Consumer Vulnerability in the Web 2.0 Society [электронный ресурс] // Child and Teen Consumption CTC. 2010. URL: <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00527884/document> (дата обращения 12.06.2019)

10. Вернадский В. И. Биосфера и ноосфера. М.: Айрис Пресс, 2004.

11. Тейяр де Шарден П. Феномен человека. Вселенская месса. М.: Айрис-Пресс, 2002.

12. Park R.E. Human Ecology // On Social Control and Collective Behavior. Selected

Papers. Chicago and London: The University of Chicago Press, 1967.

13. Вершинин С. Е., Зарубина Е. В., Журавлева Л. А. Культура фермерского труда: методология исследовательского проекта // Тенденции развития гуманитарного и социально-экономического образования в высшей школе: материалы Всероссийской национальной научно-практической конференции. Екатеринбург, 2018. С. 9-14.

14. Зарубина Е. В., Фатеева Н. Б. Количественные методы исследования организационной культуры предприятия // Аграрное образование и наука. 2016. № 4. С.36.

15. Bodo Schlegelmilch, Greg M. Bohlen, Adamantios Diamantopoulos The link between green purchasing decisions and measures of environmental consciousness [Электронный ресурс] // Article (PDF Available) in European Journal of Marketing 30(5):35-55. May 1996. URL: https://www.researchgate.net/publication/238420301_The_link_between_green_purchasing_decisions_and_measures_of_environmental_consciousness (дата обращения 12.06.2019)

16. Дягилева Н. С., Журавлева Л. А. Сущность социокультурной идентичности молодежи в среде интернет-коммуникации // Вестник Челябинского государственного университета. 2009. № 42 (180). С. 152-153.

17. Журавлева Л. А. Место и роль молодежи в экономике информационного общества // Материалы 17 Всероссийской научно-практической очно-заочной конференции «Креативная экономика» Екатеринбург, 2015. С.56-63.

18. Вишневский Ю. Р., Шапко В. Т. Парадоксальный молодой человек // Социологические исследования. 2006. № 6. С. 26-36.

19. Журавлева Л. А., Кружкова Т. И., Рущицкая О. А. Проблемы и тренды развития АПК // Аграрное образование и наука. 2016. № 2. С. 24.

CONSUMER BEHAVIOR OF THE YOUTH: NEW TRENDS (RESEARCH IN EKATERINBURG UNIVERSITIES)

L. A. Zhuravleva

Ural State Agrarian University,
Ekaterinburg, Russia

T. I. Kruzhkova

Ural State Agrarian University,
Ekaterinburg, Russia

E. V. Zarubina

Ural State Agrarian University,
Ekaterinburg, Russia

O. E. Rushickaya

Ural State Agrarian University,
Ekaterinburg, Russia

ABSTRACT: The article analyzes problems and factors affecting the consumer behavior of university students in the city of Ekaterinburg. The priority is justified of researching the consumer dispositions of the youth as the innovative social group, forming the demand for the new-to-market products and establishing consumer standards of the future through the younger generation socialization. Conclusions are made about the new trends in consumer behavior of young people based on data obtained in the course of the authors' sociological research using the original methodology in September 2018. To study the problem, a comprehensive research strategy that includes quantitative and qualitative methods for collecting social information was employed. At the first stage, in September 2018, a written (questionnaire) survey of students was conducted (N = 221), at the second stage, a focus group with postgraduates from the Ural State Agrarian University.

Based on the data of the conducted sociological research, the authors confirm the working hypothesis about the influence of environmental consciousness on the choice of food products. The conclusion is made about the conflicting patterns of consumer behavior and the ambivalent environmental awareness of the student youth. The research identified new trends in the model of the youth consumer behavior: disapproval of consumerism, destructive and self-destructive practices and the respondents' commitment to a healthy lifestyle, hence, the increased demand for fitness services, cooking workshops, sports and tourism goods, natural and organic food, the respondents' awareness of environmental problems both at regional, national, and global levels and the desire to be part of nature protection campaign. The author argues that students are increasingly investing in personal development and sustainable skills of environmental awareness and behavior.

KEYWORDS: youth, consumer behavior, consumer society, sociological research, environmental awareness.

AUTHOR'S INFORMATION:

Lyudmila A. Zhuravleva, Cand. Sci. (Philosophy), Associate Professor, Ural State Agrarian University.

42, Karl Liebknecht st., Ekaterinburg, Russia, 620075, zhuravleva08@gmail.com.

Elena V. Zarubina, Cand. Sci. (Philosophy), Ural State Agrarian University.

42, Karl Liebknecht st., Ekaterinburg, Russia, 620075, ethos08@mail.ru.

Tatiana I. Kruzhkova, Cand. Sci. (Historical), Ural State Agrarian University.

42, Karl Liebknecht st., Ekaterinburg, Russia, 620075, rustale@yandex.ru

Olga E. Rushickaya, Cand. Sci. (Economical), Ural State Agrarian University.

42, Karl Liebknecht st., Ekaterinburg, Russia, 620075, olgaru-arbitr@mail.ru

FOR CITATION: Zhuravleva L. A., Zarubina E. V., Kruzhkova T. I., Rushickaya O. E. Consumer behavior of the youth: new trends (research in Ekaterinburg universities) // Municipality: Economics and Management. 2019. №3 (28). P. 80—89.

REFERENCES

1. Zimmel G. Fashion // Simmel G. Selected works. V.2. Life contemplation. M., 1996. P. 266-291 [Zimmel' G. Moda // Zimmel' G. Izbrannoe. T.2. Sozertsanie zhizni. M., 1996. S. 266-291] – (In Rus.).
2. Bourdieu P. Structure, habitus, practice [e-resource] // Sociology and Social Anthropology Journal. V. I. 1998. № 2. URL: <http://www.old.jourssa.ru/1998/2/4bourd.html> (date of access 12.06.2019) [Burd'e P. Struktura, gabitus, praktika [elektronnyy resurs] // Zhurnal sotsiologii i sotsial'noy antropologii. Tom I. 1998. № 2. URL: <http://www.old.jourssa.ru/1998/2/4bourd.html> (data obrashcheniya 12.06.2019)] – (In Rus.).
3. Baudrillard, J. Consumer Society. Myths and structures. [e-resource] // Humanitarian Technologies Center. URL: <https://gtmarket.ru/laboratory/basis/3464> (date of access 12.06.2019) [Bodriyyar Zh. Obshchestvo potrebleniya. Ego mify i struktury. [elektronnyy resurs] // Tsentrumanitarnykh tekhnologiy. URL: <https://gtmarket.ru/laboratory/basis/3464> (data obrashcheniya 12.06.2019)] – (In Rus.).
4. Zhuravleva L. A., Zarubina E. V., Kruzhkova T. I., Fateeva N. B. Ecological behavior as a lifestyle // Education and Law. 2019. № 2. P. 275-280 [Zhuravleva L. A., Zarubina E. V., Kruzhkova T. I., Fateeva N. B. Ekologicheskoe povedenie kak stil' zhizni // Obrazovanie i pravo. 2019. № 2. S. 275-280] – (In Rus.).
5. Ahmad S. N. B., Juhdi N. Organic Food: A Study on Demographic Characteristics and Factors Influencing Purchase Intentions among Consumers in Klang Valley, Malaysia // International Journal of Business and Management. 2010. Vol. 5. No. 2 [Ahmad, S. N. B., Juhdi, N. Organic Food: A Study on Demographic Characteristics and Factors Influencing Purchase Intentions among Consumers in Klang Valley, Malaysia // International Journal of Business and Management. 2010. Vol. 5. №2] – (In Rus.).
6. Consumers' environmental and ethical consciousness and the use of the related food products information: The role of perceived consumer effectiveness [electronic resource] // ResearchGate Portal. URL: https://www.researchgate.net/publication/306347357_Consumers'_environmental_and_ethical_consciousness_and_the_use_of_the_related_food_products_information_The_role_of_perceived_consumer_effectiveness (date of reference 12.06.2019) [Consumers' environmental and ethical consciousness and the use of the related food products information: The role of perceived consumer effectiveness [elektronnyy resurs] // Portal ResearchGate. URL: https://www.researchgate.net/publication/306347357_Consumers'_environmental_and_ethical_consciousness_and_the_use_of_the_related_food_products_information_The_role_of_perceived_consumer_effectiveness (data obrashcheniya 12.06.2019)] – (In Rus.).
7. Kavaliauske M., Ubartaite S. Ethical behavior: factors influencing intention to buy organic products in lithuania // Economics and management: 2014. No. 19 (1) URL: <https://www.researchgate.net/> (date of reference 12.06.2019)
8. Chih-Cheng Chen, Chien-Wen Chen and Yi-Chun Tung Exploring the Consumer Behavior of Intention to Purchase Green Products in Belt and Road Countries: An Empirical Analysis [electronic resource] // MDPI - Publisher of Open Access Journals. URL: www.mdpi.com/2071-1050/10/3/854/pd (date of reference 12.06.2019)
9. Batat W. Understanding the Dimensions of Young Consumer Vulnerability in the Web 2.0 Society [electronic resource] // Child and Teen Consumption CTC. 2010. URL: <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00527884/document> (date of reference 12.06.2019) [Batat W. Understanding the Dimensions of Young Consumer Vulnerability in the Web 2.0 Society [elektronnyy resurs] // Child and Teen Consumption CTC. 2010. URL: <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00527884/document> (data obrashcheniya 12.06.2019)] – (In Rus.).
10. Vernadsky V. I. Biosphere and noosphere. M.: Airis-Press, 2004 [Vernadskiy V.I. Biosfera i noosfera. M.: Ayris Press, 2004] – (In Rus.).
11. Teilhard de Chardin P. The Phenomenon of Man. Ecumenical Mass. M.: Airis-Press, 2002 [Teyyar de Sharden P. Fenomen cheloveka. Vselenskaya messa. M.: Ayris-Press, 2002] – (In Rus.).
12. Park R.E. Human Ecology // On Social Control and Collective Behavior. Selected Papers. Chicago and London: The University of Chicago Press, 1967.

13. Vershinin S. E., Zarubina E. V., Zhuravleva L. A. The culture of farm labor: research project methodology // Proceedings of the All-Russian national scientific-practical conference "Development trends of humanitarian and socio-economic education in higher school". Ekaterinburg, 2018. P. 9-14 [Vershinin S. E., Zarubina E. V., Zhuravleva L. A. Kul'tura fermerskogo truda: metodologiya issledovatel'skogo proekta // Materialy Vserossiyskoy natsional'noy nauchno-prakticheskoy konferentsii «Tendentsii razvitiya gumanitarnogo i sotsial'no-ekonomicheskogo obrazovaniya v vysshey shkole». Ekaterinburg, 2018. S. 9-14] – (In Rus.).
14. Zarubina E. V., Fateeva N. B. Quantitative methods of researching the organizational culture of an enterprise // Agrarian education and science. 2016. № 4. P. 36 [Zarubina E. V., Fateeva N. B. Kolichestvennye metody issledovaniya organizatsionnoy kul'tury predpriyatiya // Agrarnoe obrazovanie i nauka. 2016. № 4. S. 36] – (In Rus.).
15. Bodo Schlegelmilch, Greg M. Bohlen, Adamantios Diamantopoulos The link between green purchasing decisions and measures of environmental consciousness [Electronic resource] // Article (PDF Available) in European Journal of Marketing 30 (5): 35-55. May 1996. URL: https://www.researchgate.net/publication/238420301_The_link_between_green_purchasing_decisions_and_measures_of_environmental_consciousness (date of reference 12.06.2019)
16. Diagileva N. S., Zhuravleva L. A. The essence of the sociocultural identity of youth in internet communication // Bulletin of the Chelyabinsk State University. 2009. № 42 (180). P. 152-153 [Dyagileva N. S., Zhuravleva L. A. Sushchnost' sotsiokul'turnoy identichnosti molodezhi v srede internet-kommunikatsii // Vestnik Chelyabinskogo gosudarstvennogo universiteta. 2009. № 42 (180). S. 152-153] – (In Rus.).
17. Zhuravleva L. A. The place and role of youth in the economy of information society // Proceedings of the 17th All-Russian scientific-practical intra-extramural "Creative Economy" conference. Ekaterinburg, 2015. P.56-63 [Zhuravleva L. A. Mesto i rol' molodezhi v ekonomike informatsionnogo obshchestva // Materialy 17 Vserossiyskoy nauchno-prakticheskoy ochno-zaochnoy konferentsii «Kreativnaya ekonomika» Ekaterinburg, 2015. S.56-63] – (In Rus.).
18. Vishnevsky Yu. R., Shapko V. T. A paradoxical young man // Social studies. 2006. № 6. P. 26-36 [Vishnevskiy Yu. R., Shapko V. T. Paradoksal'nyy molodoy chelovek // Sotsiologicheskie issledovaniya. 2006. № 6. S. 26-36] – (In Rus.).
19. Zhuravleva L. A., Kruzhkova T. I., Rushchitskaya O. A. Problems and trends in agrobusiness development // Agricultural education and science. 2016. № 2. P. 24 [Zhuravleva L. A., Kruzhkova T. I., Rushchitskaya O. A. Problemy i trendy razvitiya APK // Agrarnoe obrazovanie i nauka. 2016. № 2. S. 24] – (In Rus.).

УПРАВЛЕНИЕ ПРОСТРАНСТВЕННЫМ
РАЗВИТИЕМ
МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

MANAGEMENT OF SPATIAL
DEVELOPMENT
OF MUNICIPAL ENTITY

ОЦЕНКА ВЛИЯНИЯ
МУНИЦИПАЛЬНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ПРЕОБРАЗОВАНИЙ
НА ЭФФЕКТИВНОСТЬ МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

УДК 342.553
ББК 67.400.7

ГСНТИ 10.16.01
Код ВАК 12.00.02

Н. С. Ибраимов

Российская академия народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации
Нижний Новгород, Россия
AuthorID: 466115

АННОТАЦИЯ: Цель. Исследование направлено на анализ влияния преобразований муниципальных образований в формах, ориентированных на укрупнение городских и сельских поселений и (или) на формирование городских округов на основе муниципальных районов, на эффективность муниципального управления.

Методология и методы. Методологическая основа исследования сформирована с учетом диалектического, общенаучных (анализ, синтез, дедукция, индукция, логический и других) и частнонаучных методов познания. Метод статистического анализа использовался для выявления тенденций в области территориальной организации местного самоуправления. Методы дедукции и индукции применялись для формулирования понятия «оптимизация территориальной организации местного самоуправления». Диалектический метод использовался для выявления проблемы нарушения баланса между приближенностью местной власти к населению и эффективностью муниципального управления.

Результаты и практическая значимость. Выявлены такие тенденции, как укрупнение городских и сельских поселений и формирование городских округов на основе муниципальных районов. В статье раскрывается одна из причин, обуславливающих проведение таких преобразований, а именно нарушение баланса между приближенностью местной власти к населению и эффективностью муниципального управления. На основании результатов международных и российских исследований автор делает вывод о том, что проведение преобразований муниципальных образований не оказывает определяющего воздействия на улучшение экономических и организационных аспектов эффективности муниципального управления.

Научная новизна. Автор высказывает опасение относительно того, что в субъектах Федерации упраздняются гарантированные частью 1 статьи 131 Конституции поселенческие муниципалитеты вследствие осуществляемых муниципально-территориальных преобразований. В статье предлагаются рекомендации по планированию осуществления преобразований муниципалитетов в формах, ориентированных на укрупнение поселений и (или) на формирование городских округов на основе муниципальных районов, которые будут интересны специалистам в области местного самоуправления. В частности, автор приводит аргументы в пользу отказа от массового проведения названных преобразований исключительно с целью повышения экономических и организационных аспектов эффективности муниципального управления.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: местное самоуправление, преобразование муниципальных образований, оптимизация территориальной организации местного самоуправления, приближенность местной власти, эффективность муниципального управления.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ:

Николай Сергеевич Ибраимов, аспирант, Нижегородский институт управления, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации

603950, Россия, г. Нижний Новгород, пр. Гагарина, 46, nikolay.ibraimov@mail.ru.

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ: Ибраимов Н. С. Оценка влияния муниципально-территориальных преобразований на эффективность муниципального управления // Муниципалитет: экономика и управление. 2019. № 3 (28). С. 92—106.

На протяжении последних девяти лет одним из наиболее актуальных вопросов в области территориальной организации местного самоуправления, который получил широкий общественный резонанс и вызвал активную дискуссию в научном и экспертном сообществах, является обоснованность и действенность осуществляемых региональными и местными органами власти преобразований муниципальных образований в качестве способа обеспечения (улучшения) эффективности муниципального управления.

В процессе изучения сведений статистического бюллетеня Федеральной службы государственной статистики (далее по тексту – Росстат) и материалов Министерства юстиции России (далее по тексту – Минюст России) было выявлено в субъектах Федерации наличие в течение 2010–2019 годов следующих тенденций, отражающих векторы проводимых преобразований в формах, влекущих массовое упразднение преимущественно поселенческих муниципалитетов:

✓ В качестве первой тенденции усматривается укрупнение наиболее приближенных к населению городских и сельских поселений.

По сведениям Росстата, наблюдается устойчивая динамика сокращения количества муниципальных образований во многом за счет уменьшения численности поселений. Если на 1 января 2010 года по субъектам Федерации насчитывалось 23 907 муниципалитетов, то к 1 января 2019 года их количество сократилось до 21 501, или на 10 %. Общая численность поселений уменьшилась на 11,5 % или на 2 460 муниципальных образований, в частности сельских – на 11 %, или на 2 211 муниципалитетов, а городских – на 14 % или на 249 муниципалитетов. В ходе анализа данных Росстата выявлено, что в Вологодской, Псковской, Саратовской, Смоленской, Тверской

областях сокращение количества поселенческих муниципалитетов приобрело масштабный характер [1].

Материалы Минюста России подтверждают сделанные выводы и сложившуюся тенденцию укрупнения поселений. К примеру, в 2015 году было зафиксировано 195 случаев объединения поселений (преимущественно сельских), массово происходивших в регионах Центрального федерального округа, Северо-Западного федерального округа. В Псковской области количество сельских поселений сократилось почти наполовину (с 145 до 85). В 2017 году было выявлено 100 случаев объединения сельских поселений, которые массово проводились в Вологодской, Курганской, Рязанской, Тверской областях [2].

✓ Второй тенденцией является формирование городских округов на основе муниципальных районов. До 2017 года преобразования муниципальных районов в городские округа происходили в формах, незакрепленных в действовавшей на тот период редакции Федерального закона от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее по тексту – «Федеральный закон №131»). На практике такие преобразования осуществлялись как путем объединения всех поселений района в городское поселение с последующим наделением его статусом городского округа, так и путем объединения с существующим городским округом всех поселений пограничного с ним муниципального района [3, с. 4–5]. С принятием в 2017 году Федерального закона №62-ФЗ были введены в статью 13 Федерального закона №131 такие формы преобразования, как объединение поселения с городским округом, а также объединение всех поселений, входящих в состав муниципального района, с городским округом [4].

Анализ сведений Росстата подтверждает наличие выявленной тенденции. С одной стороны, по данным Росстата, за период 2010–2019 годов сократилось количество муниципальных районов. Если на 1 января 2010 года по России их насчитывалось 1829, то на 1 января 2019 года численность уменьшилась на 5 % – до 1 731 муниципалитетов. В то же время было зафиксировано уменьшение числа поселений. С другой стороны, по данным Росстата, за аналогичный период возросло количество городских округов. Если на 1 января 2010 года по регионам России их насчитывалось 512, то на 1 января 2019 года общее число увеличилось на 19 % – до 611 муниципалитетов. Наличие таких разнонаправленных процессов, как сокращение количества муниципальных районов и поселений при увеличении численности городских округов, свидетельствует о формировании городских округов на основе муниципальных районов.

Материалы Минюста России подтверждают наличие обозначенной тенденции. Наиболее оживленную общественную дискуссию вызвали преобразования муниципальных районов в городские округа в Московской области. Так в течение 2016–2017 годов были образованы городские округа на территориях Зарайского, Красногорского, Наро-Фоминского, Чеховского муниципальных районов. В 2018 году начался процесс формирования городских округов в Пермском крае и Белгородской области. Минюст России отмечает, что сохранение и расширение в средне- и долгосрочной перспективе обозначенной тенденции, особенно на слабоурбанизированных территориях, может привести к отходу от двухуровневой системы муниципальных образований [5, с.7].

Рассмотренные статистические данные Росстата и Минюста России позволяют сделать вывод о том, что во многих субъектах Федерации имеется запрос на укрупнение поселенческих муниципалитетов и (или) на формирование городских округов на основе муниципальных районов. Для выявленных тенденций является очень характерно то, что преобразования муниципалитетов, как отмечает профессор Эмиль Маркварт, инициируются не населением как субъектом права на местное самоуправление, а региональной властью [6, с. 3–8]. В качестве аргументов для их проведения называются, как правило, экономические («необходи-

мость сокращения количества убыточных, дотационных поселений» [7, с. 6], «сокращение административных расходов» [8, с. 12–34], финансовая недостаточность для решения вопросов местного значения) и организационные («повышение эффективности муниципального управления» [8, с.12–34], «повышение управляемости территорий» [9, с.12–17]). Резюмируя приводимые доводы, можно утверждать, что конечной целью преобразований является улучшение эффективности муниципального управления, которая, по мнению ученых И. В. Бабичева и Б. В. Смирнова, определяется как «результат сложного взаимодействия различных факторов: природных, человеческих, социально-экономических, экологических и других, оказывающих влияние на принятие и реализацию управленческих решений» [10, с. 466].

Выявленные тенденции свидетельствует о том, что в субъектах Федерации сформировалось и развивается в области региональной и муниципальной политики направление по оптимизации территориальной организации местного самоуправления. Под данным направлением следует понимать процесс упразднения муниципальных образований на разных уровнях местного самоуправления посредством их преобразований в установленных и допустимых законом формах, ориентированных, в частности, на укрупнение наиболее приближенных к населению поселений и (или) на формирование городских округов на основе муниципальных районов, с целью обеспечения (улучшения) эффективности муниципального управления.

В научных исследованиях и экспертных докладах используются для обозначения выявленных тенденций такие термины, как «оптимизация территорий муниципальных образований поселенческого уровня» [11, с. 6–10], «оптимизация количества муниципальных образований» [12, с. 59–64], «оптимизация территориальной организации местного самоуправления» [13, с. 57–60]. Однако, как правило, содержание понятий сводится к сокращению количества муниципалитетов посредством их объединения или совсем не приводится. Между тем предложенное понятие «оптимизация территориальной организации местного самоуправления», по нашему мнению, имеет глубокое смысловое содержание, предподре-

деляющее его использование в рамках исследования:

— рассматриваемое понятие является универсальным, поскольку позволяет широко определять его содержание с учетом преобразований муниципалитетов в формах, влекущих их упразднение.

— рассматриваемое понятие отражает целевое назначение обозначаемого им процесса. Принимая во внимание лексическое значение слова «оптимизация» – «нахождение наилучшего варианта из возможных» [14], «процесс приведения в наилучшее состояние» [15], очень характерно, что в субъектах Федерации преобразования муниципалитетов инициируются региональной и местной властью именно с целью обеспечения (улучшения) эффективности муниципального управления на преобразуемых территориях.

Таким образом, оптимизация территориальной организации местного самоуправления, с одной стороны, представляет собой системное направление в региональной и муниципальной политике, реализуемое, как правило, соответствующими органами власти, с другой стороны, является универсальным процессом, осуществляемым посредством преобразований муниципальных образований, проводимых в разных формах, и вместе с тем имеющим константное целевое назначение.

Несмотря на то, что проводимая оптимизация территориальной организации местного самоуправления, как объясняют региональные и местные органы власти, направлена на обеспечение (улучшение) эффективности муниципального управления, в частности, на преодоление недостаточной финансовой и экономической обеспеченности преимущественно поселений, возникают следующие вопросы. Насколько действенным является выбранный способ с точки зрения достижения обозначенной цели? Обоснованы ли и в чем заключаются выражаемые в общественной и научной дискуссиях опасения относительно рассматриваемого явления? Для получения ответов на поставленные вопросы необходимо определить его причины и последствия.

В качестве одной из причин, в определенной мере детерминировавшей возникновение в регионах России оптимизации территориальной организации местного самоуправления, рассматривается нарушение

баланса между обеспечением приближенности местной власти к населению, с одной стороны, и эффективности муниципального управления, с другой.

В России соответствующий баланс должен обеспечиваться соблюдением следующих принципов:

С одной стороны, приближенность местной власти к населению обеспечивается конституционно определенным поселенческим принципом территориальной организации местного самоуправления, который реализован введенной Федеральным законом №131 обязательной для всех субъектов Федерации двухуровневой системой муниципальных образований.

Конституция России (часть 1 статья 131), устанавливая, что «местное самоуправление осуществляется в городских и сельских поселениях», тем самым определяет в качестве обязательного и первичного поселенческий уровень местного самоуправления. Конституция «берет за основу территориальных пределов объективно складывающиеся социальные формы общности населения, существующие, прежде всего, в виде городских и сельских поселений» [16, с.783], в границах которых жители объединены общими интересами и в которых формируется единый хозяйственный организм. В связи с присущими поселенческому муниципалитетам правовыми характеристиками и в силу объективных закономерностей их «предназначением является решение вопросов местного значения (которые могут быть решены данным поселением самостоятельно под свою ответственность), а не вопросов, которые по существу должны решаться посредством государственной власти» [17]. Вместе с тем Конституция (часть 1 статья 131) допускает возможность осуществления местного самоуправления «... и на других территориях ...», что предопределило создание муниципальных районов, муниципальных и городских округов как верхнего территориального уровня, на котором «наряду с решением вопросов местного значения реализуется значительный объем имеющих государственное значение публичных функций и задач» [18]. Таким образом, именно поселенческий и территориальный принципы выступают основной для «определения территориального уровня, на котором создаются муниципальные образования, – с тем, чтобы это

способствовало, насколько возможно, приближению органов местного самоуправления к населению, позволяло решать весь комплекс вопросов местного значения, и вместе с тем не препятствовало решению вопросов, которые по своему существу относятся к полномочиям органов государственной власти» [17].

✓ С другой стороны, эффективность муниципального управления обеспечивается основным конституционным принципом взаимоотношений с государственной властью – самостоятельностью местного самоуправления. В позитивно-представительном аспекте содержание рассматриваемого принципа заключается, во-первых, «в уполномочивании местного самоуправления на активную деятельность по реализации принадлежащих ему как институту российской государственности публично-правовых функций» посредством закрепления вопросов местного значения и определения полномочий органов местного самоуправления по их решению, а, во-вторых, «в возложении обязанности на федеральные и региональные органы государственной власти по обеспечению реальных возможностей (финансово-бюджетных, экономических, социально-политических, юридических) муниципальным образованиям самостоятельно, в пределах своих полномочий решать вопросы местного значения» [16, с. 100].

Из указанных принципов следует, что наличие баланса между приближенностью местной власти к населению и эффективностью муниципального управления должно позволять населению муниципалитетов как непосредственно и опосредованно принимать активное и реальное участие в решении вопросов местного значения, так и способствовать их эффективному решению.

В России имеет место проблема нарушения баланса между приближенностью местной власти к населению и эффективностью муниципального управления, получившая развитие во время проведения муниципальной реформы 2003 года. Она заключается в том, что наиболее приближенные к населению поселенческие муниципалитеты городских и преимущественно сельских поселений неспособны в силу разных причин эффективно решать вопросы местного значения. «Одной из основных задач реформы являлось приближение местной публичной власти к населению, кото-

рая была решена посредством повсеместного создания на территории нашей страны поселений, принявших на себя значительные функции по непосредственному обеспечению жизнедеятельности людей на местах» [19, с. 1]. Однако многие субъекты Федерации поверхностно воспользовались предоставленной им в ходе муниципальной реформы возможностью создать сбалансированную систему муниципальных образований. Муниципально-территориальное деление осуществлялось преимущественно на основании определенных Федеральным законом №131 географических критериев, при том что отсутствовал запрет учитывать социальные, демографические, экономические, организационные и иные факторы. В итоге в большинстве регионов России границы муниципальных образований были установлены на основе сложившейся системы административно-территориального деления 20–30-летней давности без учета произошедших до проведения реформы изменений: депопуляция, растущая неравномерность расселения людей, перемены в ресурсной обеспеченности территорий, в связи с чем было создано множество недееспособных муниципальных образований.

Таким образом, обозначенная проблема позволяет понимать, что региональные и местные органы власти именно ее решают в ходе осуществления оптимизации территориальной организации местного самоуправления – упразднения преимущественно городских и сельских поселений, стремясь обеспечить и улучшить, прежде всего, экономический и организационный аспекты эффективности муниципального управления на преобразуемых территориях. В качестве инструмента решения проблемы используют преобразования муниципалитетов в формах, ориентированных преимущественно на укрупнение городских и сельских поселений и (или) на формирование городских округов на основе муниципальных районов.

Как известно, правильность каких-либо выбранных средств решения определенной задачи в частности или проблемы в общем подтверждается только достижением поставленной цели. Следовательно, действенность рассматриваемого способа должна подтверждаться как достижением экономических и организационных преимуществ на преобразуемых территориях, так и в це-

лом обеспечением баланса между приближенностью местной власти к населению и эффективностью муниципального управления.

Региональными и муниципальными органами власти не всегда приводятся и обнародуются расчеты, доказывающие экономическую и организационную пользу от оптимизации территориальной организации местного самоуправления, как до проведения муниципальных преобразований, так и после их осуществления. К примеру, в пояснительной записке к закону Костромской области указывается без вычислений о достижении в результате объединения поселений сокращения численности штата администрации поселения [20].

Однако в течение 2017–2018 годов были опубликованы результаты международных и российских исследований в области местного самоуправления, в которых содержатся выводы относительно влияния преобразования муниципальных образований на эффективность муниципального управления.

1. В ходе проведенного экспертами И. Шатри (I. Chatry) и К. Улбер (C. Hulbert) исследования многоуровневых реформ управления в странах Организации Экономического Сотрудничества и Развития (далее по тексту – ОЭСР (англ. OECD)) было определено, что в таких странах за последние пятнадцать лет запланированные объединения муниципалитетов были реализованы полностью либо частично [21, с. 62]. В качестве обоснований для осуществления территориальных преобразований приводятся в основном, как и в России, экономические и организационные аргументы:

- адаптация к демографическим изменениям (сокращение или увеличение численности населения, миграция);
- экономия денежных средств на предоставление муниципальных услуг;
- увеличение муниципальных управленческих возможностей;
- улучшение качества предоставляемых муниципальных услуг, профессионализма и эффективности муниципального управления [21, с. 63–64].

В конечном итоге, экспертами был сделан вывод об отсутствии достаточных подтверждений возникновения в результате объединения муниципалитетов социально-экономических и организационных пре-

имуществ, влияющих на эффективность муниципального управления.

2. В рамках проекта Комитета гражданских инициатив «Муниципальная карта России: точки роста» экспертом А. С. Зуйкиной было проведено одно из наиболее комплексных и аргументированных исследований по вопросу влияния территориальных преобразований на эффективность муниципального управления. Оно выполнено на примере Губахинского городского округа (образован на основе муниципального района) и Александровского муниципального района Пермского края. За период 2012–2017 годов исследовались три направления: оценка экономических эффектов территориальных преобразований / оценка управленческих эффектов территориальных преобразований / оценка влияния территориальных преобразований на вовлеченность граждан в местное самоуправление [22]. В результате исследования были сделаны следующие выводы:

✓ о наступлении как позитивных, так и отрицательных экономических эффектов. В первые два года после образования Губахинского городского округа значительно возросли доходы его местного бюджета за счет увеличения межбюджетных трансфертов, тем самым превысив доходы «неукрупненного» Александровского района за тот же период. Однако в долгосрочной перспективе доходы местных бюджетов практически сравнялись, поэтому выраженного преимущества городского округа перед муниципальным районом по наращиванию доходов местного бюджета не наблюдается. В свою очередь, цель преобразования – оптимизация расходов на управленческий аппарат – не была достигнута, поскольку соответствующие расходы городского округа продолжали демонстрировать устойчивый рост [22, с. 52].

✓ о наступлении незначительного позитивного управленческого эффекта. В результате образования Губахинского городского округа произошла незначительная оптимизация его управленческого аппарата в силу уменьшения на 13 % численности муниципальных служащих. В муниципальном районе численность муниципальных служащих выше, чем в городском округе (на 30–40 человек в разные годы) [22, с. 53–54].

✓ о наступлении отрицательных эффектов в сфере вовлеченности граждан в

местное самоуправление. В результате образования Губахинского городского округа сократилось на две трети (с 60 до 20 человек) число выборных должностей – депутатов. В свою очередь, в представительных органах поселений и Земском собрании Александровского района интересы жителей представляют совокупно 62 депутата. В связи с тем, что большинство муниципальных депутатов выполняют свои полномочия на неоплачиваемой основе, после сокращения их количества экономии бюджетных средств не возникает, но «представленность» жителей уменьшается [22, с. 54–55].

На основании выводов приведенных исследований можно утверждать, что проводимые в ходе оптимизации преобразования муниципалитетов не оказывают определяющего влияния на улучшение экономических и организационных аспектов эффективности муниципального управления.

Наоборот, в общественной сфере, научных и экспертных докладах выражаются серьезные опасения относительно того, что в регионах России в ходе осуществляемой оптимизации территориальной организации местного самоуправления происходит упразднение гарантированного частью 1 статьи 131 Конституции России поселенческого уровня местного самоуправления, обуславливающее при этом следующие негативные последствия:

✓ ограничивается право населения на осуществление местного самоуправления. В результате преобразования муниципальных районов в городские округа в форме объединения всех поселений, входящих в состав муниципального района, с городским округом, у граждан, проживающих на территориях упраздненных поселений, снижаются возможности для реализации конституционного права быть избранными в органы местного самоуправления городского округа. Д. М. Худoley и К. М. Худoley отмечают, что «представительство интересов сельских жителей в представительном органе городского округа, как правило, ничтожно» [23, с. 37–47];

✓ снижается эффективность решения вопросов местного значения, равно как и доступность оказания населению государственных и муниципальных услуг. В результате преобразования муниципальных районов в городские округа органы местно-

го самоуправления размещаются в административном центре городского округа. Это способствует снижению доступности оказания государственных и муниципальных услуг, к примеру, в случаях необходимости непосредственного совершения юридически значимых действий в административном центре, и препятствует оперативному решению проблем для населения, проживающего на отдаленных территориях от административного центра. Вместе с тем нужно учитывать, что не во всех объединяемых с городских округом поселениях созданы сети многофункциональных центров (МФЦ) и распространена практика удаленного оказания государственных и муниципальных услуг посредством специализированных порталов в сети Интернет;

✓ происходит образование на основе муниципальных районов «обширных городских округов площадью в несколько тысяч квадратных километров с неурбанизированной территорией и с небольшой плотностью населения» [23, с. 37–47], что только способствует удалению местной власти от населения;

✓ сворачивается «кузница» муниципальных кадров, уходят из муниципальной политики эффективные руководители поселений – «защитники» территорий, имевшие возможность отстаивать социальные учреждения и препятствовать их ликвидации в случае появления инициатив с вышестоящих уровней власти [22, с. 54];

✓ ликвидируются такие территориальные службы и организации, как фельдшерско-акушерский пункт, школа, почта, отделения полиции [24];

✓ происходит повышение шумовой «управляемости территорий», несмотря на то, что, как отмечает профессор Эмиль Маркварт, «муниципальные образования самоуправляются в пределах своей компетенции» [6, с.3–8]. В этой связи нельзя не согласиться с мнением Совета при Президенте России по развитию гражданского общества и правам человека (далее по тексту – «Совет»). Возникает риск «встраивания местного самоуправления в систему государственной власти, что не соответствует его предназначению как форме народовластия, установленной статьей 3 Конституции, и подмены местного самоуправления на основном, поселенческом уровне управленческим придатком региональных властей во-

преки требованиям статьи 12 Конституции» [24].

Ввиду возникновения негативных последствий от оптимизации территориальной организации местного самоуправления становится понятным, что выражаемые в общественной и научной дискуссиях опасения являются обоснованными.

Резюмируя сделанные в настоящей статье выводы, отметим, что нарушение баланса между приближенностью местной власти к населению, с одной стороны, и эффективностью муниципального управления, с другой, является многозадачной проблемой, которая требует взаимосвязанного решения взаимообусловленных и при этом различных задач посредством использования самостоятельных и действенных инструментов. К таким проблемам, в частности, относятся происходящая депопуляция населения в стране, растущая неравномерность расселения людей, увеличение масштабов малоселенности и обезлюдения сельских территорий, недостаточная финансовая и экономическая обеспеченность поселенческих муниципалитетов.

В свою очередь, региональными и местными органами власти в качестве способа обеспечения (улучшения) экономического и организационного аспектов эффективности муниципального управления было выбрано осуществление преобразований муниципальных образований в формах, ориентированных на укрупнение городских и сельских поселений и (или) на формирование городских округов на основе муниципальных районов.

На основании доводов, изложенных в настоящей статье, полагаем, что выбранный способ не подходит для решения как поставленной задачи, так и в целом обозначенной проблемы. В ходе научных исследований не выявлены достаточные подтверждения существенного влияния преобразования муниципалитетов на повышение эффективности расходования бюджетных средств, на преодоление финансовой и экономической несостоятельности поселений, на сокращение административных расходов, на повышение качества оказания муниципальных услуг и другое. Не исключаем, что в отдельных случаях должны осуществляться преобразования муниципальных образований для повышения экономической эффективности муниципального управле-

ния, в частности, при абсолютной финансовой и экономической неспособности поселений решать вопросы местного значения, но такие ситуации являются все же экстраординарными, а не системными.

Вместе с тем массовое проведение соответствующих преобразований муниципалитетов представляется нецелесообразным еще и в силу отсутствия каких-либо четких и единообразных критериев, позволяющих достоверно определять экономическую и организационную эффективность или неэффективность управления в муниципальных образованиях. В частности, может ли выступать дефицит местного бюджета в качестве такого критерия, поскольку свидетельствует о несоответствии между размером расходных обязательств по решению вопросов местного значения и объемом источников доходов, закрепляемых за местными бюджетами? По данным Министерства финансов России (далее по тексту – «Минфин России») на протяжении 2010 – 2018 годов в целом по Российской Федерации местные бюджеты исполнены с дефицитом. В 2016 году дефицит бюджетов городских поселений составил 3,2 млрд рублей, а в 2017 – 2 млрд рублей, за аналогичные периоды дефицит бюджетов сельских поселений составил 2 млрд рублей и 1,1 млрд рублей, соответственно. [25, с. 37]. Если руководствоваться указанным критерием, то большинство поселений нуждаются в преобразованиях для повышения доходности местных бюджетов. На практике осуществление названных преобразований муниципалитетов на основе таких абстрактных и противоречивых экономических и организационных аргументов не способствует решению обозначенной задачи. Напротив, приводит к упразднению гарантированного Конституцией России поселенческого уровня и ограничению права населения на осуществление местного самоуправления. Чрезмерное увеличение территорий муниципалитетов «ведет к подмене эффективности решения вопросов местного значения экономической целесообразностью» [26, с. 40–61].

В качестве способов улучшения экономического и организационного аспектов эффективности муниципального управления, прежде всего, должны применяться наиболее соответствующие поставленной задаче экономические меры (введение но-

вых доходных источников местных бюджетов, создание условий для равномерного распределения собственных доходов местных бюджетов по видам муниципальных образований) и административные меры (создание сети многофункциональных центров (МФЦ), условий для привлечения высококвалифицированных кадров в сферы здравоохранения, образования, управления, использование таких форм оптимизации, как частичная занятость, совместительство). Очевидно, что применение экономических и управленческих мер, в отличие от рассмотренных преобразований муниципалитетов, должно способствовать улучшению эффективности муниципального управления.

В данном контексте представляется важным отметить также и то, что осуществление преобразований муниципалитетов в формах, ориентированных на укрупнение поселений и (или) на формирование городских округов на основе муниципальных районов, все-таки нужно рассматривать в качестве одного из средств, способствующего достижению баланса между приближенностью местной власти к населению и эффективностью муниципального управления. Использование данного инструмента будет действенным для преодоления таких факторов, негативно влияющих на территориальную организацию местного самоуправления, как депопуляция населения, неравномерное расселение людей по территории страны, увеличение масштабов мелкоселенности и обезлюдения сельских территорий, уменьшение в сельских поселениях численности населения трудоспособного возраста и увеличение жителей нетрудоспособного возраста. Не останавливаясь подробно на описании каждого фактора, следует выделить, что объединяющим их последствием является сокращение численности населения муниципальных образований преимущественно в сельских поселениях, что «препятствует более или менее самостоятельной и эффективной организации местного самоуправления в таких муниципалитетах» [27, с. 140–147]. В этой связи неминуемо возникает необходимость проведения названных преобразований муниципальных образований, где численность населения и уровень экономического и финансового развития не позволяют

обеспечить реализацию ключевой функции местного самоуправления.

Представляется необходимым предложить следующие рекомендации по планированию осуществления преобразований муниципальных образований в формах, ориентированных на укрупнение городских и сельских поселений и (или) на формирование городских округов на основе муниципальных районов:

- ✓ отказаться от массовой практики проведения преобразований муниципалитетов исключительно с целью повышения экономических и организационных аспектов эффективности муниципального управления.

- ✓ обсуждение проведения преобразований муниципалитетов с целью обеспечения (улучшения) эффективности муниципального управления должно происходить в ходе организованных широких общественных и экспертных дискуссий с привлечением в обязательном порядке к участию представителей региональных и муниципальных органов власти и местных жителей для выявления и учета их мнения, опасений. В качестве обоснований осуществления преобразований должны приводиться конкретные и достоверные аргументы, основанные на научных, экспертных, статистических расчетах и прогнозах, с учетом смоделированных позитивных и негативных последствий.

- ✓ при планировании преобразований муниципальных образований должно обязательно учитываться влияние на соответствующие территории таких факторов, как депопуляция населения, динамика изменения численности населения, в том числе населения трудоспособного возраста, динамика миграционного движения населения, динамика изменения структуры населения.

- ✓ необходимо осуществлять преобразования муниципалитетов на территориях, где численность и структура населения, уровень экономического и финансового развития не позволяют обеспечить эффективную организацию местного самоуправления и решение вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения.

ЛИТЕРАТУРА

1. Формирование местного самоуправления в РФ» за период с 2010–2019 годов: Статистический бюллетень Федеральной службы государственной статистики [электронный ресурс]. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1244553308453 (дата обращения: 20.05.2019).
2. Информационно-аналитические материалы о развитии системы местного самоуправления в Российской Федерации Министерства юстиции России находятся в открытом доступе за следующие периоды: на 1 июня 2015 года, за 2015 года – начало 2016 года, за 2016 года – начало 2017 года [электронный ресурс]. URL: <https://minjust.ru/razvitie-federativnyh-otnosheniy-i-mestnogo-samoupravleniya/informacionno-analiticheskie-materialy-o> (дата обращения: 20.05.2019).
3. Петухов Р.В. Совершенствование нормативного правового регулирования процедур преобразования муниципальных образований: аналитический доклад: подготовлен в рамках проекта Комитета гражданских инициатив «Муниципальная карта России: точки роста». 2018. 43 с. [электронный ресурс]. URL: https://komitetgi.ru/service/Петухов_территориальные%20преобразования_фин.pdf (дата обращения: 20.05.2019).
4. О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: Федеральный закон от 03.04.2017 №62-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 10.04.2017. №15 (Ч. I). ст. 2137.
5. Доклад Министерства юстиции Российской Федерации о состоянии и основных направлениях развития местного самоуправления в Российской Федерации (данные за 2017 г. – начало 2018 г.). 33 с. [электронный ресурс]. URL: <https://minjust.ru/razvitie-federativnyh-otnosheniy-i-mestnogo-samoupravleniya/doklad-o-sostoyanii-i-osnovnyh> (дата обращения: 20.05.2019).
6. Маркварт Э. К вопросу об укрупнении муниципалитетов. Общий взгляд. // Местное право. 2010. № 3. С. 3–8.
7. О развитии местного самоуправления в Российской Федерации и задачах ВСМС: доклад Всероссийского Совета местного самоуправления М., 2011, 15 с. [электронный ресурс]. URL: <http://www.vsmsinfo.ru/proekty-iprogrammy/materialy-proshedshikh-meropriyatij/2710-doklad-o-razvitiimestnogoupravleniya-v-rossijskoj-federatsii-i-zadachakh-vsms-proektutverzhdennazasedanii-rasshirennogo-byuro-tsentralnogoverseta-vsms-31-05-2011> (дата обращения: 20.05.2019).
8. Петухов Р. В. Территориальные пределы осуществления местного самоуправления: Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации / Под ред. Е. С. Шугриной. – 2-е изд. перераб. и доп. – М.: Изд-во «Проспект», 2015. С.12–34.
9. Гацко М. Ф. Зачем в России укрупняют муниципалитеты // Практика муниципального управления. 2017. №10. С.12–17.
10. Бабичев И. В., Смирнов Б. В. Местное самоуправление в современной России: становление и развитие. Историко-правовые аспекты: монография М.: Норма: ИНФРА-М, 2011.
11. Тимченко В. С. О некоторых вопросах развития местного самоуправления в России в связи с реализацией Федерального закона №131-ФЗ // Муниципальная власть. 2010. №3. С. 6–10. (цит. по: Выдрин И. В. Эволюция местного самоуправления в России: итоги, проблемы и перспективы // Муниципалитет: экономика и управление. 2013. № 1(4). [электронный ресурс]. URL: <http://municipal.uara.ru/ru/issue/2013/01/01/> (дата обращения: 22.05.2019).
12. Кайл Я. Я. Оптимизация количества муниципальных образований в Российской Федерации: состояние, проблемы, перспективы // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2013. Т.9. №18(207). С.59–64.
13. Диденко А. Н. Актуальные вопросы законодательного совершенствования территориальной организации местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2017. №7. С. 57 – 60.
14. Ожегов С. И., Шведова Н. Ю. Толковый словарь русского языка. М.: Издательство Аз, 1996.
15. Современный толковый словарь. М.: Большая Советская Энциклопедия, 1998.
16. Андриченко Л. В., Боголюбов С. А., Бондарь Н. С. и соавт. Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный). 2-е изд., пересмотренное. М.: Норма, Инфра-М, 2011.

17. Постановление Конституционного Суда РФ от 24.01.1997 № 1-П // Собрание законодательства РФ. 03.02.1997. № 5. ст. 708.

18. Постановление Конституционного Суда РФ от 01.12.2015 №30-П // Собрание законодательства РФ. 14.12.2015. №50. ст. 7226.

19. Итоговый документ IV Съезда Всероссийского Совета местного самоуправления [электронный ресурс]. URL: <http://www.vsmsinfo.ru/dokumenty-i-materialy/63-materialy-proshedshikh-meropriyatij/2989-itogovuj-dokument-iv-s-ezda-vserossijskogo-soveta-mestnogo-samoupravleniya> (дата обращения: 25.05.2019).

20. Пояснительная записка к Закону Костромской области от 16 июля 2018 года №409-6-ЗКО «О преобразовании некоторых муниципальных образований в Солигаличском муниципальном районе Костромской области и внесении изменений в Закон Костромской области «Об установлении границ муниципальных образований в Костромской области и наделении их статусом». [электронный ресурс]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/550150304> (дата обращения: 25.05.2019).

21. OECD, Multi-Level Governance Reforms: Overview of OECD Country Experiences, OECD Multi-level Governance Studies, Edited by I. Chatry, K. Hulbert. – Paris: OECD Publishing, 2017. 172 p. DOI: 10.1787/9789264272866-en. Available at: URL: https://www.oecd-ilibrary.org/governance/multi-level-governance-reforms_9789264272866-en (accessed May 2019).

22. Зуйкина А.С. Местное самоуправление: от стихийной практики укрупнения к разработке подхода по совершенствованию муниципальной территориальной ор-

ганизации (по материалам Пермского края): региональный доклад: подготовлен в рамках проекта Комитета гражданских инициатив «Муниципальная карта России: точки роста». 2018. 56 с. [электронный ресурс]. URL: <https://drive.google.com/file/d/1jZ4pRHhJHpfy5LaEOshqkSZ-l8pYy0hw/view> (дата обращения: 30.05.2019).

23. Худолей Д. М., Худолей К. М. Муниципальный район или городской округ? // Российский юридический журнал. 2015. № 5. С. 37–47.

24. Заключение Совета при Президенте России по развитию гражданского общества и правам человека на Федеральный закон № 768237-6 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 31 марта 2017. [электронный ресурс]. URL: <http://www.president-sovet.ru/documents/read/550/> (дата обращения: 30.05.2019).

25. Информация о результатах проведения мониторинга исполнения местных бюджетов и межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации на региональном и муниципальном уровнях за 2017 год. М., 2018. 39 с. [электронный ресурс]. URL: https://www.minfin.ru/ru/performance/regions/monitoring_results/Monitoring_local/results/ (дата обращения: 01.06.2019).

26. Маркварт Э., Францке Й. Территориальное реформирование местного самоуправления в Германии и России на современном этапе // Пространственная экономика. 2017. №3. С.40–61.

27. Маркварт Э. Реструктуризация муниципальных образований: предпосылки, интересы, методы // Труды института системного анализа Российской академии наук. 2010. Том №56. С.140–147.

ASSESSING THE INFLUENCE OF MUNICIPAL AND TERRITORIAL TRANSFORMATIONS ON MUNICIPAL ADMINISTRATION EFFICIENCY

N. S. Ibraimov

Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration
Nizhny Novgorod, Russia

ABSTRACT: The aim of the research is to analyze the influence of transformations in municipalities in the forms of the urban and rural settlements integration and (or) of the urban entities development, based on municipal districts, on municipal government efficiency.

Methodology and methods. The methodological basis of the research was developed regarding dialectical, general scientific (analysis, synthesis, deduction, induction, logical and others) and particular scientific methods. Statistical analysis was applied to reveal the trends in the local government territorial organization. Deduction and induction were used to formulate "the optimization of territorial organization of local administration" concept. Dialectical method was applied to identify the problems of imbalance between the local authorities' orientation on population and municipal government efficiency.

Results and practical relevance. Urban and rural settlements integration and urban districts development based on municipal districts are identified as trends. The article identifies one of the reasons of such transformations, the imbalance between the focus of the local authorities on population and the municipal governance efficiency, in particular. Based on the international and Russian research results, the author draws the conclusion that the transformation of municipalities does not demonstrate any decisive impact on improving the economic and organizational aspects of efficiency of municipal administration.

Scientific novelty. The author expresses concern that due to the current municipal and territorial transformations, settlement municipalities, guaranteed by Part 1 of Article 131 of the Constitution, are being abolished in the RF constituent entities. The article provides recommendations on planning the transformations of municipalities in the forms oriented towards settlements consolidation and (or) urban entities development based on municipal districts which would look more attractive to the professionals in the field of local administration. Specifically, the author argues in favor of rejecting the massive implementation of the above said transformations with the only idea of increasing the economic and organizational aspects of municipal administration efficiency.

KEYWORDS: local government, transformation of municipalities, optimization of the local government territorial organization, local authorities' focus, municipal government efficiency.

AUTHOR'S INFORMATION:

Nikolay S. Ibraimov, post-graduate, Nizhniy Novgorod Institute of Management, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration,
46, Gagarina str., Nizhny Novgorod, Russia, 603950, nikolay.ibraimov@mail.ru.

FOR CITATION: Ibraimov N. S. Assessing the influence of municipal and territorial transformations on municipal administration efficiency // Municipality: Economics and Management. 2019. №3 (28). P. 92—106.

REFERENCES

1. The statistical bulletin of the Federal State Statistics Service "The development of local government in the Russian Federation" for the period of 2010 - 2019 [e-resource]. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1244553308453 (date of access: 20.05.2019) [Statisticheskii byulleten' Federal'noy sluzhby gosudarstvennoy statistiki «Formirovanie mestnogo samoupravleniya v RF» za period s 2010 - 2019 godov [elektronnyy resurs]. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1244553308453 (data obrashcheniya: 20.05.2019)] - (In Rus.).

2. Informational-analytical materials on the local government system development in the Russian Federation of the Ministry of Jus-

tice of Russia are in the public domain for the following periods: as of June 1, 2015, for 2015 - early 2016, for 2016 - early 2017 [e-resource]. URL: <https://minjust.ru/razvitie-federativnyh-otnosheniy-i-mestnogo-samoupravleniya/informacionno-analiticheskie-materialy-o> (date of access: 20.05.2019) [Informatsionno - analiticheskie materialy o razvitiy sistemy mestnogo samoupravleniya v Rossiyskoy Federatsii Ministerstva yustitsii Rossii nakhodyatsya v otkrytom dostupe za sleduyushchie periody: na 1 iyunya 2015 goda, za 2015 goda - nachalo 2016 goda, za 2016 goda - nachalo 2017 goda [elektronnyy resurs]. URL: <https://minjust.ru/razvitie-federativnyh-otnosheniy-i-mestnogo-samoupravleniya/informacionno-analiticheskie-materialy-o> (data obrashcheniya: 20.05.2019)] - (In Rus.).

3. Petukhov R. V. Analytical report "Improving the regulatory procedure to transform municipalities". The report was elaborated in the framework of the "Municipal Map of Russia: Points of Growth" Committee of Civil Initiatives project. 2018. 43p. [e-resource]. URL: https://komitetgi.ru/service/Петухов_территориальные%20преобразования_фин.pdf (date of access: 20.05. 2019) [Petukhov R.V. Analiticheskiy doklad «Sovershenstvovanie normativnogo pravovogo regulirovaniya protsedur preobrazovaniya munitsipal'nykh obrazovaniy». Doklad podgotovlen v ramkakh proekta Komiteta grazhdanskikh initsiativ «Munitsipal'naya karta Rossii: tochki rosta». 2018. 43 s. [elektronnyy resurs]. URL: https://komitetgi.ru/service/Petukhov_territorial'nye%20preobrazovaniya_fin.pdf (data obrashcheniya: 20.05. 2019)] – (In Rus.).

4. On introducing amendments to the Federal Law "On general principles of local government organization in the Russian Federation": Federal Law of 03.04.2017 № 62-FZ // Collected Legislation of the Russian Federation. 10.04.2017. № 15 (Part I). Art. 2137 [O vnesenii izmeneniy v Federal'nyy zakon «Ob obshchikh printsipakh organizatsii mestnogo samoupravleniya v Rossiyskoy Federatsii»: Federal'nyy zakon ot 03.04.2017 №62-FZ // Sobranie zakonodatel'stva RF. 10.04.2017. №15 (Chast' I). st. 2137] – (In Rus.).

5. Report of the Ministry of Justice of the Russian Federation on the state and main directions of local government development in the Russian Federation (as of 2017 - early 2018). 33 p. [e-resource]. URL: <https://minjust.ru/razvitie-federativnyh-otnosheniy-i-mestnogo-samoupravleniya/doklad-o-sostoyanii-i-osnovnykh> (date of access: 20.05.2019) [Doklad Ministerstva yustitsii Rossiyskoy Federatsii o sostoyanii i osnovnykh napravleniyakh razvitiya mestnogo samoupravleniya v Rossiyskoy Federatsii (dannye za 2017 g. – nachalo 2018 g.). 33 s. [elektronnyy resurs]. URL: <https://minjust.ru/razvitie-federativnyh-otnosheniy-i-mestnogo-samoupravleniya/doklad-o-sostoyanii-i-osnovnykh> (data obrashcheniya: 20.05.2019)] – (In Rus.).

6. Markwart E. On the issue of municipalities consolidation. General view. // Local law. 2010. № 3. P. 3–8 [Markwart E. K voprosu ob ukрупnenii munitsipalitetov. Obshchiy vzglyad. // Mestnoe pravo. 2010. № 3. S. 3–8] – (In Rus.).

7. Report of the All-Russian Council of local government "On the local government development in the Russian Federation and the tasks of the ARDLG". M., 2011, 15 p. [e-resource]. URL: <http://www.vsmsinfo.ru/proekty-iprogrammy/materialy-proshedshikh-meropriyatij/2710-doklad-o-razvitiimestnogoupravleniya-v-rossijskoj-federatsii-i-zadachakh-vsms-proektutverzhden-nazasedanii-rasshirennogo-byuro-tsentralnogo-soveta-vsms-31-05-2011> (date of access: 20.05.2019) [Doklad Vserossiyskogo Soveta mestnogo samoupravleniya «O razvitiimestnogo samoupravleniya v Rossiyskoy Federatsii i zadachakh VSMS». M., 2011, 15 s. [elektronnyy resurs]. URL: <http://www.vsmsinfo.ru/proekty-iprogrammy/materialy-proshedshikh-meropriyatij/2710-doklad-o-razvitiimestnogoupravleniya-v-rossijskoj-federatsii-i-zadachakh-vsms-proektutverzhden-nazasedanii-rasshirennogo-byuro-tsentralnogo-soveta-vsms-31-05-2011> (data obrashcheniya: 20.05.2019)] – (In Rus.).

8. Petukhov R. V. Territorial limits of local administration // Report on the state of local government in the Russian Federation / Ed. by E. S. Shugrina. - 2nd, revised ed. - M.: "Prospect" Publishing House, 2015. P.12–34 [Petukhov R. V. Territorial'nye predely osushchestvleniya mestnogo samoupravleniya // Doklad o sostoyanii mestnogo samoupravleniya v Rossiyskoy Federatsii / Pod red. E. S. Shugrinoy. – 2–e izd. pererab. i dop. – M.: Izd-vo «Prospekt», 2015. S.12–34] – (In Rus.).

9. Gatsko M. F. Why are municipalities integrated in Russia // Practice of municipal administration. 2017. № 10. P.12–17 [Gatsko M.F. Zachem v Rossii ukрупnyayut munitsipalitetny // Praktika munitsipal'nogo upravleniya. 2017. №10. S.12–17] – (In Rus.).

10. Babichev I. V., Smirnov B. V. Local government in modern Russia: formation and development. Historical-legal aspects: monograph M.: Norma: INFRA - M, 2011 [Babichev I. V., Smirnov B. V. Mestnoe samoupravlenie v sovremennoy Rossii: stanovlenie i razvitie. Istoriko-pravovye aspekty: monografiya M.: Norma: INFRA – M, 2011] – (In Rus.).

11. Timchenko V. S. On certain issues of local government development in Russia in connection with Federal Law № 131-FZ implementation // Municipal authority. 2010. № 3. 3. 6–10. (from: Vydrin I. V. The evolution of local government in Russia: results, problems

and perspectives // Municipality: Economics and Management. 2013. №1 (4). [e-resource]. URL: <http://municipal.uapa.ru/ru/issue/2013/01/01/> (date of access: 22.05.2019) [Timchenko V. S. O nekotorykh voprosakh razvitiya mestnogo samoupravleniya v Rossii v svyazi s realizatsiey Federal'nogo zakona №131-FZ // Munitsipal'naya vlast'. 2010. №3. S. 6–10. (privedeno po: Vydrin I. V. Evolyutsiya mestnogo samoupravleniya v Rossii: itogi, problemy i perspektivy // Munitsipalitet: ekonomika i upravlenie. 2013. № 1(4). [elektronnyy resurs]. URL: <http://municipal.uapa.ru/ru/issue/2013/01/01/> (data obrashcheniya: 22.05.2019)] – (In Rus.).

12. Kail Ya. Ya. Optimization of the number of municipalities in the Russian Federation: state, problems, prospects // National interests: priorities and security. 2013. V.9. №18 (207). P.59–64 [Kayl Ya. Ya. Optimizatsiya kolichestva munitsipal'nykh obrazovaniy v Rossiyskoy Federatsii: sostoyanie, problemy, perspektivy // Natsional'nye interesy: priority i bezopasnost'. 2013. T.9. №18(207). S.59–64] – (In Rus.).

13. Didenko A. N. Actual issues of legislative improvement of the territorial organization of local government // Constitutional and municipal law. 2017. № 7. P. 57 - 60 [Didenko A. N. Aktual'nye voprosy zakonodatel'nogo sovershenstvovaniya territorial'noy organizatsii mestnogo samoupravleniya // Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo. 2017. №7. S. 57-60] – (In Rus.).

14. Ozhegov S. I., Shvedova N. Yu. Explanatory dictionary of the Russian language. M.: Az publishing house, 1996 [Ozhegov S. I., Shvedova N. Yu. Tolkovyy slovar' russkogo yazyka. M.: Izdatel'stvo Az, 1996] – (In Rus.).

15. Modern explanatory dictionary. M.: Greater Soviet Encyclopedia publishing, 1998 [Sovremennyy tolkovyy slovar'. M.: Izd. Bol'shaya Sovetskaya Entsiklopediya, 1998] – (In Rus.).

16. Andrichenko L. V., Bogolyubov S. A., Bondar N. S. et al. Commentary on the Constitution of the Russian Federation (itemized). 2-nd, revised ed. M.: Norma, Infra-M, 2011 [Andrichenko L. V., Bogolyubov S. A., Bondar' N.S. i soavt. Kommentariy k Konstitutsii Rossiyskoy Federatsii (postateynny). 2–e izd., peresmotrennoe. M.: Norma, Infra–M, 2011] – (In Rus.).

17. Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation of 24.01.1997 № 1-P // Collected Legislation of the Russian Federation. 03.02.1997. № 5. Art. 708 [Postanovlenie Konstitutsionnogo Suda RF ot 24.01.1997 № 1-P // Sobranie zakonodatel'stva RF. 03.02.1997. № 5. st. 708] – (In Rus.).

18. Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation of 01.12.2015 № 30-P // Collected Legislation of the Russian Federation. 14.12.2015. №50. Art. 7226 [Postanovlenie Konstitutsionnogo Suda RF ot 01.12.2015 №30-P // Sobranie zakonodatel'stva RF. 14.12.2015. №50. st. 7226] – (In Rus.).

19. Resulting document of the IV Assembly of the All-Russian Council of Local Government [e-resource]. URL: <http://www.vsmsinfo.ru/dokumenty-i-materialy/63-materialy-proshedshikh-meropriyatij/2989-itogovyj-dokument-iv-s-ezda-vserossijskogo-soveta-mestnogo-samoupravleniya> (date of access: 25.05.2019) [Itogovyj dokument IV S"ezda Vserossiyskogo Soveta mestnogo samoupravleniya [elektronnyy resurs]. URL: <http://www.vsmsinfo.ru/dokumenty-i-materialy/63-materialy-proshedshikh-meropriyatij/2989-itogovyj-dokument-iv-s-ezda-vserossijskogo-soveta-mestnogo-samoupravleniya> (data obrashcheniya: 25.05.2019)] – (In Rus.).

20. Explanatory note to the Law of Kostroma region of July 16, 2018 № 409-6-ZKO "On Transformation of certain municipalities in the Soligalich municipality of the Kostroma region and on introducing amendments to the Law of the Kostroma region "On establishing borders and granting status to the Kostroma region municipalities". [e-resource] URL: <http://docs.cntd.ru/document/550150304> (date of access: 25.05.2019) [Poyasnitel'naya zapiska k Zakonu Kostromskoy oblasti ot 16 iyulya 2018 goda №409-6-ZKO «O preobrazovanii nekotorykh munitsipal'nykh obrazovaniy v Soligalichskom munitsipal'nom rayone Kostromskoy oblasti i vnesenii izmeneniy v Zakon Kostromskoy oblasti «Ob ustanovlenii granits munitsipal'nykh obrazovaniy v Kostromskoy oblasti i nadelenii ikh statusom». [elektronnyy resurs]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/550150304> (data obrashcheniya: 25.05.2019)] – (In Rus.).

21. OECD, Multi-Level Governance Reforms: Overview of OECD Country Experiences,

OECD Multi-level Governance Studies, Edited by I. Chatry, K. Hulbert. – Paris: OECD Publishing, 2017. – 172 p. DOI: 10.1787/9789264272866-en. Available at: URL: https://www.oecd-ilibrary.org/governance/multi-level-governance-reforms_9789264272866-en (accessed May 2019) [OECD, Multi-Level Governance Reforms: Overview of OECD Country Experiences, OECD Multi-level Governance Studies, Edited by I. Chatry, K. Hulbert. – Paris: OECD Publishing, 2017. 172 p. DOI: 10.1787/9789264272866-en. Available at: URL: https://www.oecd-ilibrary.org/governance/multi-level-governance-reforms_9789264272866-en (accessed May 2019)] - (In Rus.).

22. Zuikina A. S. Local government: from spontaneous consolidation practice to the elaboration of a municipal territorial organization improvement approach (based on materials from the Perm Territory). Regional report. Developed in the framework of the “Municipal Map of Russia: Points of Growth” Committee of Civil Initiatives project. 2018. 56 p. [e-resource]. URL: <https://drive.google.com/file/d/1jZ4pRHhJHpfy5LaEOshqkSZ-l8pYy0hw/view> (date of access: 30.05.2019) [Zuykina A.S. Mestnoe samoupravlenie: ot stikhiynoy praktiki ukрупneniya k razrabotke podkhoda po sovershenstvovaniyu munitsipal'noy territorial'noy organizatsii (po materialam Permskogo kraja). Regional'nyy doklad. Podgotovlen v ramkakh proekta Komiteta grazhdanskikh initsiativ «Munitsipal'naya karta Rossii: tochki rosta». 2018. 56 s. [elektronnyy resurs]. URL: <https://drive.google.com/file/d/1jZ4pRHhJHpfy5LaEOshqkSZ-l8pYy0hw/view> (data obrashcheniya: 30.05.2019)] - (In Rus.).

23. Khudoley D. M., Khudoley K. M. Municipal district or urban entity? // Russian Law Journal. 2015. № 5. P. 37–47 [Khudoley D. M. Khudoley K. M. Munitsipal'nyy rayon ili gorodskoy okrug? // Rossiyskiy yuridicheskiy zhurnal. 2015. № 5. S. 37– 47] - (In Rus.).

24. Final decision of the Presidential Council on of Civil Society and Human Rights Development on Federal Law № 768237-6 “On introducing amendments to the Federal Law

“On general principles of local government in the Russian Federation” of March 31, 2017. [e=resource]. URL: <http://www.president-sovet.ru/documents/read/550/> (date of access: 30.05.2019) [Zaklyuchenie Soveta pri Prezidente Rossii po razvitiyu grazhdanskogo obshchestva i pravam cheloveka na Federal'nyy zakon № 768237-6 «O vnesenii izmeneniy v Federal'nyy zakon «Ob obshchikh printsipakh organizatsii mestnogo samoupravleniya v Rossiyskoy Federatsii» ot 31 marta 2017. [elektronnyy resurs]. URL: <http://www.president-sovet.ru/documents/read/550/> (data obrashcheniya: 30.05.2019)] - (In Rus.).

25. Information on the results of monitoring the implementation of local budgets and inter-budget relations in the RF entities at regional and municipal levels in 2017. M., 2018. 39 p. [e-resource]. URL: https://www.minfin.ru/ru/performance/regions/monitoring_results/Monitoring_local/results/ (date of access: 01.06.2019) [Informatsiya o rezul'tatakh provedeniya monitoringa ispolneniya mestnykh byudzhetrov i mezhybudzhethnykh otnosheniy v sub"ektakh Rossiyskoy Federatsii na regional'nom i munitsipal'nom urovnyakh za 2017 god. M., 2018. 39 s. [elektronnyy resurs]. URL: https://www.minfin.ru/ru/performance/regions/monitoring_results/Monitoring_local/results/ (data obrashcheniya: 01.06.2019)] - (In Rus.).

26. Markwart E., Franzke J. Territorial reform of local government in Germany and Russia at present stage // Spatial Economics. 2017. № 3. P.40–61 [Markwart E., Frantske Y. Territorial'noe reformirovanie mestnogo samoupravleniya v Germanii i Rossii na sovremennom etape // Prostranstvennaya ekonomika. 2017. №3. S.40–61] - (In Rus.).

27. Markwart E. Restructuring of municipal entities: prerequisites, interests, methods // Writings of the Institute for System Analysis of the Russian Academy of Sciences. 2010. V. 56. P.140-147 [Markwart E. Restrukturizatsiya munitsipal'nykh obrazovaniy: predposylki, interesy, metody // Trudy instituta sistemnogo analiza Rossiyskoy akademii nauk. 2010. Tom №56. S. 140–147] - (In Rus.).

АНАЛИЗ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ НЕРАЗГРАНИЧЕННЫХ ЗЕМЕЛЬ В ГОРОДЕ ЕКАТЕРИНБУРГЕ

*УДК 332.62(470.54-25)
ББК 65.281(2Рос-4Све)*

*ГСНТИ 06.61.53
Код ВАК 08.00.05*

И. А. Старицына

Уральский государственный аграрный уни-
верситет,
Екатеринбург, Россия
AuthorID: 534004

Н. В. Вашукевич

Уральский государственный аграрный уни-
верситет,
Екатеринбург, Россия
AuthorID: 76773

АННОТАЦИЯ: Неразграниченные земли, права на которые не зарегистрированы в установленном порядке, составляют около 26% состава земельного фонда муниципального образования город Екатеринбург. Такими землями распоряжается Министерство по управлению государственным имуществом Свердловской области. В данной работе рассмотрены показатели предоставления неразграниченных земель в аренду, собственность и пользование по данным на 1 января 2018 года. Наибольшее количество сделок происходит при предоставлении земельных участков в собственность, эти сделки самые доходные. Преобладают сделки купли – продажи за плату, всего 10-12 % земельных участков переходят в собственность бесплатно. Количество сделок аренды увеличивается ежегодно, а количество сделок предоставления в собственность и право постоянного бессрочного пользования постепенно снижается. Передача земельных участков в аренду осложнена тем, что лишь 70% участков, подготовленных к торгам, реализуются. Предоставление земельных участков в постоянное бессрочное пользование имеет ограниченный характер. Например, участки выделяются под развитие улично-дорожной сети, метрополитена, под размещение городских лесов. Неразграниченные земли приносят стабильный доход муниципалитету при грамотном использовании, однако, с каждым годом наблюдается тенденция сокращения количества сделок. Это связано с тем что, площади неразграниченных, а значит неиспользуемых и невостребованных земель сокращаются, то есть земельные ресурсы используются эффективно.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: неразграниченные земли, аренда, собственность, право пользования, земельный участок, управление земельными ресурсами, Екатеринбург, Свердловская область.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ:

Ирина Анатольевна Старицына, кандидат геолого-минералогических наук, Уральский государственный аграрный университет, 650075, Россия, г. Екатеринбург, ул. Карла Либкнехта, 42, i-staritsina@yandex.ru.

Надежда Викторовна Вашукевич, кандидат биологических наук, доцент, Уральский государственный аграрный университет, 650075, Россия, г. Екатеринбург, ул. Карла Либкнехта, 42, nadiav@bk.ru

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ: Старицына И. А., Вашукевич Н. В. Анализ использования неразграниченных земель в городе Екатеринбурге // Муниципалитет: экономика и управление. 2019. № 3 (28). С. 107—117.

Екатеринбург является крупным административным центром Урала, его площадь составляет 468 кв. км. По сведениям Единого государственного реестра недвижимости, на территории города насчитывается 127 652 земельных участков [10]. Все земли в границах муниципального образования «г. Екатеринбург» образуют его земельный фонд, который представлен одной катего-

рией – земли населенных пунктов. Все органы государственной власти наделены существенно им присущей компетенцией по распоряжению и управлению земельными ресурсами [9]. В г. Екатеринбурге три органа государственной власти осуществляют контроль и распоряжаются земельными ресурсами (табл. 1).

Таблица 1. Разграничение полномочий органов государственной власти по управлению земельно-имущественным комплексом

Орган государственной власти	Компетенция
Территориальное управление Росимущества по Свердловской области	Земли, находящиеся в собственности РФ
Администрация г. Екатеринбурга (Земельный комитет)	Земли, находящиеся в собственности муниципалитета
Министерство по управлению государственным имуществом Свердловской области (далее – МУГИСО)	Неразграниченные земли в городе Екатеринбурге и земли на всей территории Свердловской области

По данным ЕГРН и публичной кадастровой карты, неразграниченные земли г. Екатеринбурга составляют 26% состава земельного фонда муниципального образования [8]. Земельные участки, на которые не зарегистрированы в установленном порядке права, относятся к неразграниченным землям [5]. Учитывая, что арендные отношения, как и пользование, носят срочный характер, процентное соотношение земли, государственная собственность на которую не разграничена, варьируется как в большую, так и в меньшую сторону. МУГИСО является исполнительным органом государственной власти Свердловской области и подчинено Правительству Свердловской области.

Проблема наличия и использования неразграниченных земель существует во многих субъектах РФ [7], в частности, этот вопрос рассмотрен в работе А. А. Гармаш на примере г. Самары [3], который, так же, как и Екатеринбург является мегаполисом. В г. Самара проблемы неразграниченных земель привели к возникновению реестровых ошибок, которые собственникам таких земель исправлять достаточно сложно. При анализе территории г. Уфы выявлено, что неразграниченные земли составляют 87 %, так как сложна процедура предоставления участков в собственность и аренду [2]. В городе Хабаровске, для повышения эффективности использования земель были проведены комплексные кадастровые работы за счет средств федерального бюджета. В результате удалось исправить 46 реестровых ошибок, уточнить местоположение границ 18 земельных участков и установить границы 69 объектов капитального строительства. Было выявлено наземное сооружение, полностью расположенное на неразграниченных землях [6]. При анализе территории всего Хабаровского края в 2006 году неразграниченные земли составляли 99,7% от общей площади, за 10 лет доля таких земель сократилась до 4,3 % [4], что го-

ворит о повышении эффективности использования земель.

Неразграниченные земли присутствуют не только в городах-миллионниках, как Екатеринбург, но и в таких как г. Киров. Тенденции использования таких земель общие. Значительный вклад в бюджет города приносит аренда земельных участков, однако количество таких сделок с каждым годом сокращается. Часть договоров аренды расторгается в связи с выкупом земельных участков [12].

Интересен опыт развития муниципалитетов в зарубежных странах. На примере города Будапешта, исследуя картографический материал с 1950-х годов по настоящее время, выявлено, что структура этого города некомпактная. Начиная с 1990-х годов, в пригороде Будапешта часть земель сельскохозяйственного назначения были заброшены и заросли лесом. В целях пополнения местного бюджета органы власти допускали неэффективное перепрофилирование земель, поэтому рост территории происходил бессистемно, образовались районы с низкой плотностью застройки и неразвитой инфраструктурой [13]. В городах Китая наблюдаются проблемы, аналогичные многим российским городам. Мегаполисы испытывают нехватку земельных ресурсов, а небольшие города неэффективно распоряжаются природными ресурсами и землями сельскохозяйственного назначения [16].

В иностранной литературе встречается несколько экономико-математических моделей, которые описывают сценарии возможного развития городских территорий и эффективного управления земельными ресурсами в пригородной зоне [14, 15].

В данной работе был использован метод статистического анализа использования земельных ресурсов, который помогает сделать вывод об эффективности их использования, и в некоторых случаях сделать прогноз на будущее [1, 11].

На основе расчета базисных темпов роста (T_p^B) доли сделок (D_s) с неограниченными землями проведена оценка динамики и тенденций интенсивности процессов распределения этих земель в городе Екатеринбурге в 2014–2017 годах (табл.1, рис.1).

Максимальные базисные темпы роста отмечены для участков, передаваемых в по-

стоянное (бессрочное) пользование. Их доля в составе сделок с неограниченными землями г. Екатеринбурга составляет 6–18%. Абсолютный максимум сделок по данному участку пришелся на 2015 г., когда показатель T_p^B составил более 200%. В последующие годы прослеживается тенденция к почти двукратному его снижению.

Таблица 2. Распределение сделок по неограниченным землям в г. Екатеринбурге

По состоянию на 1 января		Аренда	Собственность	ПБП*	Всего
2015 г.	Сделок, ед.	30	880	56	966
	$D_s, \%$	3,1	91,1	5,8	100,0
	$T_p^B, \%$	2	2	2	2
2016 г.	Сделок, ед.	43	557	131	731
	$D_s, \%$	5,9	76,2	17,9	100,0
	$T_p^B, \%$	143	63	234	76
2017 г.	Сделок, ед.	40	307	77	424
	$D_s, \%$	9,4	72,4	18,2	100,0
	$T_p^B, \%$	133	35	138	44
2018 г.	Сделок, ед.	54	336	63	453
	$D_s, \%$	11,9	74,2	13,9	100,0
	$T_p^B, \%$	180	38	113	47

*ПБП – постоянное (бессрочное) пользование

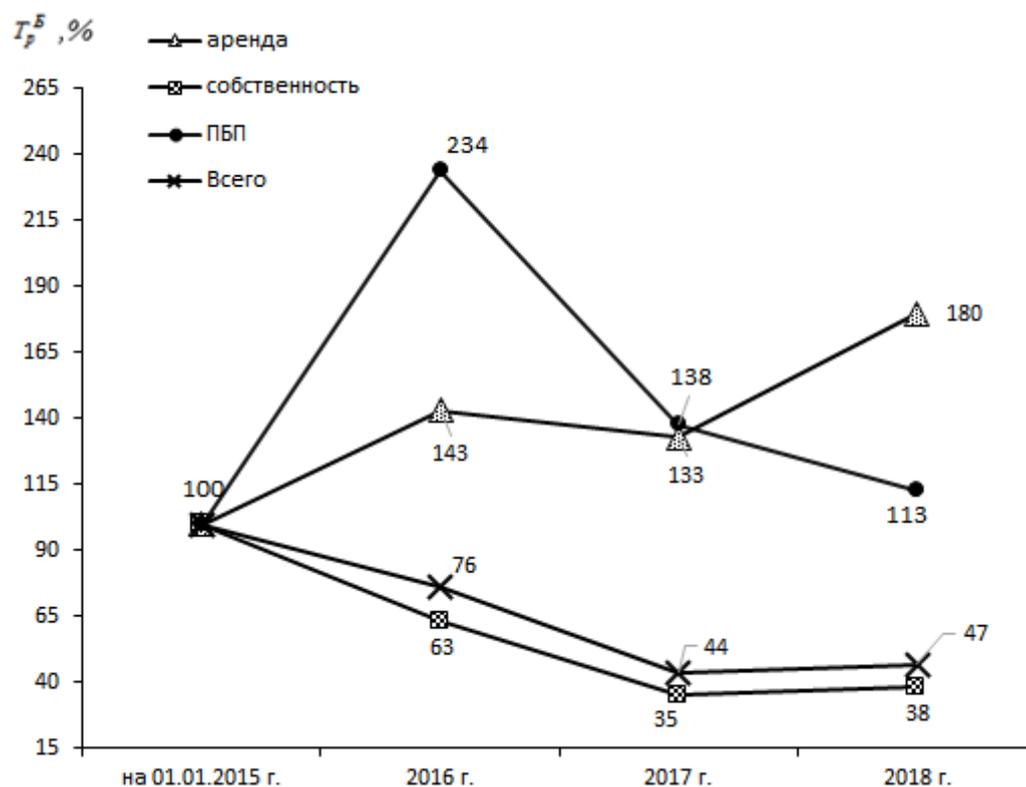


Рис. 1. Динамика сделок с неограниченными землями в г. Екатеринбурге

Несколько иная картина наблюдается по участкам неразграниченных земель, передаваемых в аренду. Базисные темпы роста ниже, чем для земель постоянного (бессрочного) пользования (T_p^B 130-180 %), но при этом идет их динамичное повышение.

Земли, передаваемые в собственность составляют основу всех сделок с неразграниченными землями в г. Екатеринбурге за рассматриваемый период (от 72 до 91%). Показатель базисных темпов роста здесь незначителен (от 35-63%) и имеет направленную тенденцию к снижению. Примерно та же картина наблюдается при рассмотрении и общего объема всех сделок с неразграниченными землями. На протяжении последних пяти лет отмечается устойчивая тенденция уменьшения их количества.

Предоставление земельных участков в аренду

Земельные участки могут быть предоставлены в аренду в соответствии с гражданским и земельным законодательством. При предоставлении земельного участка МУГИСО заключает с арендатором договор аренды. В случаях, предусмотренных п. 2 ст. 39.6 Земельного кодекса РФ [5], договор аренды заключается без торгов. Всего предусмотрено 6 случаев предоставления участка в аренду без торгов, в том числе, если на участке находится объект незавершен-

ного строительства, если участок находится в постоянном бессрочном пользовании юридического лица и некоторых других. За 4 года МУГИСО проведено большое количество аукционов на право заключения договоров аренды на земельные участки, собственность на которые не разграничена (табл. 3).

За 2014 год МУГИСО принято 173 решения о предоставлении в аренду юридическим лицам или гражданам земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена. Из этого числа проведены аукционы на право заключения договоров аренды в отношении 61 участка. Реализовано с торгов 30 участков общей площадью 6,9 га. Признано несостоявшимися 42 аукциона (с учетом повторных аукционов на один и тот же участок) в отношении 31 участка общей площадью 37,5 га. Несмотря на их повторное выставление на аукцион, реализовать удалось 49% от общего количества земельных участков. Это обусловлено кризисными явлениями в экономике страны.

За период 2015 года принято 100 решений о предоставлении земельных участков в аренду. К торгам подготовлено 58 земельных участков общей площадью 43,39 га (рис. 2).

Таблица 3. Предоставление земельных участков в аренду (г. Екатеринбург)

Показатель	на 1.01. 2015		на 1.01. 2016		на 1.01. 2017		на 1.01. 2018	
	шт	га	шт	га	шт	га	шт	га
Подготовлено к торгам	61	44,4	58	43,39	48	25,4	78	31,42
Реализовано с торгов	30	6,9	43	8,81	40	6,2	54	11,5



Рис. 2. Распределение земельных участков по целям использования, подготовленных к торгам в 2015 г.

По итогам проведенных аукционов реализовано 43 земельных участка общей площадью 8,81 га. Доля реализованных земельных участков составила 74%. Этот результат достигнут за счет земель для индивидуального жилищного строительства. Земельные участки для коммерческих целей оказались невостребованными, что свидетельствует о нежелании бизнеса инвестировать в новые проекты. При этом физические лица, стремясь сохранить накопленные денежные средства, вкладывали их в недвижимое имущество.

Изменение показателей по отношению к 2014 году связано с нововведениями в земельном законодательстве. Так, с 01.03.2015 предметом аукциона на право заключения договора аренды земельного участка являются размер ежегодной арендной платы или размер первого арендного платежа за земельный участок. До 01.03.2015 законодательством было предусмотрено поступление единовременного платежа от продажи права на заключение договоров и далее дополнительно ежегодная арендная плата.

За период 2016 года принято 257 решений о предоставлении земельных участков в аренду. МУГИСО к торгам подготовлено 48 земельных участков общей площадью 25,4 га. По итогам проведенных аукционов реализовано 40 земельных участков, общей площадью 6,2 га, что составляет 83%.

Таким образом, помимо земли для индивидуального жилищного строительства,

активно стали реализовываться земли под коммерческую застройку (рис. 3). Это свидетельствует об адаптации бизнеса к новым экономическим условиям.

В 2017 году МУГИСО принято 228 решений о предоставлении земельных участков в аренду. К торгам подготовлено 78 земельных участков общей площадью 31,42 га (рис. 4).

По итогам проведенных аукционов реализовано 54 земельных участка общей площадью 11,5 га, что составляет 69%. Снижение показателей обусловлено непрекращающейся стагнацией экономики, вызванной новым витком экономических санкций.

Таким образом, количество предоставленных участков без проведения торгов постепенно возрастает. В условиях кризиса граждане активнее приобретают права на земельные участки, в том числе участвуя в торгах, в целях сохранения финансовых накоплений, а вот коммерческое использование земли остаётся менее активным.

Предоставление земельных участков в собственность

Земельные участки предоставляются в собственность на основании решения МУГИСО (табл. 4). В некоторых случаях земельные участки в собственность предоставляются бесплатно, либо заключается договор купли-продажи, и земельный участок предоставляется в собственность за плату [5].

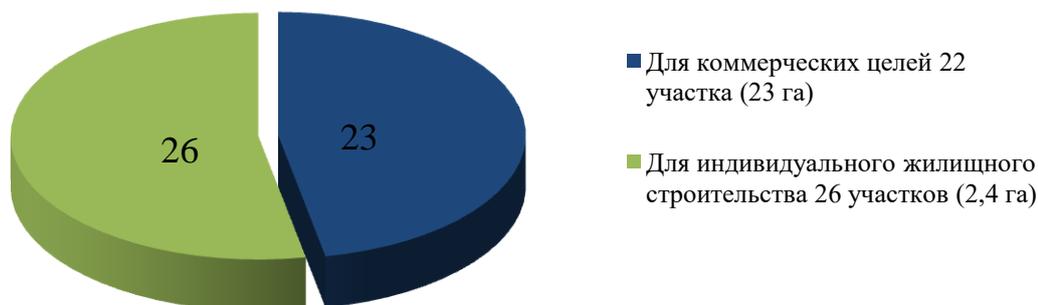


Рис. 3. Распределение земельных участков по целям использования, подготовленных к торгам в 2016 г.

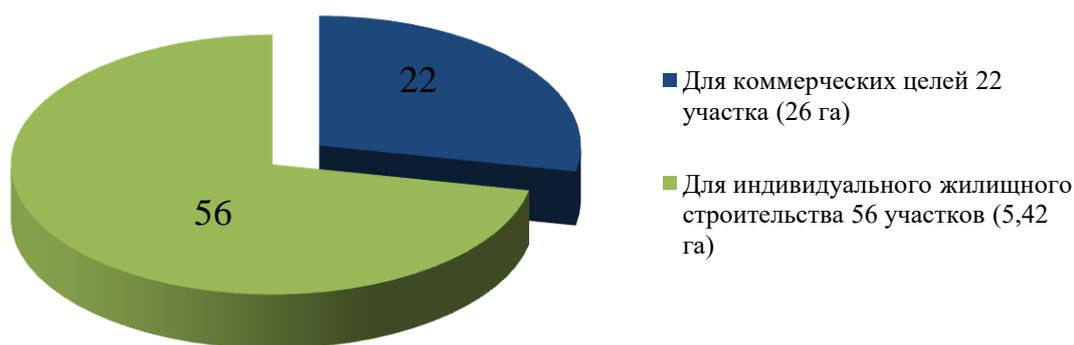


Рис. 4. Распределение земельных участков по целям использования, подготовленных к торгам в 2017 г.

Таблица 4. Предоставление земельных участков в собственность

Наименование	на 1.01. 2015	на 1.01. 2016	на 1.01. 2017	на 1.01. 2018
Предоставлено в собственность земельных участков	880	557	307	336
Заключено договоров купли-продажи	н/д	494	279	237
Предоставлено бесплатно	н/д	63	28	39

Продажа земель, собственность на которые не разграничена, осуществляется через процедуру торгов и без проведения аукциона. Показатель продажи земельных участков в собственность через торги значительно ниже в сравнении с показателями продажи земли в аренду (рис. 5). Это сделано для стимулирования скорейшего освоения земельных участков и увеличения по-

ступлений в бюджет. Предоставление земельных участков в собственность из состава неразграниченных земель постепенно уменьшается. Эта тенденция объясняется сокращением неразграниченных земель в составе земельного фонда г. Екатеринбурга, пригодных к использованию по целевому назначению.

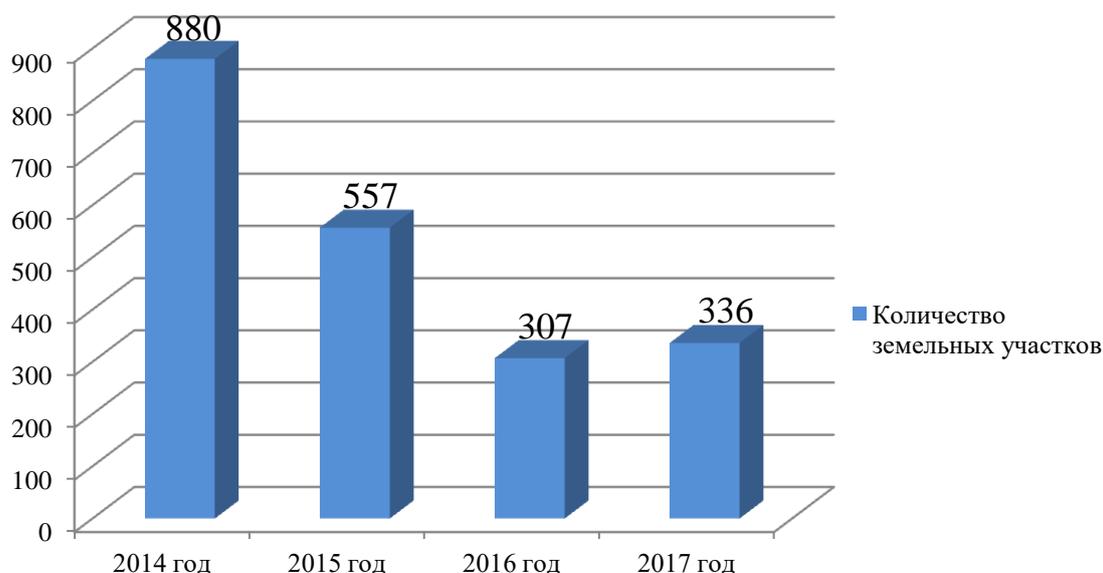


Рис. 5. Количество земельных участков, предоставленных в собственность из неразграниченных земель в г. Екатеринбурге

МУГИСО с 1 марта 2015 года заключаются соглашения о перераспределении земель (рис. 6). При этом существование исходного земельного участка прекращается и образуется новый земельный участок с большей площадью в измененных границах. Увеличение площади земельных участков, находящихся в частной собственности, в результате перераспределения таких земель, находящихся в государственной собственности, осуществляется за плату, размер которой определяется в порядке, установленном органом государственной власти субъекта РФ.

Показатели растут в связи с экономической ситуацией в стране и желанием граждан увеличить площадь собственных земельных участков.

Предоставление земельных участков в пользование

За отчетный период МУГИСО предоставлялись в постоянное (бессрочное) пользование земельные участки для строитель-

ства метрополитена, улично-дорожной сети г. Екатеринбурга; для обеспечения развития социальной инфраструктуры; для обеспечения деятельности органов государственной и муниципальной власти, государственных и муниципальных учреждений; под городские леса. В безвозмездное пользование предоставлялись земельные участки для размещения зданий религиозного и благотворительного назначения и для обеспечения деятельности государственных и муниципальных учреждений и предприятий (табл. 5).

За 4 года выдано 597 разрешений на использование земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена для размещения объектов инженерной инфраструктуры, временных строительных площадок, благоустройства территории. Основное использование земель осуществляется путем получения разрешения на использование, так как данная процедура наиболее востребована бизнес-сообществом.

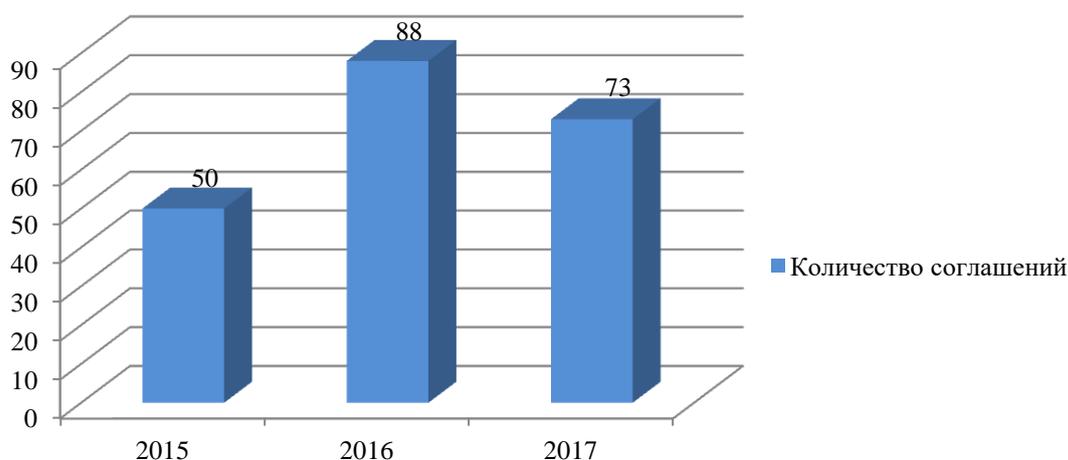


Рис. 6. Количество соглашений о перераспределении неразграниченных земель

Таблица 5. Предоставление земельных участков в пользование

Наименование	на 1.01. 2015	на 1.01. 2016	на 1.01. 2017	на 1.01. 2018
Постоянное (бессрочное) пользование	56	131	77	63
Безвозмездное пользование	н/д	н/д	12	13
Выдано разрешение на использование земельных участков	н/д	77	184	336

Экономическая эффективность использования неразграниченных земель

Доходная часть бюджета формируется благодаря денежным поступлениям от аренды и продажи земельных участков. Также бюджет пополняется благодаря следующим действиям МУГИСО:

- взыскание задолженности по арендной плате;

- работа по расторжению договоров аренды неиспользуемых земельных участков на территории г. Екатеринбурга для их вовлечения в оборот;

- совместная работа МУГИСО с Администрацией и Управлением Росреестра по Свердловской области по освобождению участков от незаконного использования.

Использование земельных участков для размещения объектов наружной рекламы является экономически эффективным видом деятельности. По результатам аукционов в 2017 году Министерством заключено 220 договоров на установку и эксплуатацию рекламных конструкций. Поступления в бюджет составили 56,7 млн руб. Учитывая, что договоры заключаются на срок от 5 до 10 лет, бюджет обеспечен планомерными поступлениями на сумму более 340 млн руб. (рис. 7).

Наблюдается тенденция к снижению экономических показателей, это связано с ограниченностью земельного фонда г. Екатеринбурга. Активное вовлечение неразграниченных земель в оборот оказывает

положительный эффект при наполнении бюджета как муниципального образования «Город Екатеринбург», так и Свердловской области в целом. Представленная динамика деятельности МУГИСО показывает эффективность управления земельными ресурсами, дает возможность сделать вывод о скорости адаптации к современным экономическим условиям как государственных органов Российской Федерации, так и ее граждан. В связи с ограниченностью земельного ресурса можно предположить дальнейшее снижение доходов, получаемых от вовлечения неразграниченных земель в оборот. Эффективность управления земельными ресурсами в городе Екатеринбурге находится на высоком и стабильном уровне.

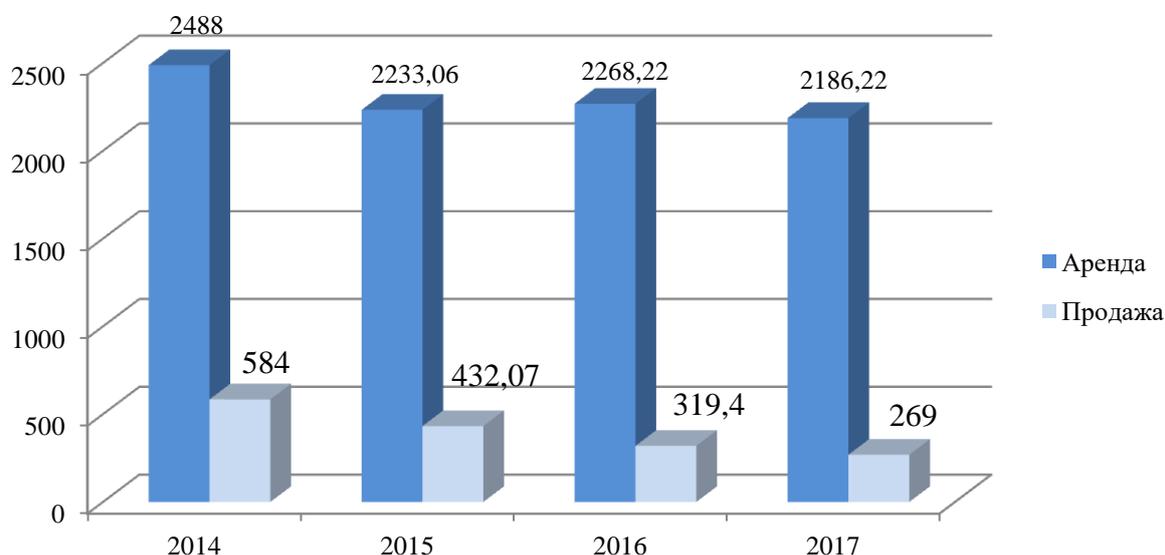


Рис. 7. Доход от аренды и продажи земельных участков в г. Екатеринбург (на 1.01.2018).

ЛИТЕРАТУРА

1. Вашукевич Н. В., Старицына И. А. Статистический мониторинг земель Уральского экономического района. // Научные ведомости Белгородского государственного университета. Серия: Естественные науки. 2018. Т. 42. № 4. С. 516-531.

2. Гатауллин Р. Ф., Ахметов В. Я., Хамзина А. У. Приоритетные направления совершенствования управления земельными и имущественными отношениями на муниципальном уровне (на примере городского округа г. Уфа республики Башкортостан). // Управление экономическими системами: электронный научный журнал. 2019. № 1 (119). С. 36.

3. Гармаш А. А. Пути повышения эффективности землепользования и упорядочение границ земельных участков в г. о. Са-

мара. // Евразийский союз ученых. 2015. № 7-1 (16). С. 58-61.

4. Журавель А. Л., Тупицына М. С. Некоторые итоги разграничения государственной собственности на землю в Хабаровском крае // Ученые заметки ТОГУ. 2016. Т. 7. № 4-1. С. 315-320.

5. Земельный кодекс Российской Федерации: [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения 05.09.2019)

6. Лепявко А. В., Гладкая О. Я. Совершенствование управления земельными ресурсами на территории города Хабаровска путем проведения комплексных кадастровых работ // Материалы 59-й студенческой научно-технической конференции инже-

нерно-строительного института ТОГУ. 2019. С. 45-49.

7. Матлабар И. Н. Правовые проблемы неразграниченной государственной собственности на землю // Вестник Северо-Кавказского гуманитарного института. 2018. № 2 (26). С. 85-88.

8. Сайт Министерства управления государственным имуществом Свердловской области [Электронный ресурс]. URL: <http://mugiso.midural.ru/> (дата обращения 05.09.2019).

9. Павлушина А. А., Колесова О. Н. Проблемы разграничения полномочий между Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации и органами местного самоуправления в сфере управления земельными ресурсами // Вестник ВЭГУ. 2016. № 6 (86). С. 63-71.

10. Публичная кадастровая карта [Электронный ресурс] // Роскадастр – кадастр недвижимости в России. URL: <http://roscadastr.com/map/kadastrouya-karta> (дата обращения 05.09.2019).

11. Салин В. Н., Прасолов В. Н. Методология статистического мониторинга кадастровой стоимости недвижимости: монография. М., КНОРУС, 2017.

12. Тимохин А. А., Куклин А. В. Повышение доходов от использования муниципальной собственности в муниципальном образовании «город Киров». // Современные научные исследования и разработки. 2018. № 10 (27). С. 857-860.

13. Kovácsa Z., Farkas Z. J., Egedy T., Kondor A. C., Szabó B., Lennert J., Baka D., Kohán B. Urban sprawl and land conversion in post-socialist cities: The case of metropolitan Budapest // Cities. Vol. 92. 2019. P. 71-81.

14. Liang X., Liu X., Li X., Chen Y., Tian H., Yao Y. Delineating multi-scenario urban growth boundaries with a CA-based FLUS model and morphological method // Landscape and Urban Planning. Vol. 177. 2018. P. 47-63.

15. Liu J., Zhang G., Zhuang Z., Cheng Q., Gao Y., Chen T., Huang Q., Xu L., Chen D. A new perspective for urban development boundary delineation based on SLEUTH-InVEST model // Habitat International. Vol. 70. 2017. P. 13-23.

16. Wanfu J., Chunshan Z., Tao L., Guojun Z. Exploring the factors affecting regional land development patterns at different developmental stages: Evidence from 289 Chinese cities // Cities. Vol. 91. 2019. P. 193-201.

ANALYSIS OF THE USE OF NON-DELIMITED LANDS IN THE CITY OF EKATERINBURG

I. A. Staritsyna

Ural State Agrarian University,
Ekaterinburg, Russia

N. V. Vashukevich

Ural State Agrarian University,
Ekaterinburg, Russia

ABSTRACT: Non-delimited lands, which ownership is not officially registered, make up about 26% of the land fund of the municipal entity of the city of Ekaterinburg. The Ministry of State Property Management of the Sverdlovsk region is in charge of them. This article considers indicators for the non-delimited land lease, ownership and use, as of January 1, 2018. Most transactions, which are on acquiring property rights, provide the highest profit. Purchase and sale transactions dominate, and only 10-12% of land pass into ownership free. The number of lease transactions is increasing annually. However, the number of transactions for the ownership rights and right for permanent unlimited use is reducing gradually. The transfer of land for rent is exacerbated by the fact that only 70% of the land plots prepared for bidding is sold. There are limitations for providing land for permanent unlimited use. For example, plots can be provided for the road network and metro development, or for urban forests. Non-delimited plots are constantly profitable, with proper use, but the trend is going down with years. This is because the number of non-delimited, meaning unused and abandoned land is reducing, in other words, the land use is efficient.

KEYWORDS: non-delimited land, rent, property, right to use, land plot, land management, Ekaterinburg, Sverdlovsk region.

AUTHOR'S INFORMATION:

Irina A. Staritsyna, Cand. Sci. (Geological and Mineralogical), Ural State Agrarian University, 42, Karl Liebknecht st., Ekaterinburg, Russia, 620075, i-staritsina@yandex.ru

Nadezhda V. Vashukevich, Cand. Sci. (Biological), Associate Professor, Ural State Agrarian University, 42, Karl Liebknecht st., Ekaterinburg, Russia, 620075, nadiav@bk.ru

FOR CITATION: Staritsyna I. A., Vashukevich N. V. Analysis of the use of non-delimited lands in the city of Ekaterinburg // Municipality: Economics and Management. 2019. №3 (28). P. 107—117.

REFERENCES

1. Vashukevich N. V., Staritsyna I. A. Statistical monitoring of lands of the Ural economic region. // Scientific journal of Belgorod State University. Series: Natural Sciences. 2018. V. 42. № 4. P. 516-531 [Vashukevich N. V., Staritsyna I. A. Statisticheskiy monitoring zemel' Ural'skogo ekonomicheskogo rayona. // Nauchnye vedomosti Belgorodskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Estestvennye nauki. 2018. T. 42. № 4. S. 516-531] – (In Rus.).
2. Gataullin R. F., Akhmetov V. Ya., Khamzina A. U. Priority directions to improve land management and property relations at municipal level (exemplified by the urban district of Ufa, Republic of Bashkortostan). // Management of economic systems: electronic scientific journal. 2019. № 1 (119). P. 36 [Gataullin R. F., Akhmetov V. Ya., Khamzina A. U. Prioritetnye napravleniya sovershenstvovaniya upravleniya zemel'nymi i imushchestvennymi otnosheniyami na munitsipal'nom urovne (na primere gorodskogo okruga g. Ufa respubliki Bashkortostan) // Upravlenie ekonomicheskimi sistemami: elektronnyy nauchnyy zhurnal. 2019. № 1 (119). S. 36] – (In Rus.).
3. Garmash A. A. Ways to improve land use efficiency and streamlining landboundaries in Samara municipal entity. // Eurasian Union of Scientists. 2015. № 7-1 (16). P. 58-61 [Garmash A. A. Puti povysheniya effektivnosti zemlepol'zovaniya i uporyadochenie granits zemel'nykh uchastkov v G.O. Samara. // Evraziyskiy soyuz uchenykh. 2015. № 7-1 (16). S. 58-61] – (In Rus.).
4. Zhuravel A. L., Tupitsyna M. S. Certain results of the delimitation of state ownership of land in Khabarovsk Territory. // TOGU scientific notes. 2016. V.7. № 4-1. P. 315-320 [Zhuravel' A. L., Tupitsyna M. S. Nekotorye itogi razgranicheniya gosudarstvennoy sobstvennosti na zemlyu v Khabarovskom krae // Uchenye zametki TOGU. 2016. T. 7. № 4-1. S. 315-320] – (In Rus.).
5. The Land Code of the Russian Federation: [e-resource] // RLS ConsultantPlus. URL: <http://www.consultant.ru> (date of access 05.09.2019) [Elektronnyy resurs] // SPS Konsul'tantPlyus. URL: <http://www.consultant.ru> (data obrashcheniya 05.09.2019)] – (In Rus.).
6. Lepyavko A. V., Gladkaya O. Ya. Improving land management in the city of Khabarovsk through a set of comprehensive cadastral works. //As part of: Proceedings of the 59th student scientific and technical conference of the TOGU Civil Engineering Institute. 2019. P. 45-49 [Lepyavko A. V., Gladkaya O. Ya. Sovershenstvovanie upravleniya zemel'nymi resursami na territorii goroda Khabarovska putem provedeniya kompleksnykh kadastrykh rabot. // V sbornike: Materialy 59-y studencheskoy nauchno-tekhnicheskoy konferentsii inzhenerno-stroitel'nogo instituta TOGU. 2019. S. 45-49] – (In Rus.).
7. Matlabar I. N. Legal problems of undelimited land state ownership. // Bulletin of the North-Caucasian Humanitarian Institute. 2018. № 2 (26). P. 85-88 [Matlabar I. N. Pravovye problemy nerazgranichennoy gosudarstvennoy sobstvennosti na zemlyu. // Vestnik Severo-Kavkazskogo gumanitarnogo instituta. 2018. № 2 (26). S. 85-88] – (In Rus.).
8. Website of the Ministry of State Property Management of the Sverdlovsk region [e-resource]. URL: <http://mugiso.midural.ru/> (date of access 05.09.2019) [Sayt Ministerstva upravleniya gosudarstvennym imushchestvom Sverdlovskoy oblasti [Elektronnyy resurs]. URL: <http://mugiso.midural.ru/> (data obrashcheniya 05.09.2019)] – (In Rus.).
9. Pavlushina A. A., Kolesova O. N. Problems of delimitation of powers between

the Russian Federation, RF entities and local authorities in the field of land management. // Bulletin of VEGU. 2016. № 6 (86). P. 63-71 [Pavlushina A. A., Kolesova O. N. Problemy razgranicheniya polnomochiy mezhdu Rossiyskoy Federatsiey, sub"ektami Rossiyskoy Federatsii i organami mestnogo samoupravleniya v sfere upravleniya zemel'nymi resursami. // Vestnik VEGU. 2016. № 6 (86). S. 63-71] – (In Rus.).

10. Public cadastral map [e-resource] // Roskadastr - real estate cadaster in Russia. URL:

<http://roscadastr.com/map/kadastrrovaya-karta> (date of access 05.09.2019) [Elektronnyy resurs] // Roskadastr – kadastr nedvizhimosti v Rossii. URL:

<http://roscadastr.com/map/kadastrrovaya-karta> (data obrashcheniya 05.09.2019)] - (In Rus.).

11. Salin V. N., Prasolov V. N. Methodology of statistical monitoring of the real estate cadastral value: monograph. M., KNORUS, 2017 [Salin V.N., Prasolov V.N. Metodologiya statisticheskogo monitoringa kadastrvoy stoimosti nedvizhimosti: monografiya. M., KNORUS, 2017] – (In Rus.).

12. Timokhin A. A., Kuklin A. V. Increasing profitability of municipal property use in the municipal entity "the town of Kirov". // Modern scientific research and development.

2018. № 10 (27). P. 857-860 [Timokhin A.A., Kuklin A.V. Povyshenie dokhodov ot ispol'zovaniya munitsipal'noy sobstvennosti v munitsipal'nom obrazovanii "gorod Kirov". // Sovremennye nauchnye issledovaniya i razrabotki. 2018. № 10 (27). S. 857-860] – (In Rus.).

13. Kovácsa Z., Farkas Z. J., Egedy T., Kondor A. C., Szabó B., Lennert J., Baka D., Kohán B. Urban sprawl and land conversion in post-socialist cities: The case of metropolitan Budapest // Cities. Vol. 92. 2019. P. 71-81.

14. Liang X., Liu X., Li X., Chen Y., Tian H., Yao Y. Delineating multi-scenario urban growth boundaries with a CA-based FLUS model and morphological method // Landscape and Urban Planning. Vol. 177. 2018. P. 47-63.

15. Liu J., Zhang G., Zhuang Z., Cheng Q., Gao Y., Chen T., Huang Q., Xu L., Chen D. A new perspective for urban development boundary delineation based on SLEUTH-InVEST model // Habitat International. Vol. 70. 2017. P. 13-23.

16. Wanfu J., Chunshan Z., Tao L., Guojun Z. Exploring the factors affecting regional land development patterns at different developmental stages: Evidence from 289 Chinese cities // Cities. Vol. 91. 2019. P. 193-201.

ТРЕБОВАНИЯ К РУКОПИСЯМ НАУЧНЫХ СТАТЕЙ, ПРЕДСТАВЛЯЕМЫМ ДЛЯ ПУБЛИКАЦИИ В ЖУРНАЛЕ «МУНИЦИПАЛИТЕТ: ЭКОНОМИКА И УПРАВЛЕНИЕ»

Редакция журнала «Муниципалитет: экономика и управление» принимает к публикации статьи, написанные на актуальную тематику по направлениям: муниципальное управление, экономика, право. Редакция оставляет за собой право публиковать статьи по иным направлениям науки, помимо перечисленных: например, по истории, психологии, проблемам высшей школы. Но в содержательном отношении все статьи обязательно должны быть связаны с управленческой тематикой: управление политическими, социальными, экономическими процессами, правовое регулирование различных сфер жизни общества и местного самоуправления, социальное и гуманитарное развитие, актуальные проблемы местного самоуправления в современной России и международном сообществе.

С 2010 года решением Президиума ВАК Министерства науки и высшего образования РФ включен в Перечень ведущих рецензируемых научных журналов и изданий, в которых должны быть опубликованы основные результаты диссертаций на соискание ученой степени доктора и кандидат наук по следующим научным специальностям и соответствующим им отраслям науки:

08.00.05 – Экономика и управление народным хозяйством (по отраслям и сферам деятельности) (экономические науки),

08.00.10 – Финансы, денежное обращение и кредит (экономические науки),

12.00.02 – Конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право (юридические науки).

Статьи принимаются постоянно в течение года и включаются в план печати по порядку поступления материалов.

Автор представляет статью в электронном варианте в формате .docx по электронной почте по адресу municipal@ui.ranepa.ru. Другие варианты предоставления статей не предусматриваются.

Требования к структуре статьи:

- постановка проблемы в общем виде и ее связь с важными научными или практическими заданиями;
- анализ последних исследований и публикаций, где заложены основы решения данной проблемы, на которые опирается автор;
- выделение нерешенных ранее частей общей проблемы, которым посвящается данная статья;
- формулировка целей статьи (постановка задания);
- изложение основного материала исследования с полным обоснованием полученных научных результатов;
- выводы из данного исследования и перспективы дальнейшего развития в этом направлении.

Требования к оформлению статьи:

Объем статьи должен составлять не менее 0,5 п.л. (20 тыс. знаков) и не более 1 п.л. (40 тыс. знаков).

Иллюстративные материалы (рисунки, чертежи, графики, диаграммы, схемы) выполняются с помощью графических электронных редакторов. Все рисунки должны иметь последовательную нумерацию. Объем представляемых иллюстративных материалов не должен превышать формата А4. Страница должна иметь книжную ориентацию.

Цифровые данные оформляются в таблицу. Таблицы не должны быть громоздкими (не более формата А4, книжная ориентация). Каждая таблица должна иметь порядковый номер и название. Нумерация таблиц – сквозная. Сокращения слов в таблицах не допускаются за исключением единиц измерения.

Электронный вариант каждой таблицы и рисунка предоставляется в отдельном файле.

Сноски оформляются в квадратных скобках по тексту статьи, с указанием номера источника по библиографическому списку и страницы либо статьи норматив-

ного акта, на которые ссылается автор (например: [9, с. 36], [18, с. 4]). Как правило, список литературы должен содержать не менее 10-15 источников.

Библиографический список формируется в конце статьи по мере упоминания источников в тексте (не по алфавиту и не по иерархии источников). Не допускается дублирование наименований, а также указание под одним номером нескольких наименований источников или используемой литературы.

Оформление библиографического списка должно соответствовать требованиям библиографического описания ISBD (International Standard Bibliographic Description).

Например:

Статьи из журналов и сборников:

Адорно Т. В. К логике социальных наук // Вопросы философии. 1992. № 10. С. 14–18.

Шпер В. Л. Снова о качестве, определениях и сопутствующих материях // Методы менеджмента качества. 2002. № 1. С. 43–47.

Монографии:

Агафонова Н. Н. Гражданское право. М.: Юристъ, 2002.

Тарасова В. И. Политическая история Латинской Америки. М.: Проспект, 2006.

Райзберг Б. А., Лозовский Л. Ш., Стародубцева Е. Б. Современный экономический словарь. М.: ИНФРА-М, 2006.

Авторефераты диссертаций

Глухов В. А. Исследование, разработка и построение системы электронной доставки документов в библиотеке: автореферат дис. ... кандидата технических наук. Новосибирск, 2000.

Диссертации

Глухов В. А. Исследование, разработка и построение системы электронной доставки документов в библиотеке: диссертация на соискание ученой степени кандидата технических наук. Новосибирск, 2000.

Фенухин И. В. Этнополитические конфликты в современной России: на примере Северо-Кавказского региона: диссертация на соискание ученой степени кандидата политических наук. М., 2002.

Аналитические обзоры:

Экономика и политика России и государств ближнего зарубежья: аналитический обзор, апрель 2007 / РАН, Институт миро-

вой экономики и международных отношений. М.: ИМЭМО, 2007.

Патенты:

Еськов Д. Н., Бонштедт Б. Э., Корешев С. Н., Лебедева Г. И., Серегин А. Г. Оптико-электронный аппарат // Патент России № 2122745. 1998. Бюл. № 33.

Материалы конференций

Марьинских Д. М. Разработка ландшафтного плана как необходимое условие устойчивого развития города (на примере Тюмени) // Экология ландшафта и планирование землепользования: тезисы доклада Всероссийской конференции (Иркутск, 11–12 сент. 2000 г.). Новосибирск, 2000. С. 15–17.

Интернет-документы:

О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства: Федеральный закон от 21 июля 2007 года №185-ФЗ [электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 01.01.2019).

О введение надбавок за сложность, напряженность и высокое качество работы [электронный ресурс]: указание Министерства социальной защиты Российской Федерации от 14 июня 1992 г. № 1-49-У. // СПС КонсультантПлюс. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 01.01.2019).

Гонтмахер Е. Ш. Судьба российского государства зависит от того, способен ли будет новый президент обновить российскую политическую элиту [электронный ресурс] // Фонд «Либеральная миссия». URL: <http://www.liberal.ru/sitan.asp?Num=636> (дата обращения 23.01.2008).

Библиографические сведения указывают в описании в том виде, в каком они указаны в источнике информации.

Для нормативных актов в списке указывается начальная и последняя редакция.

Помимо текста статьи автором представляются **на русском и английском языках:**

а) аннотация с обязательным указанием названия статьи

Рекомендуемый порядок изложения информации:

1) постановка проблемы – формулировка научной проблемы, в настоящий мо-

мент не полностью решенной в теоретическом или практическом аспекте, по которой имеются несоответствия между теоретическими предпосылками и реальностью и пр.;

2) конкретная научная задача, позволяющая решить научную проблему;

3) методологическая база – изложение концептуально-теоретических основ исследования;

4) используемые материалы (информационная база), методы исследования; данная часть должна содержать подробное описание используемого инструментария, с помощью которого решается научная проблема, а также эмпирические результаты апробации предложенной методики;

5) основные результаты исследования (решение научной проблемы), область их применения; данная часть представляет собой развернутое описание личного вклада автора в исследуемую проблему;

б) выводы, позволяющие дать ответ на поставленную проблему и обозначить дальнейшие направления исследования.

Объем аннотации должен составлять от 200 до 300 слов. Текст аннотации не должен повторять название и текст статьи. Авторская аннотация призвана выполнять функцию независимого от статьи источника информации!

б) ключевые слова и словосочетания

Ключевые слова выражают основное смысловое содержание статьи, служат ориентиром для читателя и используются для поиска статей в электронных базах, поэтому должны отражать область науки, в рамках которой написана статья, тему, цель и объект исследования.

В качестве ключевых слов могут использоваться как одиночные слова, так и словосочетания в единственном числе и именительном падеже.

Рекомендуемое количество ключевых слов — 6-9, количество слов внутри ключевой фразы — не более трех.

в) пристатейный библиографический список **как с переводом на английский язык, так и транслитерацией**. Для автоматической транслитерации рекомендуем использовать программу на сайте <http://www.translit.ru> (вариант BGN – Board of Geographic Names).

Например:

Loginov M. P., Markov O. A. Maturity assessment of project management // Management Issues. 2018. № 3 (33). P. 133–141. [Markov O. A., Loginov M. P. Otsenka zrelosti proektnogo upravleniya // Voprosy upravleniya. 2018. № 3 (33). S. 133–141] – (In Rus.)

г) сведения об авторе в следующей последовательности:

- ФИО (полностью),
- идентификационный номер ID РИНЦ и ORCID (при наличии)
- место работы (учебы),
- занимаемая должность, ученая степень, ученое звание,
- почтовый адрес (адрес указывается в последовательности: почтовый индекс, страна, город, улица, дом.),
- адрес электронной почты.

е) тематические рубрики: ГСНТИ (<http://grnti.ru/>) и код ВАК (возможно указание 1-2 кодов)

Ответственность за достоверность указанных сведений несет автор статьи.

Не принимаются статьи, направленные в редакцию без выполнения требований настоящих условий публикации.

Все полученные редакцией материалы обязательно проходят проверку в системе «Антиплагиат». Минимальный порог оригинальности принимаемого к рецензированию текста – 75%. В случае несоответствия автору отсылается протокол проверки для приведения текста в соответствие с настоящим требованием.

Статьи оцениваются по принципу «двойного слепого» рецензирования членами редакционной коллегии по профилю, соответствующему содержанию статьи. Автор вправе ознакомиться с выполненной рецензией.

Решения о публикации, направленных в журнал материалов, принимает редакционная коллегия.

Основанием для отказа в публикации материалов могут служить:

а) несоответствие представляемого в редакцию материала тематике журнала

б) несоответствие представляемого в редакцию материала требованиям, уста-

новленным редакцией журнала к публикации

Плата за публикацию статьи в журнале не взимается.

В течение недели после подписания номера в печать каждому автору бесплатно высылается pdf-версия журнала на электронную почту.

Печатный экземпляр можно приобрести, сделав соответствующий заказ в редакции или оформив подписку (Подписной индекс 66020).

Адрес редакции:

620144, г. Екатеринбург,

ул. 8-е Марта, д. 66

e-mail: municipal@ui.ranepa.ru

Научно-информационный журнал «Вопросы управления»

Прежнее название (до 2 апреля 2012 года) – «Научный вестник Уральской академии государственной службы: политология, социология, экономика, право»

*Журнал издается с 2007 года
6 раз в год*

ISSN 2304-3369

ISSN электронной версии: 2308-8842

Подписной индекс 66020

Наша миссия – создание продуктивной площадки для научного взаимодействия авторов и читателей по вопросам управления.

В качестве содержательных приоритетов журнала выбраны проблемы управления, а также нормативно-правовое регулирование процессов управления в различных сферах общественной жизни. Важное место на страницах журнала занимают обсуждение проблем высшего образования в России, вопросы подготовки и повышения квалификации управленческих кадров, как в сфере государственного и муниципального управления, так и в сфере управления коммерческими и некоммерческими организациями.

Основные рубрики журнала:

- Информационные и идеологические проблемы государственного управления
- Управленческие аспекты национальной безопасности
- Экономика и управление
- Управление человеческими ресурсами и образованием
- Правовые аспекты государственного и социального управления
- Власть и политическое управление
- Социальное управление
- Государственное управление и местные сообщества
- Социальные и политические проблемы государственного управления

Цель и задачи журнала

Цель редакционной политики на современном этапе заключается в рассмотрении журнала как российской площадки для обмена результатами научных исследований в различных областях управленческой деятельности (экономической, социологической, политической), отраженными в научных статьях и обзорах журнала.

Главные задачи:

- публикация научных статей, создание творческой среды для открытого обмена информацией и знаниями о различных областях управленческой деятельности;
- расширение географии авторов, активное привлечение практиков государственного и муниципального управления, зарубежных исследователей;

- развития журнала в качестве дискуссионной площадки между представителями научного сообщества и практиками государственного и муниципального управления.

Журнал зарегистрирован как средство массовой информации в Федеральной службе по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (Свидетельство о регистрации средства массовой информации ПИ № ФС 77 – 49260 от 02.04.2012 г.)

С 2010 года решением Президиума ВАК Министерства науки и высшего образования РФ включен в **Перечень ведущих рецензируемых научных журналов и изданий**, в которых должны быть опубликованы основные результаты диссертаций на соискание ученой степени доктора и кандидат наук по следующим научным специальностям и соответствующим им отраслям науки:

08.00.05 – Экономика и управление народным хозяйством (по отраслям и сферам деятельности) (экономические науки);

08.00.10 – Финансы, денежное обращение и кредит (экономические науки);

22.00.08 – Социология управления (социологические науки);

23.00.02 – Политические институты, процессы и технологии (политические науки).

С 2019 года решение Ученого совета Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации включен в **Перечень журналов, рекомендованных ученым советом РАНХиГС для публикации статей по политическим наукам**

Полный текст публикаций статей, кроме официального сайта журнала, представлен в открытой библиотеке CyberLeninka.ru и ЭБС «Лань».

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

Юридический адрес: 119571, Россия, г. Москва, проспект Вернадского, 82

Фактический адрес: 620144, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 марта, 66, Уральский институт управления – филиал РАНХиГС

e-mail: nvestnik@ui.ranepa.ru



«МУНИЦИПАЛИТЕТ: ЭКОНОМИКА И УПРАВЛЕНИЕ»

Журнал выходит 4 раза в год

Учредитель и издатель:
**Российская академия народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации**

Юридический адрес: 119571, Россия, г. Москва, проспект Вернадского, 82

Адрес редакции:
620114, Екатеринбург, ул. 8 Марта, 66
e-mail: municipal@ui.ranepa.ru
<http://municipal.uara.ru>

Компьютерная верстка
Н.С. Сотникова

Журнал зарегистрирован как средство массовой информации
в Федеральной службе по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций
(Свидетельство о регистрации средства массовой информации ПИ № ФС 77-50009 от 24.05.2012 г.)

Дата выхода в свет 18.11.2019.
Формат 60 x 84 1/8. Гарнитура Cambria. Усл. печ. л. 15,8. Тираж 999.
Цена свободная

Отпечатано РИО Уральского института управления – филиала РАНХиГС.
Адрес: 620114, Екатеринбург, ул. 8 Марта, 66
Заказ № 233