

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



ISSN 2304-3385

МУНИЦИПАЛИТЕТ: ЭКОНОМИКА и УПРАВЛЕНИЕ

№ 4(9) декабрь 2014



МУНИЦИПАЛИТЕТ ЭКОНОМИКА и УПРАВЛЕНИЕ

Главный редактор

Тургель Ирина Дмитриевна –

доктор экономических наук, профессор, заместитель директора,
заведующий кафедрой экономики и управления Уральского института
управления – филиала Российской академии народного хозяйства
и государственной службы при Президенте Российской Федерации

Редакционная коллегия:

- Наталья Ринатовна Балынская – д.полит.н., профессор, директор института экономики и управления Магнитогорского государственного технического университета им. Г.И. Носова;
- Сергей Николаевич Большаков – д.полит.н., д.э.н., профессор, декан факультета прикладных коммуникаций, заведующий кафедрой менеджмента массовых коммуникаций Санкт-Петербургского государственного университета;
- Наталья Юрьевна Власова – д.э.н., профессор, проректор по международным связям Уральского государственного экономического университета;
- Алексей Юрьевич Даванков – д.э.н., профессор, заместитель директора Института социально-экономических и региональных проблем Челябинского государственного университета;
- Владимир Яковлевич Любовный – д.э.н., профессор, главный научный сотрудник Института макроэкономических исследований Министерства экономического развития Российской Федерации, эксперт Комитета по федеративным отношениям и региональной политике Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, академик (действительный член) Российской академии архитектуры и строительных наук;
- Игорь Николаевич Молчанов – д.э.н., профессор, заместитель заведующего кафедрой экономики социальной сферы экономического факультета Московского государственного университета им. М.В. Ломоносова;
- Иван Васильевич Разорвин – д.э.н., профессор кафедры экономики и управления Уральского института управления – филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации;
- Олег Михайлович Рой – д.с.н., профессор, заведующий кафедрой «Региональная экономика и управление территориями» Омского государственного университета им. Ф.М. Достоевского;
- Яков Петрович Силин – д.э.н., действительный государственный советник Российской Федерации 3-го класса, заместитель Председателя Правительства Свердловской области.

***Журнал индексируется в базах цитирования РИНЦ (Россия), J-Gate (Индия), ResearchBib (Япония),
Index Copernicus (Польша), Open Academic Journal Index (Россия).***

СОДЕРЖАНИЕ

ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Ручкин А.В., Шеметова Н.К.

Реализация проектов межмуниципального сотрудничества: обзор российской и зарубежных практик 5

Тычинская И.А., Комаревцева О.О.

Адаптирование трехмерной схемы матричного подхода Абеля к управлению финансово-инвестиционными ресурсами муниципальных образований 13

Еремина А.В., Зороастрова И.В.

Роль регионального бюджета в управлении сбалансированностью бюджетов муниципальных образований (на примере Нижегородской области). . 20

Жданов Ю.В.

Специальные полномочия органов местного самоуправления в деле о банкротстве: характеристика и практика реализации на материалах Уральского округа. 28

Васильева Е.И., Зерчанинова Т.Е., Пещерский А.И.

Качество и доступность предоставления мер социальной поддержки по оплате жилого помещения и коммунальных услуг на местном уровне 37

СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ СОВРЕМЕННОГО ГОРОДА

Браде И., Слепухина И.Л.

От городского «сжатия» к процветанию, на примере постиндустриального обновления г. Лейпциг. 49

Оруджиева А.Г.

Развитие городов Свердловской области в XX – начале XXI веков (краткий исторический экскурс) . . 59

Лескова Л.Г.

Оценка эффективности реализации комплексных инвестиционных планов развития моногородов, малых и средних городских поселений 73

Жукова И.В., Михайлов М.Е.

Российский и зарубежный опыт реализации политики в сфере общественного транспорта крупных городов 79

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНОЙ ЭКОНОМИКИ И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Акьюлов Р.И.

Современные инструменты менеджмента и маркетинга в муниципальном управлении 85

Разорвин И.В., Куликова Е.С., Усова Н.В.

Теоретические аспекты и специфика маркетингового стратегического управления развитием территорий. 91

Бисеров Э.А.

Анализ применения концессионных соглашений в деятельности органов местного самоуправления . 97

Истомин В.Г.

Государственный жилищный надзор и муниципальный жилищный контроль: теория, практика и проблемы взаимодействия 103

Масленникова А.Ю., Попова И.Н.

Комплексный подход к оценке эффективности поддержки малого бизнеса на муниципальном уровне 111

НОВОСТИ НАУЧНОЙ ЖИЗНИ

Победин А.А.

Форум стратегов: новые задачи – новые решения (по итогам XIII Общероссийского форума «Стратегическое планирование в регионах и городах России» 27-28 октября 2014 года) 118

Требования к рукописям научных статей, представляемым для публикации в журнале. 122

CONTENT

ECONOMIC PROBLEMS OF LOCAL GOVERNMENT

Ruchkin A.V., Shemetova N.K.

Implementation of the project inter-municipal cooperation: review russian and foreign practice 5

Tychinskaya I.A., Komarevtseva O.O.

Adapting three-dimensional schemes Abel matrix approach to managing financial-investment resources municipalities. 13

Yeremina A.V., Zoroastrova I.V.

The role of regional budget in budget balance management in municipalities (the example of Nizhny Novgorod region). 20

Zhdanov Yu.V.

Special powers of local governments in the bankruptcy case: characteristics and practice on the implementation of the materials of the Urals district. 28

Vasilyeva E.I., Zerchaninova T.E., Pesherskiy A.I.

Quality and accessibility of measures of social support provision on the payment of housing and communal services at local level. 37

SOCIO-ECONOMIC DEVELOPMENT OF THE MODERN CITY

Brade I., Slepukhina I.

From shrinking to booming city, the case of Leipzig post-industrial urban regeneration 49

Orudzhiyeva A.G.

Urban development Sverdlovsk region in the XX - XXI centuries (a brief history). 59

Leskova L.G.

Evaluation of the comprehensive investment plan for development of single-industry towns, small and medium urban settlements 73

Zhukova I.V., Mikhailov M.E.

Russian and foreign experience of policy implementation in public transport of large megacities. 79

THE THEORETICAL BASIS FOR THE DEVELOPMENT OF MUNICIPAL ECONOMY AND LOCAL GOVERNMENT

Akyulov R.I.

Modern tools of management and marketing in municipal management 85

Razorvin I.V., Kulikova E.S., Usova N.V.

Theoretical aspects and specific of strategic marketing management of area development. 91

Biserov E.A.

Analysis of the application of the of concession agreements in the local government practice. 97

Istomin V.G.

State housing supervision and control of municipal housing: theory, practice and problems of interaction. . 103

Maslennikova A.Yu., Popova I.N.

Comprehensive approach to the efficiency estimation of the small business support of municipal. 111

NEWS OF SCIENTIFIC LIFE

Pobedin A.A.

Forum of the strategists: new challenges - new solutions (following the XIII all-Russian forum "Strategic planning in regions and cities Russia" october 27-28, 2014) 118

Requirements to publications. 125

ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

РЕАЛИЗАЦИЯ ПРОЕКТОВ МЕЖМУНИЦИПАЛЬНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА: ОБЗОР РОССИЙСКОЙ И ЗАРУБЕЖНЫХ ПРАКТИК

Ручкин А.В.

кандидат социологических наук, начальник научного отдела Уральского института управления – филиала, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия), 620990, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 марта, д. 66, alexey.ruchkin@uapa.ru

Шеметова Н.К.

кандидат экономических наук, старший преподаватель кафедры экономики и управления Уральского института управления – филиала, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия), 620990, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 марта, д. 66, natalia.shemetova@uapa.ru

УДК 352:88
ББК 67.401

Цель. Определение приоритетных форм межмуниципального сотрудничества в России на основании изучения лучших зарубежных практик (на примере Германии, Франции, Дании, Финляндии и Венгрии)

Методы. Межмуниципальное сотрудничество было рассмотрено в рамках системного и институционального подходов. Основными методами исследования являются метод сравнительного анализа, метод моделирования, методы систематизации и типологизации.

Результаты и научная новизна. Произведен обзор российских и зарубежных практик межмуниципального сотрудничества в контексте европейской градации моделей межмуниципального сотрудничества. Авторами была проведена типологизация и систематизация форм и методов межмуниципального сотрудничества в России и странах Европы, определены достоинства и недостатки каждой из форм, выявлены наиболее перспективные формы межмуниципального сотрудничества для России.

Финансирование. Работа выполнена при поддержке фонда РГНФ-Урал. Проект № 14-12-66016 «Пространственные сдвиги в экономике региона (на примере Среднего Урала)».

Ключевые слова: межмуниципальное сотрудничество, частно-муниципальное партнерство, совместные администрации, эффективность.

IMPLEMENTATION OF THE PROJECT INTER-MUNICIPAL COOPERATION: REVIEW RUSSIAN AND FOREIGN PRACTICE

Ruchkin A.V.

Candidate of Science (Sociology), Head of the Scientific Department of the Ural Institute of Management-branch of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), 66 8 marta St., Yekaterinburg, Russia, 620990, alexey.ruchkin@uapa.ru

Shemetova N.K.

Candidate of Science (Economics), Senior Lecturer, Department of Economics and Management of the Ural Institute of Management-branch of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), 66 8 marta St., Yekaterinburg, Russia, 620990, natalia.shemetova@uapa.ru

Purpose. Identification of priority forms of inter-municipal cooperation in Russia on the basis of studying the best international practices (for example, Germany, France, Denmark, Finland and Hungary).

Methods. Inter-municipal co-operation was considered under the systemic and institutional approaches. The main research methods are the method of comparative analysis, modeling, methods of ordering and typology.

Results and scientific novelty. Produced a review of Russian and foreign practices of inter-municipal cooperation in the context of European models of inter-municipal cooperation graduation. The authors have carried out a typology and ordering of forms and methods of inter-municipal cooperation in Russia and European countries, identified the advantages and disadvantages of each form, identified the most promising forms of inter-municipal cooperation for Russia.

Funding. The work was supported by the Fund RHF-Urals. Project № 14-12-66016 „Spatial shifts in the economy of the region (on the example of the Middle Urals)“.

Key words: inter-municipal cooperation, public-municipal partnership, joint administrations, efficiency.

Большинство международных сравнительных исследований фокусируются на вертикальных механизмах между различными уровнями власти. Между тем, горизонтальные отношения на местном уровне, возникающие в условиях низкой бюджетной обеспеченности, все чаще рассматриваются практиками и учеными-исследователями как наиболее эффективный инструмент социально-экономического развития, обеспечивающий не только выживание, но и повышение конкурентоспособности муниципальных образований в нестабильных экономических условиях.

Большинство авторов (таких как А.Г. Гранберг, Е.Г. Анимича, И.Ю. Беляева, Ю.Б.Винслав, Б.М.Гринчель, В.Е. Дементьев, П.Ньюман, Р. Капелло, Н.Дэвид, Э. Гербер и др.) считает, что межмуниципальное сотрудничество – это система взаимодействия органов местного самоуправления, одно из важных направлений их функционирования [13]. Поскольку местные администрации непосредственно отвечают за реализацию не только муниципальных, но и государственных программ и полномочий (при их делегировании со стороны органов государственной власти), важно способствовать развитию организационного потенциала в органах местного самоуправления и осуществлять постоянный поиск инновационных моделей управления, направленных на сотрудничество территорий при условии учета мнения населения.

В России лучшие практики взаимодействия в условиях горизонтальной и вертикальной кооперации не транслируются на всю управленческую среду государственной и муниципальной службы в целях снижения издержек при формировании ими в дальнейшем собственных межмуниципальных проектов и программ. Между тем, в Европе агрегация и распространение успешных пилотных проектов (например,

[4]) оправдали свою эффективность, поскольку позволяют не только экономить на расходах при реализации самих проектов, но и формировать базу знаний, снижая затраты на очное обучение и повышение квалификации. В условиях незначительного числа успешно действующих межмуниципальных схем взаимодействия существует потребность регулярного обзора и пересмотра проектов, программ и ассоциационных форм сотрудничества на межмуниципальном уровне. Это позволит выявить наиболее результативные формы и механизмы рассматриваемого инструментария для снижения материальных, временных и трудовых ресурсов на территории России в условиях низкой бюджетной обеспеченности муниципалитетов и нестабильной экономической ситуации в стране в целом.

В целях систематизации и классификации практики межмуниципального сотрудничества нами в качестве основного был избран алгоритм анализа, основанный на сфере взаимодействия муниципалитетов и формы управления. Европейские исследователи выделяют несколько моделей межмуниципального взаимодействия:

1. «управленческие звенья» (построение горизонтальных связей «муниципального конклава» с органами государственной власти в целях представления общих интересов либо взаимодействие в целях решения идентичных задач);

2. «совещательная демократия» (реализация межмуниципальных и муниципальных проектов совместно с институтами гражданского общества);

3. частно-муниципальное и межмуниципальное партнерство (сотрудничество нескольких муниципалитетов между собой и/или с коммерческими организациями в целях создания хозяйствующих субъектов и финансово-кредитных организаций) [6].

Изначально данные модели выделялись на основе изучения практики работы, где одним из субъектов отношений выступало одно муниципальное образование. Однако в связи с трансформацией законодательной базы и реалиями взаимодействия органов местного самоуправления в рамках межмуниципального сотрудничества в России и странах Европы, рассматриваемые модели могут и должны быть, по мнению авторов, экстраполированы и на эту сферу.

1. «Управленческие звенья»

Рассматривая направления работы проектов межмуниципального сотрудничества по модели «управленческих звеньев», можно выделить политическое (представительское), социально-экономическое и непосредственно управленческое (обеспечивающее функционирование органов местного самоуправления и процессы реализации их полномочий) направления.

1.1. Политическое направление

Одной из наиболее распространенных форм сотрудничества является создание некоммерческих организаций (ассоциаций, фондов и др.). Целью создания некоммерческих организаций является развитие межмуниципального взаимодействия для совместного представления интересов муниципальных образований и ведения дискурса с организациями и учреждениями, исходя из выстроенной вертикали властных отношений в регионе и/или стране. Союзы (объединения, ассоциации) муниципальных образований на региональном и межрегиональном уровне существуют, например, в Германии (союзы общин, союзы городов и союзы районов) [2] и России (Ассоциация Юга России, Ассоциация муниципальных образований «Города Урала», Ассоциация городов Поволжья). На федеральном уровне, как правило, также образованы представительства муниципалитетов разных уровней (в зависимости от наименований, предусмотренных национальным законодательством). Так, в Дании действует Национальная ассоциация местных властей, в России - Союз российских городов, Российский Союз местных властей, Ассоциация малых и средних городов России, Единое общероссийское объединение муниципальных образований (далее - Конгресс) [13]. Членство в данных организациях может быть как добровольным (Дания), так и обязательным (Российская Федерация). В России участие в Конгрессе и союзах муниципальных образований на уровне субъекта федерации является одним из требований Федерального закона №131-ФЗ (ст.8, п.1) [10]. Вне зависимости от формы, юридического статуса, наименования и иных показателей такие объединения муниципальных образований создаются и поддерживаются органами государственной власти и местного самоуправления в целях реализации следующих функций:

– отстаивание интересов муниципалитетов во

взаимодействии с органами государственной власти;

- ведение переговоров с государством относительно финансовых трансфертов;
- отслеживание соблюдения совместных и общих интересов входящих в нее муниципалитетов;
- обеспечение методической помощи муниципалитетам и обучения руководителей и политиков, содействие межмуниципальной кооперации.

1.2. Социально-экономическое направление

В Дании развитие некоммерческих организаций как формы межмуниципального сотрудничества осуществляется чаще всего в управленческой и социальной сферах. Некоммерческие организации создаются в форме центров, институтов, бюро, обществ и др. Модели их финансирования также разнообразны. Например, в ряде муниципальных образований на основе договорных отношений созданы Библиотечные бюро и переплетные центры (межбиблиотечные коллекторы для муниципальных библиотек, издание книг для слепых). Финансирование данных организаций осуществляется как из средств Национальной ассоциации и грантовой помощи государства на реализацию конкретных проектов, так и в результате их дополнительной проектной деятельности по заказу муниципалитетов [13].

Во Франции в качестве базового инструмента развития горизонтальной кооперации муниципальных образований применяется форма межкоммунальных синдикатов, цель создания которых заключается в совместном управлении процессов предоставления муниципальных услуг или реализации мероприятий.

В зависимости от принципа объекта деятельности выделяются одноцелевые и многоцелевые межкоммунальные синдикаты. Первые создаются в целях осуществления одной задачи либо оказания одной услуги, входящей в сферу обязательств и полномочий муниципалитета. Существуют самые различные синдикаты: синдикаты по электрификации, синдикаты по сбору бытовых отходов и т.д. Подобные синдикаты, появившиеся в XIX веке (закон об одноцелевых синдикатах 1890 г.), являются «исторической» формой межмуниципального сотрудничества.

Объект деятельности многоцелевых межкоммунальных синдикатов не ограничен уставными актами реализацией одной задачи или оказанием одной услуги местного значения. При определении сферы деятельности члены-коммуны самостоятельны в праве принятия решения о передачи всего спектра полномочий органов местного самоуправления либо отдельных прав и обязанностей [14].

В России подобного рода некоммерческие объединения не существуют. Как правило, муниципальные унитарные предприятия как прообраз одноцелевых синдикатов осуществляют свою деятельность исклю-

чительно на одной территории. Однако в условиях низкой бюджетной обеспеченности [12] муниципалитетов России рассматриваемые формы синдикативного объединения могли бы стать эффективным инструментом экономии бюджетных средств при условии разработки нормативной правовой базы на федеральном и региональном уровнях и методической поддержки со стороны зарубежных партнеров.

1.3. Управленческое направление

Формами обеспечения управленческого направления модели «управленческих звеньев» являются, как правило, также некоммерческие организации (Дания) и договоры (соглашения) о сотрудничестве (Германия, Венгрия, Россия, Финляндия).

Датский опыт обеспечения управленческих процессов органов местного самоуправления показывает, что в целях экономии бюджетных средств, формирования сводных материалов по территориально смежным муниципальным образованиям необходимо создание межмуниципальных центров и ассоциаций [1, 5]. Действующие некоммерческие организации (центры обработки данных, подготовки сотрудников, ассоциации кредитования) позволяют с одной стороны, аккумулировать финансовые возможности муниципалитетов – учредителей, с другой, – принимать участие в конкурсах и грантах, проводимых государством. Располагая более широкими (нежели в одном муниципальном образовании) возможностями, данные центры и ассоциации становятся «точками роста» в сфере технологий, финансово-кредитных операций, образовательных программ и т.д., что обеспечивает целостность систем управления на муниципальном и межмуниципальном уровнях и снижение издержек как в краткосрочной, так и в долгосрочной перспективе.

Другой наиболее распространенной формой межмуниципального сотрудничества, как отмечалось ранее, является заключение договоров (или соглашений) о сотрудничестве. Данная форма, подразумевающая делегирование полномочий, является временной, поскольку прекращает свое действие после достижения определенных целей и задач.

В Германии целевые союзы создаются для решения трудоемких, затратных, технологически и методически сложных задач муниципального управления, которые выходят за рамки возможностей отдельных территорий (водоснабжение, водоотведение, управление отходами, развитие въездного туризма, организация школьного обучения и др.). Как правило, при формировании организаций и учреждений, создаваемых на основе соглашений, действует принцип транспортной доступности в целях повышения эффективности деятельности (например, город и ряд примыкающих поселений). Финансовые обязательства распределяются пропорционально, в зависимости от численности

населения, но в отдельных случаях возможны вариации, обязательно закрепляемые в уставных и договорных документах [2]. Поскольку соглашение заключается между органами публичной власти, уставные и договорные документы утверждаются органами правового надзора за деятельностью муниципалитетов, а также быть публикуются в официальных источниках. Подобные формы соглашений и передачи полномочий городскому предприятию полномочий органов местного самоуправления прилегающих муниципальных образований существуют и в России, причем, наиболее активно в данном процессе участвуют сельские поселения [11].

Аналогичная форма добровольной передачи полномочий от одного муниципалитета другому существует также в Финляндии и квалифицируется как форма межмуниципального сотрудничества. Финским законодательством предусмотрено заключение соглашений как о совместном исполнении полномочий, так и о передаче полномочий от своего имени другому или нескольким муниципалитетам. Орган, которому передается муниципальное полномочие, должен быть муниципальным и соответствовать передаваемому полномочию. Соглашение должно содержать специфические детали об объеме заданий и цене услуг.

Помимо этого муниципалитеты Финляндии могут заключать договоры с целью:

- найма специалистов для обслуживания нескольких муниципалитетов;
- использования школы несколькими соседними муниципалитетами;
- общей закупки товаров;
- организации водоснабжения и водоотведения;
- совместного использования библиотек;
- кооперации по проведения совместных тренингов [13].

Российским законодательством в целях экономии финансовых и иных ресурсов, а также повышения конкурентоспособности создаваемых учреждений (в том числе без образования юридического лица) при объединении финансовых предусмотрены возможности заключения договоров и соглашений между муниципальными образованиями. Сфера деятельности при реализации данной формы сотрудничества не ограничивается, инструментарий и меры взаимодействия не декларируется на уровне федерального законодательства, поэтому в обязательном порядке фиксируются в договоре (соглашении).

Указанные соглашения должны заключаться на определенный срок, содержать положения, устанавливающие основания и порядок прекращения их действия, в том числе досрочного, порядок определения ежегодного объема субвенций, необходимых для осуществления передаваемых полномочий, а также

предусматривать финансовые санкции за неисполнение соглашений (ч.4 ст.15 Федерального закона №131-ФЗ) [10].

В Германии, Дании, Финляндии и Венгрии для решения задач муниципального управления чаще всего создаются совместные администрации, представляющие собой объединенные исполнительные органы, функционирующие в интересах объединившихся муниципальных образований. Стоит отметить, что, по подсчетам исследователей, около 30% коммун Венгрии создали общие советы в целях формирования единой нормативной правовой базы и совместного проектного управления [3].

В указанных странах совместные администрации добровольно создаются для решения совместных задач. Они финансируются из взносов муниципалитетов-членов, но частично также и за счет специальных государственных дотаций, стимулирующих развитие межмуниципальной кооперации. Например, в Венгрии, несмотря на незначительность выделяемых средств, на уровне государства создана система грантовой поддержки [3]. Гранты были разработаны для поддержки проектов именно в рамках межмуниципального сотрудничества, средства которых должны быть направлены на удовлетворение потребностей населения на местной уровне. Совместным администрациям могут передаваться такие функции, как: контроль качества пищевых продуктов, реализация мер по созданию рабочих мест для молодежи, общественного транспорта и др.

Как правило, в странах Европы создание совместных администраций является процессом добровольным, однако в Финляндии эта обязанность предписывается законом. Государство субсидирует процесс создания таких органов. Финский парламент подготовил специальный закон об особом секторе услуг, который оказывается в поле зрения полномочий такого совместного органа. Сейчас финансовое обеспечение деятельности этих органов несколько изменилось. Государство снизило объем прямых субсидий на осуществление их деятельности. На данный момент совместные муниципальные органы осуществляют свою деятельность преимущественно за счет средств муниципальных бюджетов [13].

Во Франции формирование совместных администраций не является обязательным, но поддерживается государством путем законодательного установления специальных налоговых режимов для различных публично-правовых структур, образованных в рамках межмуниципального сотрудничества. Обязательными условиями для получения особого статуса для установления особых налоговых преференций и механизмов являются территориальная целостность и вхождение муниципальных образований только в одну

подобную структуру (согласно закону Шевенмана от 1999 года) [14].

2. «Совещательная демократия»

Развитие форм взаимодействия нескольких муниципалитетов во взаимодействии с институтами гражданского общества получило незначительно распространение в Европе. Чаще всего, взаимодействие с населением в целях решения задач, стоящих перед муниципальным образованием, происходит в рамках формирования партисипативного бюджета [7]. Однако некоторые европейские страны стали развивать данное направление взаимодействия в целях повышения степени удовлетворенности населения. Например, в Венгрии 2004 г. закон об ассоциациях территории установил новые институциональные рамки для межмуниципального сотрудничества. Правила формирования межмуниципальных ассоциаций установили требование исключительно добровольной основы со стороны жителей и/или органов местного самоуправления, исходя из устава территорий.

В сфере предоставления жилищно-коммунальных услуг рыночные механизмы привели к тому, что венгерские органы местного самоуправления были вынуждены реализовывать процессы ассоциации. Параллельно процессу децентрализации государственных полномочий и функций, который завершился в начале 1990-х годов, была реализована фрагментация широкого спектра услуг по управлению предоставлению водных ресурсов населению (питьевая вода, нагрев воды, отопление) и утилизацией твердых отходов [3]. В сферу взаимодействия нескольких муниципальных образований при участии (как правило, в контрольной деятельности) институтов гражданского общества входит управление водными ресурсами для удовлетворения нужд населения, а также оказание услуг по переработке твердых отходов.

3. Частно-муниципальное и межмуниципальное партнерство

Частно-муниципальное и межмуниципальное партнерство может реализовываться, как правило, на основе частноправового соглашения при этом участники остаются самостоятельными с точки зрения ответственности и надзора. Примерами подобного сотрудничества в Германии являются организация школьного транспорта и удаление отходов [8].

В Дании иллюстрацией применения инструментов частно-муниципального и межмуниципального партнерства являются отряды пожарной команды (пожарные бригады), спасательные бригады, предприятия по установке центрального отопления, строительству местных электростанций, межмуниципальных очистных сооружений.

Отметим, что создание совместных предприятий в Дании является одной из наиболее распро-

страненных форм хозяйственной кооперации. Акционерные общества создаются с целью осуществления технического обслуживания в области электроснабжения, центрального отопления, энергетики, водоснабжения, утилизации твердых бытовых отходов, муниципального общественного транспорта [9].

Муниципалитеты осуществляют предпринимательскую деятельность в рамках общего законодательства. Однако закон о местном самоуправлении ограничивает муниципальное предпринимательство только

сферой публичных услуг. Межмуниципальные предприятия, созданные в рамках частно-муниципального и межмуниципального партнерства, обладают собственным фондом денежных средств, независимым от бюджета муниципалитетов.

В России межмуниципальное сотрудничество в хозяйственной сфере может заключаться посредством создания межмуниципальных объединений, учреждением хозяйственных обществ и других межмуниципальных организаций в соответствии с федеральными

Таблица 1 - Основные формы сотрудничества в России и некоторых странах Европы

Страна	Некоммерческие организации	Совместные администрации	Договоры о сотрудничестве	Публично-правовая организация	Хозяйственные общества	Другие формы
Германия	Союзы общин, союзы городов, союзы районов	Совместные администрации	Публично-правовое соглашение (целевой союз)	Муниципальные рабочие группы	Коммерческие предприятия	Учреждения публичного права
Дания	Некоммерческие межмуниципальные организации (ассоциации, центры, бюро, сообщества)	Совместные администрации			Кооперативные сообщества Хозяйственные общества	Покупка услуг одним муницип. образованием у другого
Финляндия		Совместные муниципальные органы	Договоры (контракты) о сотрудничестве		Совместные предприятия	
Франция	Межкоммунальные синдикаты			Публично-правовые структуры с собственным налоговым режимом: сообщества коммун, сообщества агломераций, городские сообщества		
Венгрия	Совет ассоциаций		Соглашение между советами территорий			
Россия	Ассоциации, некоммерческие организации, фонды		Договоры и соглашения о сотрудничестве		Хозяйственные общества, хозяйственные объединения	

законами и нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований. (Федеральный закон №131-ФЗ ст.8, п.4) [10].

Организационно-хозяйственная форма межмуниципального сотрудничества заключается путем создания юридических лиц совместно несколькими муниципальными образованиями.

Одной из организационно-правовых форм межмуниципального сотрудничества является создание межмуниципальных хозяйственных обществ. Согласно ч.1 ст.68 Федерального закона №131-ФЗ [10] представительные органы муниципальных образований для совместного решения вопросов местного значения могут принимать решения об учреждении межмуниципальных хозяйственных обществ в форме закрытых акционерных обществ (ЗАО) и обществ с ограниченной ответственностью (ООО). Первой особенностью такой формы межмуниципального сотрудничества является ограничение вида обществ, которые могут быть учреждены для осуществления указанных целей, а второй - возможность принятия решения об учреждении таких обществ исключительно представительными органами муниципальных образований.

Рассмотренные модели и формы показывают многообразие инструментария межмуниципального сотрудничества, демонстрируя широкий спектр возможностей для органов местного самоуправления и возможности выбора формы, исходя из финансовых возможностей, территориальных и иных особенностей муниципальных образований. Систематизируя практику межмуниципального сотрудничества по рассмотренным странам, мы можем выделить основные формы межмуниципального сотрудничества в России и странах Европы (табл. 1).

Медленное развитие межмуниципального сотрудничества и формирование межмуниципальных объединений объясняется отсутствием финансового стимулирования. Система нисходящих трансфертов в бюджетных системах большинства стран, в том числе и России, характеризуется субсидиями на отдельные услуги (в зависимости от численности населения, пользователей той или иной услуги и т.д.). Но, по мнению авторов, в целях повышения инвестиционной и социальной привлекательности муниципальных образований России необходимо реализовать следующие стратегические и оперативные цели и задачи:

- во-первых, развитие форм и расширение практики межмуниципального сотрудничества должны стать одним из приоритетных направлений поддержки государства и деятельности органов местного самоуправления, что позволит в дальнейшем, несмотря на увеличение издержек в краткосрочной перспективе, снизить нагрузку на бюджеты муниципалитетов за счет снижения расходов в среднесрочной и долгосроч-

ной перспективе и повысить качество системы управления и предоставляемых услуг населения;

- во-вторых, органам государственной власти, включая законодательные, на уровне Российской Федерации и субъектов федерации, необходимо разрабатывать методические рекомендации и оказывать организационную, финансовую и иные виды поддержки в целях развития социально-экономического потенциала территорий посредством различных форм межмуниципального сотрудничества;

- в-третьих, общественным организациям при поддержке органов местного самоуправления необходимо расширить свое участие в рамках развития модели «совещательной демократии», например, за счет инициативных проектов, обсуждения приоритетов развития муниципальных образований и межмуниципальных форм взаимодействия в целях повышения степени удовлетворенности населения при реализации администрациями территории своих полномочий и оказании муниципальных услуг;

- в-четвертых, расширить программы повышения квалификации муниципальных служащих (в том числе целевым образом через субсидиарное финансирование со стороны органов государственной власти) в части изучения опыта межмуниципального сотрудничества на территории России и в зарубежных странах, а также написания проектов и программ представителями смежных территорий с последующей реализацией.

Литература:

1. Bogason P., Peter J., Aarsaether N. L'architecture évolutive de la gouvernance locale Scandinave // Annuaire des collectivités locales. 2006. Tome 26. Pp. 151-164.
2. HWF Hamburg Business Development Corporation [электронный ресурс]. URL: <http://www.hamburg-economy.de/> (дата обращения 12.09.2014)
3. Peteri Gabor. Coopération intercommunale et cofinancement des activités des collectivités locales en Hongrie // Annuaire des collectivités locales. 2005. Tome 25. Pp. 159-169.
4. Public Quality – la qualité dans le Services Publics Belges [электронный ресурс]. URL: www.publicquality.be (дата обращения 30.07.2014)
5. The Role of Regions? Network, Scales, Territory / Edited by T. Herrschel, P. Tallberg. Sweden: Kristianstads Boktryckeri, 2011. 308 p.
6. Van Twist Mark J.W., Kort M.B. Coopération horizontale et gouvernance locale aux Pays-Bas // Annuaire des collectivités locales. 2005. Tome 25. Pp. 171-190.
7. Аллегретти Д., Рёке А., Сентоме И., Херцберг К.

Партисипативный бюджет: разнообразие форм и моделей // Муниципалитет: экономика и управление. 2013. № 2 (5). С. 5-23.

8. Вестник межмуниципального сотрудничества / Под ред. С.М. Киричука. М.: Центр прикладных исследований местного самоуправления. М., 2008. 176 с.
9. Вопросы межмуниципального хозяйственного сотрудничества / под общей ред. В.С. Тимченко. М.: Издание Государственной Думы, 2010. 152 с.
10. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон Российской Федерации от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (с изм. и доп.) [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
11. Тургель И.Д. Межмуниципальное сотрудничество в РФ: опыт экономико-статистического анализа // Муниципалитет: экономика и управление. 2014. № 1 (6). С. 35-40.
12. Тургель И.Д. Неравномерность распределения доходов и расходов различных типов муниципальных образований в РФ: сравнительный анализ // Вопросы управления. 2014. № 2 (8). С. 96-105.
13. Тургель И.Д., Победин А.А., Трофимова О.М., Ручкин А.В., Шеметова Н.К. Оценка потенциала саморазвития муниципальных образования: теория и практика. Екатеринбург: УрИ РАНХиГС, 2012. 212 с.
14. Фурши К. Межмуниципальное сотрудничество во Франции. Выступление в России. 2010. [Service Public 2000. Clément Fourchy – Intervention en Russie – mai 2010]. 21 с.

References:

1. Bogason P., Peter J., Aarsaether N. L'architecture évolutive de la gouvernance locale Scandinave // Annuaire des collectivités locales. 2006. Tome 26. Pp. 151-164.
2. HWF Hamburg Business Development Corporation [e-resource]. URL: <http://www.hamburg-economy.de/> (date of access 12.09.2014)
3. Peteri Gabor. Coopération intercommunale et cofinancement des activités des collectivités locales en Hongrie // Annuaire des collectivités locales. 2005. Tome 25. Pp. 159-169.
4. Public Quality – la qualité dans le Services Publics Belges [e-resource]. URL: www.publicquality.be (date of access 30.07.2014)
5. The Role of Regions? Network, Scales, Territory / Edited by T. Herrschel, P. Tallberg. Sweden: Kristianstads Boktryckeri, 2011. 308 p.
6. Van Twist Mark J.W., Kort M.B. Coopération horizontale et gouvernance locale aux Pays-Bas // Annuaire des collectivités locales. 2005. Tome 25. Pp. 171-190.
7. Allegretti D., Röcke A., Sintomer I., Herzberg K. Participatory budget: a variety of forms and models // Municipalitet: ekonomika I upravljenje. 2013. № 2 (5). P. 5-23.
8. Vestnik of the inter-municipal cooperation / Ed. by S.M. Kirichuk. M.: Center for Applied Research of local government. M., 2008. 176 p.
9. Issues of intermunicipal economic cooperation / ed. by V.S. Timchenko. M.: The publication of the State Duma, 2010. 152 p.
10. On general principles of organization of local government in the Russian Federation: Federal Law of the Russian Federation of October 6 2003 № 131-FZ (as amended) [e-resource]. Access from the reference and legal system “ConsultantPlus”.
11. Turgel I.D. Inter-municipal cooperation in the Russian Federation: the experience of economic and statistical analysis // Municipalitet: ekonomika I upravljenje. 2014. № 1 (6). P. 35-40.
12. Turgel I.D. Uneven distribution of income and expenditure of various types of municipalities in Russia: Comparative Analysis // Voprosy upravleniya. 2014. № 2 (8). P. 96-105.
13. Turgel I.D., Pobedin A.A., Trofimova O.M., Ruchkin A.V., Shemetova N.K. Assessing the potential of self-development of municipal education: theory and practice. Yekaterinburg: the Ural Institute of Management-branch of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, 2012. 212 p.
14. Furshi K. Inter-municipal cooperation in France. Performance in Russia. 2010. [Service Public 2000. Clément Fourchy – Intervention en Russie – mai 2010]. 21 p.

АДАПТИРОВАНИЕ ТРЕХМЕРНОЙ СХЕМЫ МАТРИЧНОГО ПОДХОДА АБЕЛЯ К УПРАВЛЕНИЮ ФИНАНСОВО-ИНВЕСТИЦИОННЫМИ РЕСУРСАМИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

Тычинская И.А.

кандидат экономических наук, доцент, доцент кафедры «Менеджмент и управление народным хозяйством»
Орловского филиала, Российская академия народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации (Россия),
302043, Россия, г. Орел, б. Победы, д. 5а, ira-men@yandex.ru

Комаревцева О.О.

экономист, компания «WEST-auto» (Россия), 302043, Россия, г.Орел ул.Комсомольская, д. 258, к.60,
e-mail:komare_91@mail.ru

УДК 336.1:352
ББК 65.261.78

Цель. Адаптировать трехмерную схему матричного подхода Абеля к управлению финансовыми ресурсами муниципального образования.

Методы. Методологической основой данного исследования выступает метод структурного, статистического анализа и графический метод. Кроме того, исследование базировалось на таких методах научного познания как метод группировки, а также диагностического анализа.

Результаты. Проведя исследование адаптивирования трехмерной схемы матричного подхода Абеля к управлению финансово-инвестиционными ресурсами муниципальных образований, можно сделать следующие выводы.

1.Применение трехмерной схемы матричного подхода Абеля в развитие муниципального образования позволяет более наглядно определить основные проблемы, характерные для управления территории.

2.Разбивка на зоны эффективности финансово-инвестиционного управления муниципальными образованиями является наиболее простой моделью, что говорит о возможности ее использовании на практике.

3.Корреляционно-регрессионный анализ позволяет дополнить и привести к конечной цели всю методику оценки финансово-инвестиционного управления муниципальным образованием по трехмерной схеме матричного подхода Абеля.

Научная новизна. Научная новизна заключается в том, что данный метод трехмерной схемы матричного подхода впервые применен для управления муниципальным образованием.

Ключевые слова: матричный подход Абеля; финансовый потенциал; инвестиционный потенциал; показатель развития территории; корреляционно-регрессионный анализ

ADAPTING THREE-DIMENSIONAL SCHEMES ABEL MATRIX APPROACH TO MANAGING FINANCIAL-INVESTMENT RESOURCES MUNICIPALITIES

Tychinskaya I.A.

Candidate of Science (Economics), Associate Professor, Associate Professor of the Management and National Economy
Management Department of the Oryol branch of Russian Presidential Academy of National Economy and Public
Administration (Russia), 5a Pobedy avenue, Oryol, Russia, 302043, ira-men@yandex.ru

Komarevtseva O.O.

economist, «WEST-auto» (Russia), 60-258 Komsomolskaya street, Oryol,Russia, 302043, komare_91@mail.ru

Purpose. To adapt a three-dimensional diagram of the Abel matrix approach in the financial management of the municipality.

Methods. The methodological basis of this research is the method of structural, statistical analysis and graphical method. In addition, the study was based on such methods of scientific knowledge as a method of grouping, as well as diagnostic analysis.

Results. After some investigation to adapt three-dimensional circuit Abel matrix approach to the management of financial and investment resources municipalities authors can draw the following conclusions.

1. The use of three-dimensional circuit Abel matrix approach in the development of the municipality allows more clearly identify the main problems specific to the control area.

2. Breakdown zone efficiency of financial and investment management municipalities is the simplest model that suggests the possibility of using it in practice.

3. Correlation and regression analysis allows us to complement and lead to the ultimate goal of the whole methodology to assess the financial and investment management of municipal education in the three-dimensional pattern Abel matrix approach.

Scientific novelty. Scientific novelty lies in the fact that this method of three-dimensional circuit matrix approach first used to manage a community.

Key words: Abel matrix approach, financial strength, investment potential, indicator of development of the territory, correlation and regression analysis.

В настоящее время методы управления финансово-инвестиционными ресурсами приобретают все большее распространение. Все это требует необходимости внедрения новых подходов в сферу управления их деятельностью, разработки и использования автоматизированных систем управления различного класса и назначения. Одним из таких методов является адаптация трехмерной схемы матричного подхода Абеля к управлению финансово-инвестиционными ресурсами.

Адаптацией модели Абеля к различным финансово-математическим и маркетинговым системам занимались такие ученые как Бурнашев К.Г., определяя многомерный подход к оценке энергоэффективности [1], Гончарова О.Н., моделируя микроконвекции в бесконечном полусе [2], Кузьмин А.М., Высоковская Е.А., при формировании методов менеджмента качества [3], Семенов Э.И., проводя оценку обобщенного интегрального уравнения [5], Япарова А.В., анализируя космологическую инфляцию [6]. Однако, ни один из авторов не занимался адаптации модели Абеля к развитию муниципальных образований. Тем самым, целью нашего исследования является применение трехмерной схемы матричного подхода Абеля к управлению финансово-инвестиционными ресурсами муниципальных образований.

Первоначально трехмерная схема Абеля рассматривалась как матричная система, показывающая возможность диверсификации бизнеса при конкретных условиях, на основе изменения трех основных элементов: покупателей, товаров и технологий. Однако, на протяжении последних лет многие ученые пытаются преобразовать данную схему под потребности муниципальных образований, регионов, государства. Так, в

2012 году ученые Кембриджского университета провели эксперимент, в котором трехмерная схема Абеля, преобразованная по принципу диверсификации шерстяной промышленности, определили эффективные производства и убыточные, требующие модернизации. Главными критериями матрицы стали такие компоненты как: прибыльность, устаревание производства и экологичность. Тем самым, к началу 2013 года темпы экономического роста шерстяной промышленности Великобритании увеличились с 0,3% до 4,6% в год. При этом на рынке из 57 остались 24 шерстяные компании, 8 были реструктуризированы и переквалифицированы на работу в хлопчатобумажной отрасли, 4 для обеспечения формой рабочих нефтяных компаний [7].

Кроме того, можно отметить удачный пример, проводимый в США в 2008 году, когда во время кризиса руководство небольшой деревни Каллом (штат Иллинойс) при помощи трехмерной схемы Абеля рассчитало необходимую долю вливания финансовых ресурсов в основные отрасли экономики, тем самым, добившись одного из самого высокого экономического роста в стране за 2008 – 2011 годы [8].

Итак, применим трехмерную схему матричного подхода Абеля для управления финансово-инвестиционными ресурсами муниципальных образований Орловской области. В качестве основных измерений выбираем показатели финансового и инвестиционного потенциала, а также показатель развития территории.

Финансовый потенциал формируется за счет накопленных и привлеченных средств, включая в себя такие частные индикаторы, как бюджетный и налоговый потенциал, финансовый потенциал населения и предприятий, потенциал финансово-кредитной систе-

мы, потенциал внешних заимствований. В качестве итоговой оценки финансовой составляющей муниципального образования используем следующие критерии: меньше 1,2 является критичным, от 1,3 до 1,8 неудовлетворительным, от 1,9 до 2,2 удовлетворительный, больше 2,2 достаточным.

Инвестиционный потенциал муниципального образования имеет одно из приоритетных значений при определении эффективной деятельности муниципальных органов власти, показывая при этом характеристику направленных на модернизацию фондов денежных средств. По нашему мнению, для оценки инвестиционного потенциала территории необходимо применить формулу рентабельности вложенных инвестиций:

$$I_r = \frac{D_t - R_t}{I_k} \quad (1)$$

где D_t - рентабельность вложенных инвестиций, D_t - доход инвесторов по инвестиционным проектам в текущем году, R_t - убытки проектов инвесторов в текущем году, I_k - инвестиции в основной капитал территории [4].

В качестве итоговой оценки инвестиционной составляющей муниципального образования используем следующие критерии: меньше 5 является критичным, от 5,1 до 6 неудовлетворительным, от 6,1 до 7 удовлетворительный, больше 7,1 достаточным.

Оценка эффективности территории включает в себя совокупность бюджетного, налогового, экономического и социального потенциалов. В качестве оценки уровня развития муниципальных образований используем экспресс-оценочную шкалу, в которой показатель меньше 2 является критичным, от 2,1 до 3 неудовлетворительным, от 3,1 до 4 удовлетворительный, больше 4,1 достаточным. Расчет данных переменных осуществляем по методу интегральной оценки (табл. 1).

Расчет показателей оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления показал, что ни одно из муниципальных образований не достигло уровня достаточного развития. Удовлетворительные показатели отмечаются в г. Орел и Ливенском районе. Муниципальные образования Болховского, Верховского, Кромского, Мценского и Покровского районов можно отнести к территориям, приближающимся к уровню удовлетворительного развития. Самыми «не

Таблица 1 – Расчет трех основных переменных матричного подхода Абеля

Муниципальные образования Орловской области	Финансовый потенциал	Инвестиционный потенциал	Показатель развития территории
г. Орел	2,12	8,78	3,66
Болховский район	1,67	7,00	3,24
Верховский район	1,92	6,94	3,50
Глазуновский район	1,22	4,86	2,82
Дмитровский район	1,85	5,10	2,82
Должанский район	2,24	6,61	2,94
Залегощенский район	2,53	6,28	3,49
Знаменский район	1,37	5,94	3,20
Колпнянский район	1,89	6,47	3,02
Краснозоренский район	1,38	4,49	2,11
Кромской район	2,47	7,73	3,86
Корсаковский район	1,47	5,58	1,98
Ливенский район	3,14	8,53	4,78
Малоорхангельский район	1,35	4,54	2,08
Мценский район	2,17	7,29	3,40
Новодеревеньковский район	1,44	4,59	2,59
Новосильский район	0,88	4,76	2,38
Орловский район	1,72	6,19	3,48
Покровский район	1,86	6,78	3,47
Свердловский район	1,86	6,09	2,24
Сосковский район	1,24	5,06	2,86
Троснянский район	1,36	5,77	2,77
Урицкий район	1,53	5,91	2,82
Хотынецкий район	1,72	6,10	2,49
Шаблыкинский район	1,78	6,34	2,74

эффективными муниципальными образованиями», по проведенному исследованию, является Глазуновский район (1,83), Краснозоренский район (1,56), Корсаковский район (1,6), Малоорхангельский район (1,9), Новодеревеньковский район (1,32), Новосильский район (1,93), Хотынецкий район (1,9), получившие критический уровень развития.

Наихудшие показателя финансового потенциала демонстрируют такие муниципальные образования как Глазуновский, Дмитровский, Знаменский, Краснозоренский, Корсаковский, Новодеревеньковский, Троснянский, Урицкий и Хотынецкий районы.

Наихудший уровень функционирования по инвестиционному потенциалу показали Малоорхангельский район, Новодеревеньковский район, Новосильский район.

Построим трехмерную матрицу эффективности финансово-инвестиционного потенциала муниципальных образований Орловской области за 2013 год (рис.1).

Трехмерная матрица состоит из показателя развития территории, финансового и инвестиционного блока. Оси матрицы имеют размерность от 0.6 до 9.0. Для заполнения ее положениями каждого муниципального образования необходимо провести нормирование каждой из переменных по всем муниципальным образованиям.

Полученный результат оценки разбиваем на четыре финансово-инвестиционные зоны:

- зона эффективного развития (высокие значения финансово-инвестиционного потенциала, уровня

развития территории);

- зона эффективного управления (низкое, либо ниже среднего значение финансово-инвестиционного потенциала, повышенные значения показателя развития территории);

- зона неэффективного функционирования (средние значения финансово-инвестиционного потенциала, пониженный показатель развития территории);

- зона кризисного развития (низкое значение финансово-инвестиционного потенциала, приводящее к низкому показателю развития территории).

Распределим по данным критериям муниципальные образования Орловской области (табл.2).

Чуть меньше половины муниципальных районов относятся к зоне неэффективного функционирования. Однако, в данной группе Должанский, Залоговский, Колпнянский и Шаблыкинский районы имеют потенциал к попаданию в зону эффективного управления, повысив показатели финансового блока. Муниципальные образования, находящиеся в зоне кризисного развития требуют скорейшего вмешательства областных органов власти в деятельность данных территорий, так как именно данные муниципальных образований снижают уровень развития Орловской области примерно на 32,5%.

Кроме того, применив трехмерную схему матричного подхода Абеля при помощи статистических программ, возможно, провести корреляционно-регрессионный анализ. По результатам корреляционно-регрессионный анализ выбираем для управления те

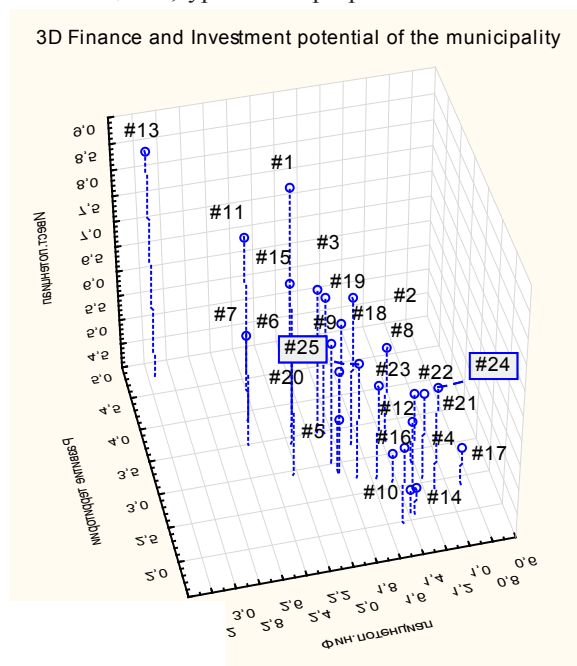


Рис. 1. Трехмерная схема матричного подхода Абеля в управлении финансово-инвестиционными ресурсами муниципальных образований Орловской области за 2013 год

структурные составляющие, которые оказывают наибольшее влияние, во-первых, на величину интегрального показателя финансово-инвестиционного потенциала, во-вторых, на величину показателя развития территории, в-третьих на показатель финансового потенциала территории.

В качестве факторов в данном случае выступают источники формирования показателя развития территории и финансово-инвестиционного потенциала: экономический (ЭП), бюджетный (БП), налоговый (НП), социальный (СП), инвестиционный (ИП), финансовый потенциал населения (ФПН), потенциал финансово-кредитной системы (ФКС), финансовый потенциал предприятия (ФПП), потенциал внешних заимствований (ВЗ), производственный (ПРП), потребительский (ПП), инновационный (ИНП), интеллектуальный (ИЛП), туристический (ТП), предпринимательский (ПДП), трудовой (ТРП), ресурсный (РП), экологический (ЭЛП) потенциалы.

Проведем корреляционно-регрессионный анализ г. Орла по трем направлениям, установив при этом, как данные факторы влияют на валовый продукт территории и уровень социально-экономического развития, используя при этом программу PASW Statistics (рис.2).

Из рисунка видно, что наибольшее воздействие как на формирование финансово-инвестиционного потенциала, валового муниципального продукта, так и социально-экономического развития г. Орла имеет блок показателей развития территории. В целом, можно отметить, что влияние всех трех блоков на уровень социально-экономического развития высоко, о чем

свидетельствует показатель равный 18,35. Для более подробного анализа проведем корреляционно-регрессионную оценку по блокам (рис. 3,4,5).

Проанализировав данные рисунки, было выявлено, что на величину финансово-инвестиционного потенциала г. Орла особо сильное влияние оказывает финансовый потенциал предприятий, производственный, экономический и инвестиционные потенциалы. Что касается валового муниципального продукта, а, следовательно, социально-экономического развития, то на них наибольшее воздействие оказывают бюджетный потенциал, налоговый потенциал, финансовый потенциал предприятий и населения, а также производственный и ресурсные потенциалы, что обуславливает необходимость разработки мероприятий по повышению эффективности управления налоговыми доходами и муниципальным хозяйством.

Таким образом, проведя данное исследование, по полученным результатам, возможно наметить план основных действий по выработке эффективного социально-экономического развития. Так для города Орла необходимо определить основные мероприятия по повышению уровня эффективности деятельности органов местного самоуправления, финансового потенциала предприятия, производственного, экономического и инвестиционного потенциалом.

В целом, проведя исследование адаптивирования трехмерной схемы матричного подхода Абея к управлению финансово-инвестиционными ресурсами муниципальных образований, можно сделать следующие выводы.

Таблица 2 – Эффективность финансово-инвестиционного управления муниципальными образованиями Орловской области

Зона эффективного развития	Зона эффективного управления
1 – г. Орел	2 – Болховский район
11 – Кромской район	3 – Верховский район
13 – Ливенский район	15 – Мценский район
	18 – Орловский район
	19 – Покровский район
Зона неэффективного функционирования	Зона кризисного развития
6 – Должанский район	4 – Глазуновский район
7 – Залогощенский район	5 – Дмитровский район
8 – Знаменский район	10 – Кразнозоренский район
9 – Колпнянский район	14 – Малоорхангельский район
12 – Корсаковский район	16 – Новодеревеньковский район
20 – Свердловский район	17 – Новосильский район
21 – Сосковский район	
22 – Троснянский район	
23 – Урицкий район	
24 – Хотынецкий район	
25 – Шаблыкинский район	

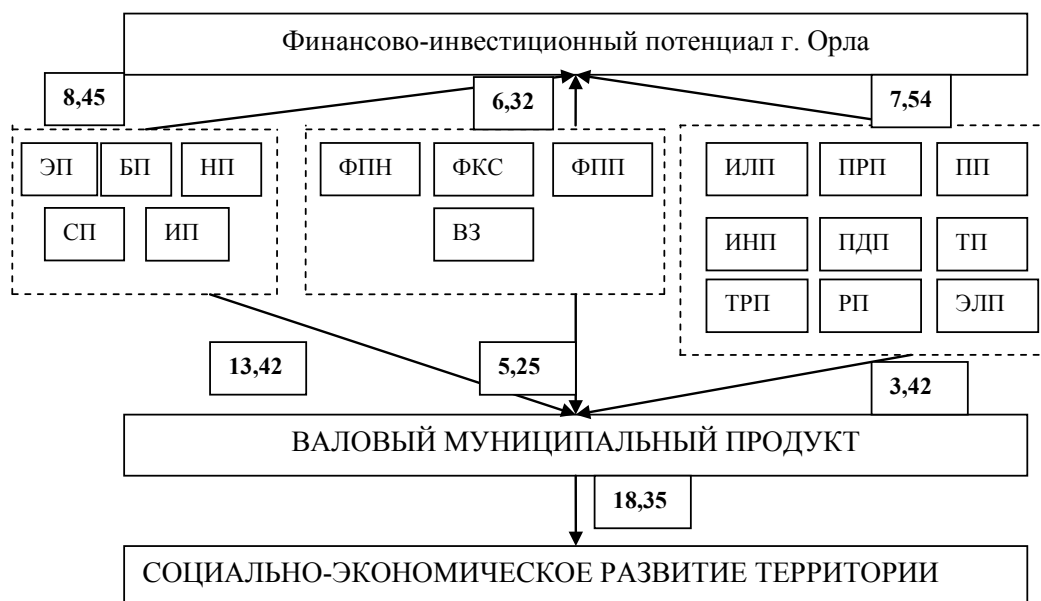


Рис.2. Факторный анализ влияния структурных составляющих финансово-инвестиционного потенциала г. Орла на социально-экономическое развитие

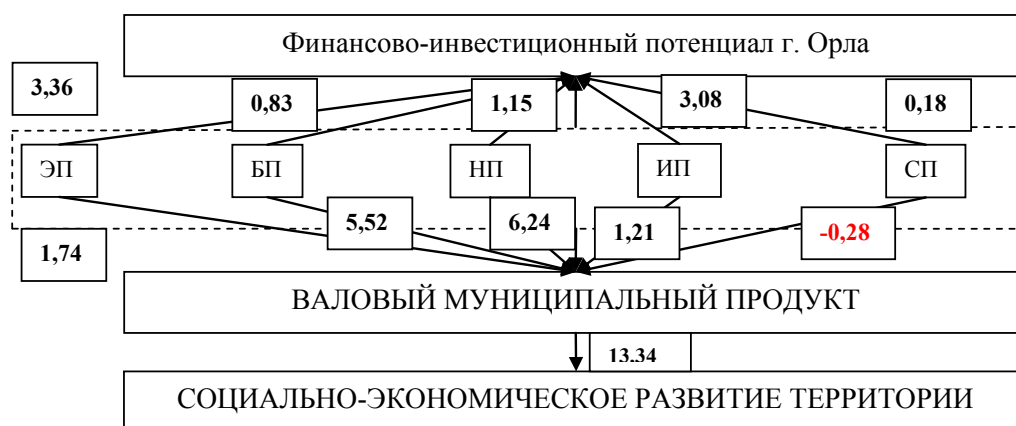


Рис.3. Факторный анализ блока развития территории г. Орла

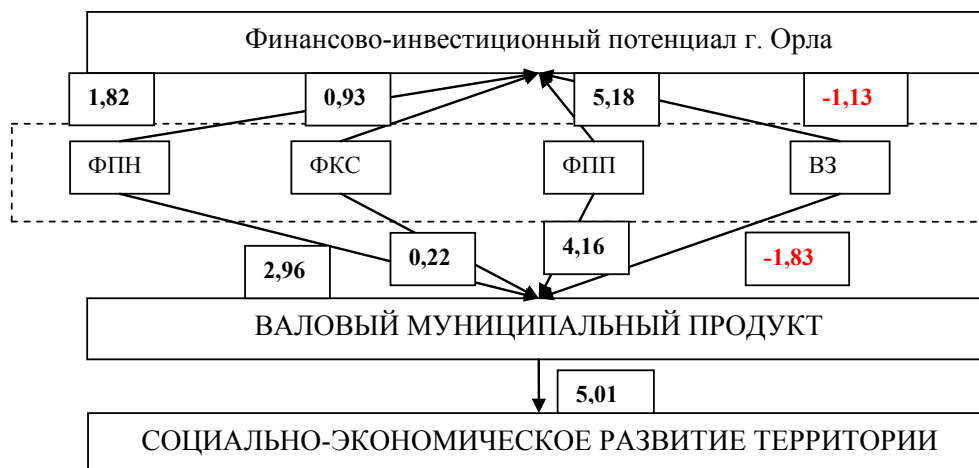


Рис.4. Факторный анализ финансового блока г. Орла

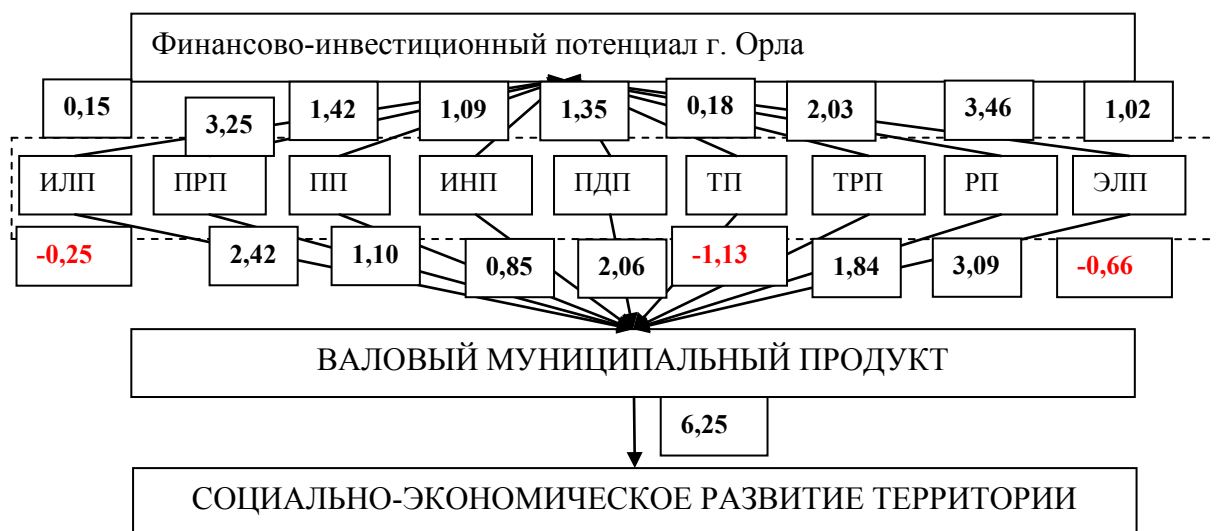


Рис.5. Факторный анализ инвестиционного блока г. Орла

1. Применение трехмерной схемы матричного подхода Абеля в развитие муниципального образования позволяет более наглядно определить основные проблемы, характерные для управления территории.

2. Разбивка на зоны эффективности финансово-инвестиционного управления муниципальными образованиями является наиболее простой моделью, что говорит о возможности ее использования на практике.

3. Корреляционно-регрессионный анализ позволяет дополнить и привести к конечной цели всю методику оценки финансово-инвестиционного управления муниципальным образованием по трехмерной схеме матричного подхода Абеля.

Литература:

1. Бурнашев К.Г. Многомерный подход к оценке энергоэффективности. // Вестник Университета (Государственный университет управления). 2013. № 11.
2. Гончарова О.Н. Моделирование микроконвекции в бесконечном поле. // Прикладная математика и механика. 2009. Т. 73. № 3.
3. Костина Н.И. Финансовое прогнозирование в экономических системах: учеб. пособие. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2008.
4. Кузьмин А.М., Высоковская Е.А. Модель Абеля. // Методы менеджмента качества №12, 2012. С. 11.
5. Семенов Э.И. О первом интеграле обобщенного уравнения Абеля второго рода специального вида. // Известия Иркутского государственного университета. Серия: Математика. 2014. Т. 7.
6. Япарова А.В. Использование уравнения Абеля первого рода для анализа космологической инфляции. // Известия Калининградского государственного технического университета. 2012. № 26.

С. 111-122.

7. Bishop J. (ed.) The Economics of Ecosystems and Biodiversity in Business and Enterprise. London-New York: Earthscan, 2011.
8. Institute for Advanced Studies. Interdisciplinary Studies «Regional risks in Russia» [электронный ресурс]. URL: <http://www.ids.ias.edu/> (Дата обращения 18.06.2014).

References:

1. Burnashev K.G. A multidimensional approach to assessing the energy efficiency// Vestnik Universiteta (State University of Management). 2013. № 11.
2. Goncharova O.N. Modeling microconvection in an infinite strip // Journal of Applied Mathematics and Mechanics. 2009. Vol. 73. № 3.
3. Kostina N.I. Financial forecasting in economic systems: work book. M.: UNITY-DANA, 2008.
4. Kuzmin A.M., Vysokovsk E.A. Abel Model // Metody menedzhmenta kachestva. 2012. №12.
5. Semenov E.I. On the First Integrals of the Generalized Abel Equation of the Second Kind of Special Form // Izvestiya Irkutskogo gosudarstvennogo universiteta. Series: Matematika. 2014. Vol. 7.
6. Yaparova A.V. Using the Abel equation of the first kind for the analysis of cosmological inflation // Izvestiya Kaliningradskogo gosudarstvennogo tekhnicheskogo universiteta. 2012. № 26.
7. Bishop J. (ed.) The Economics of Ecosystems and Biodiversity in Business and Enterprise. London-New York: Earthscan, 2011.
8. Institute for Advanced Studies. Interdisciplinary Studies «Regional risks in Russia» [e-resource]. URL: <http://www.ids.ias.edu/> (date of access 18.06.2014).

РОЛЬ РЕГИОНАЛЬНОГО БЮДЖЕТА В УПРАВЛЕНИИ СБАЛАНСИРОВАННОСТЬЮ БЮДЖЕТОВ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ (НА ПРИМЕРЕ НИЖЕГОРОДСКОЙ ОБЛАСТИ)

Еремина А.В.

преподаватель кафедры экономической теории и эконометрики, Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики» в Нижнем Новгороде (Россия),
603155, Россия, г. Нижний Новгород, ул.Б.Печерская, 25/12, aeremina@hse.ru

Зороастрова И.В.

старший преподаватель кафедры экономической теории и эконометрики, Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики» в Нижнем Новгороде (Россия),
603155, Россия, г. Нижний Новгород, ул.Б.Печерская, 25/12, izoroastrova@hse.ru

УДК 336.14:352

ББК 65.261.7(2Рос-4Ниж)

Цель. Исследование проблем управления сбалансированностью местных бюджетов, оценка финансовой зависимости муниципальных образований от регионального финансирования, выявление взаимосвязанных рисков социально-экономического развития.

Методы. Исследование базируется на экономико-статистическом анализе бюджетных параметров 52 муниципальных образований Нижегородской области. Авторами рассмотрены показатели структуры доходов муниципалитетов, определены средние значения полученных относительных величин на основе построенных динамических рядов (за период с 2009 по 2013 гг.), выполнена аналитическая группировка муниципалитетов по уровню удельных объемов финансовой помощи из регионального бюджета в общих суммах доходов территорий.

Результаты и практическая значимость. В представленном исследовании подробно рассмотрены и проанализированы показатели бюджетов муниципальных образований Нижегородской области, выявлены общие региональные тенденции и различия, обусловленные дифференциацией уровня экономического развития. Выделены группы территорий, характеризующиеся различной степенью дотирования из регионального бюджета. Сделаны выводы о наличии в регионе значительной зависимости бюджетов муниципальных образований от регионального бюджета. Выявлены сопутствующие управлению сбалансированностью риски социально-экономического развития муниципальных образований, связанные с существующей финансовой зависимостью их бюджетов. Полученные результаты могут быть использованы при разработке мер повышения эффективности дотирования бюджетов муниципальных образований, а также формировании стратегий развития территорий.

Научная новизна. Научная новизна работы обусловлена выполненным анализом управления сбалансированностью бюджетов муниципальных образований на основе сформированного авторами уникального массива данных, интерпретацией результатов и выводов, полученных впервые для рассматриваемого региона.

Ключевые слова: местный бюджет, сбалансированность бюджета, бюджет региона, дефицит, профицит.

THE ROLE OF REGIONAL BUDGET IN BUDGET BALANCE MANAGEMENT IN MUNICIPALITIES (THE EXAMPLE OF NIZHNY NOVGOROD REGION)

Yeremina A.V.

Lecturer of the Department of Economic Theory and Econometrics, National Research University «Higher School of Economics» in Nizhny Novgorod (Russia), 25/12 Bol'shaya Pecherskaya, Nizhny Novgorod, Russia, 603155, aeremina@hse.ru

Zoroastrova I.V.

Senior lecturer of the Department of Economic Theory and Econometrics, National Research University «Higher School of Economics» in Nizhny Novgorod (Russia), 25/12 Bol'shaya Pecherskaya, Nizhny Novgorod, Russia, izoroastrova@hse.ru

Purpose. The study of management problems balance local budgets, assessment of financial dependence of municipalities on regional funding, identification of related risks of social and economic development.

Methods. The study is based on economic and statistical analysis of budget parameters 52 municipalities of the Nizhny Novgorod region. The authors have considered indicators of the structure of municipalities income, defined average values obtained relative values based on the constructed time series (for the period from 2009 to 2013.), performed analytical group of municipalities in terms of specific volumes of financial assistance from the regional budget in the total amounts of income areas.

Results and practical significance. In the present study, authors discussed in detail and analyzed the performance of municipal budgets Nizhny Novgorod region, identified common trends and regional differences due to the differentiation of the level of economic development. Groups of areas, characterized by varying degrees of subsidies from the regional budget were defined. The conclusions about the presence in the region significantly depending on municipal budgets from the regional budget. Authors identified risks associated management balanced socio-economic development of municipalities related to the current financial dependence on their budgets. The results can be used to develop efficiency measures subsidizing the budgets of municipalities, as well as strategy development areas.

Scientific novelty. Scientific novelty of the work is due to perform the analysis control balance the budgets of municipalities on the basis formed by a unique set of data interpretation of the results and conclusions obtained for the first time for the region.

Key words: local budget, a balanced budget, regional budget, deficit, surplus.

В современных условиях процесс эффективного управления государственными финансами в значительной степени сопряжен с необходимостью обеспечения устойчивости бюджетной системы Российской Федерации, а также поддержания сбалансированности бюджетов различных уровней. Выработка эффективных методов управления бюджетным дефицитом – проблема, актуальная для многих субъектов РФ, и, возможно, наиболее трудноразрешимая для органов местного самоуправления, поскольку их возможности финансового маневрирования на основе муниципальной бюджетной базы сильно ограничены. На местном уровне помимо традиционных механизмов поддержания баланса доходных и расходных частей особую роль в обеспечении сбалансированности приобретает финансовая помощь из бюджета субфедерального уровня на безвозмездной основе.

Принцип сбалансированности бюджета, сформулированный в ст. 33 Бюджетного Кодекса Российской Федерации (БК РФ), означает, что объем предусмотренных бюджетом расходов должен соответствовать суммарному объему доходов бюджета и поступлений из источников финансирования его дефицита. В терминах действующего бюджетного законодательства сбалансированность является основой финансовой стабильности, реальности и выполнимости бюджета, утвержденного на предстоящий год [1].

В научной литературе, посвященной вопросам организации бюджетного процесса и бюджетного устройства, предлагаются различные подходы к типологизации сбалансированности бюджетов. Прежде всего, видами несбалансированности являются превышение доходов над расходами (профицит бюджета) и превышение расходов над доходами (дефицит бюджета). Помимо этого Е.В.Кузнецова, например, выделяет следующие виды: общая сбалансированность бюджета (за счет привлечения возвратных финансовых ресурсов), базовая сбалансированность (за счет межбюджетных трансфертов, включаемых в общие доходы бюджета субъекта РФ), собственная сбалансированность (без учета безвозмездных поступлений) [2]. Согласно методике, предлагаемой Н.Я.Кривоносовой, тип сбалансированности может также квалифицироваться на основе других признаков: длительность (краткосрочная, долгосрочная), отношение к плану (запланированная, незапланированная), уровень управления (федеральный, региональный, муниципальный) [3].

Факторы сбалансированности бюджета, выделяемые разными исследователями могут быть сгруппированы как экономико-региональные (географическое положение, природно-климатические условия, демографическая структура, пространственная и отраслевая инфраструктура, инновационно-инвестиционная активность) [4],

фискальные (численность населения, поступления от налога на доходы физических лиц и от налога на имущество физических лиц на душу населения, доходы бюджетов) [5], управленческие (обеспеченность органов местного самоуправления собственными доходными источниками, оптимизация бюджетных расходов и другие) [6].

Тип сбалансированности (несбалансированности), уровень бюджета и уровни управления обуславливают различие методов, используемых в целях достижения соответствия величины доходов и расходов. Проблема освоения возникающего бюджетного профицита представляется существенно менее важной, чем определение источников доходов для покрытия дефицита, реализация мероприятий, направленных на оптимизацию структуры бюджета. [7]. Т.Г.Скурихина показывает, что на местном уровне первостепенное значение имеют инициативы органов муниципального управления, направленные на обеспечение сбалансированности за счет мобилизации собственных резервов роста налоговых и неналоговых поступлений [8]. Оптимальное планирование инвестиционных бюджетных расходов способно не только положительно воздействовать на рост доходов, но и обеспечивать решение задач социально-экономического развития муниципалитетов. Управление сбалансированностью местного бюджета на федеральном и региональном уровне включает совершенствование механизма распределения налоговых доходов и расходных полномочий между бюджетами разных уровней, построение эффективной системы бюджетного регулирования. Особую значимость приобретает выработка эффективных механизмов распределения региональной финансовой помощи в сфере межбюджетных отношений, предоставление дотаций из регионального фонда финансовой поддержки муниципальных образований.

Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований являются дополнительной поддержкой для обеспечения сбалансированности бюджета. Согласно статье 138 БК РФ, «дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов) предусматриваются в бюджете субъекта Российской Федерации в целях выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов)» [1]. В соответствии с законодательством, дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов субъектов РФ получают только те муниципальные образования, уровень расчетной бюджетной обеспеченности которых не превышает уровень, установленный в качестве критерия выравнивания

расчетной бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов).

При этом статья 138 БК РФ также определяет уровень расчетной бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов) как соотношение налоговых доходов на одного жителя, которые могут быть получены бюджетом муниципального района (городского округа), исходя из уровня развития и структуры экономики и (или) налоговой базы (налогового потенциала) с учетом различий в структуре населения, социально-экономических, климатических, географических и иных объективных факторах и условиях, влияющих на стоимость предоставления муниципальных услуг в расчете на одного жителя. Таким образом, дотации выделяются для повышения доходов муниципальных образований с наименее развитой налоговой базой, то есть в целях компенсации доходов и превышающих их расходов, которые не могут быть покрыты за счет собственных доходов. Увеличение дотаций в структуре доходов бюджета говорит о снижении налоговых и неналоговых доходов, что в свою очередь свидетельствует об ухудшении экономической ситуации в этих районах. В настоящее время методики распределения бюджетных дотаций существенно различаются в различных регионах России, предполагают достижение разных целей, использование различных условий и механизмов распределения средств [9], поэтому анализ региональных практик управления сбалансированностью местных бюджетов представляется весьма актуальным. Его прикладное значение определяется не только необходимостью выработки эффективных систем дотирования, но важностью выявления рисков социально-экономического развития, связанных с наличием финансовой зависимости муниципальных образований от бюджетов вышестоящего уровня.

Проанализируем далее проблему финансовой зависимости бюджетов муниципальных образований от регионального бюджета на примере Нижегородской области. Бюджет области, как и бюджеты других субъектов Российской Федерации, предусматривает дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов и городских округов. Дотирование осуществляется с целью выравнивания финансовых возможностей осуществления органами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения. Право на получение дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности всеми муниципальными образованиями предусматривается статьей 9 закона «О межбюджетных отношениях в Нижегородской области», законом определяется порядок расчета общего объема дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности

муниципальных районов (городских округов), а также методика их распределения [10].

Для целей анализа роли региона в достижении сбалансированности бюджетов муниципальных образований Нижегородской области авторами был сформирован массив эмпирических данных о бюджетных параметрах муниципалитетов за 8 лет (с 2006 по 2013 гг.). Источниками информации выступили решения Земских собраний, размещенные в информационно-справочных системах, а также на официальных сайтах муниципальных образований Нижегородской области. Данные об объемах трансфертов на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов оценивались на основании законов о бюджете Нижегородской области, относящихся к рассматриваемому временному периоду.

Нижегородская область является одним из промышленно развитых регионов РФ. При отсутствии значительных запасов материально-сырьевых ресурсов область характеризуется высоким научно-техническим потенциалом, а также мощной образовательной базой, более 30% валового регионального продукта (ВРП) формируется за счет обрабатывающих производств. В 2013 г. область занимала 7-е место в рейтинге российских регионов по объему продукции, произведенной обрабатывающими

предприятиями, доля ВРП Нижегородской области в совокупном ВРП регионов РФ составляла 1,7% [11]. По административно-территориальным признакам в состав Нижегородской области входят 4 города областного значения и 48 муниципальных районов.

О степени дифференциации муниципальных образований Нижегородской области по уровню социально-экономического развития позволяют судить различия в суммах их совокупных бюджетных доходов (Таб. 1) и бюджетных доходов на душу населения (Таб. 2).

Размах вариации доходов муниципальных бюджетов в 2013 году в регионе составил 7 929,6 млн. руб. при среднем значении 451 млн. руб. Очевидно, что совокупность муниципалитетов неоднородна по объемам бюджетных доходов, что подтверждается значительным коэффициентом осцилляции – 1758%. Анализ распределения по уровню бюджетных доходов показывает, что группу с наибольшими доходами образуют 3 города областного значения: Нижний Новгород, Бор и Саров, то есть менее 6% общего числа муниципальных образований. Следующую «успешную» группу составляют районы, на территории которых располагаются крупные промышленные предприятия. При этом подавляющее большинство муниципальных образований (73,1%), специализирующихся на легкой, пищевой промышленности или сельском хозяйстве,

Таблица 1 - Распределение муниципальных образований Нижегородской области по бюджетным доходам в 2013 году

Номер группы	Доходы бюджетов, млн. руб.	Число муниципалитетов	Доля группы в общем количестве муниципалитетов
1	121,6 – 371,1	38	73,1%
2	371,1- 620,7	5	9,6%
3	620,7 – 995,1	6	11,5%
4	1 282,1 -9 194,4	3	5,8%

Таблица 2 - Распределение муниципальных образований Нижегородской области по бюджетным доходам на душу населения и суммам трансфертов на выравнивание бюджетной обеспеченности в 2013 г.

Номер группы	Доходы бюджетов на душу населения, руб.	Число муниципалитетов	Доля группы в общем количестве муниципалитетов	Объемы трансфертов на выравнивание бюджетной обеспеченности, млн. руб.	
				всего	в среднем
1	5 740,0 - 8 504,8	15	28,9%	397,7	26,5
2	8 504,8 - 1 269,5	22	42,3%	1 939,0	88,1
3	11 269,5 - 14 034,3	11	21,2%	825,2	75,0
4	14 034,3 - 16 799,0	4	7,6%	276,0	69,0

характеризуются сравнительно невысокими бюджетными доходами. Статистически, общее распределение асимметрично относительно модального интервала (105,1 – 261,7 млн. руб.), наблюдается правосторонняя асимметрия (коэффициент асимметрии: 6,76). Показатели вариации объемов бюджетных доходов позволяют характеризовать Нижегородскую область как регион, в котором объективные различия социально-экономического развития муниципальных образований обуславливают значительные различия налоговых поступлений.

Следует заметить, что эти муниципальных образования являются наиболее экономически развитыми районами, которые также характеризуются высокой численностью населения по сравнению с остальными муниципалитетами Нижегородской области, поэтому самыми значительным источником доходов бюджета являются налоговые поступления, в том числе налог на имущество физических лиц и земельный налог.

Поскольку экономически развитые районы характеризуются относительно высокой численностью населения, целесообразно скорректировать бюджетные доходы с учетом демографического фактора муниципалитетов. Аналитическая группировка по коэффициенту бюджетной результативности, учитывающему среднюю численность населения территорий в рассмотренный период, демонстрирует меньшую асимметрию относительных показателей для муниципалитетов. Тем не менее, правостороннее смещение наблюдается также и в полученном распределении. (Среднее значение бюджетных доходов на душу населения: 10,1 тыс. руб.; медианное значение: 9,9 тыс. руб.; мода: 9,6 тыс. руб.).

В 70% муниципальных образований уровень бюджетных доходов на душу проживающего населения

находится в интервале 5,7 – 11,3 тыс. руб. Заметим, что группы районов по коэффициенту бюджетной результативности не коррелируют с группами муниципалитетов, сформированными по номинальным суммам бюджетных доходов. Так, наиболее высокий уровень относительного экономического благосостояния (14,0 – 16,8 тыс. руб. на душу населения) наблюдался в муниципальных районах, не являющихся лидерами по абсолютным объемам бюджетных доходов. И напротив, города областного значения, отмеченные в числе лидеров по объемам бюджетных доходов, входят в группу с наименьшими показателями бюджетной результативности (5,7 – 8,5 тыс. руб.). Полученные результаты обнаруживают существование разрывов в уровнях абсолютного и относительного благосостояния городов и районов Нижегородской области. При этом объемы налоговых и неналоговых поступлений в бюджет муниципалитетов, выступающие источником покрытия расходных статей, являются одними из важных факторов, обуславливающих долгосрочное социально-экономическое развитие территорий. В краткосрочной перспективе их различия, как минимум, создают неравные финансовые возможности муниципальных образований для решения вопросов местного значения. Выравнивание бюджетной обеспеченности районов области осуществляется путем дотирования из регионального фонда финансовой поддержки муниципальных образований.

Проведение ретроспективного анализа показало, что в период 2006-2013 гг. из бюджета Нижегородской области выделялись значительные объемы финансовой помощи муниципальным образованиям. Достаточно отметить, что дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности получали

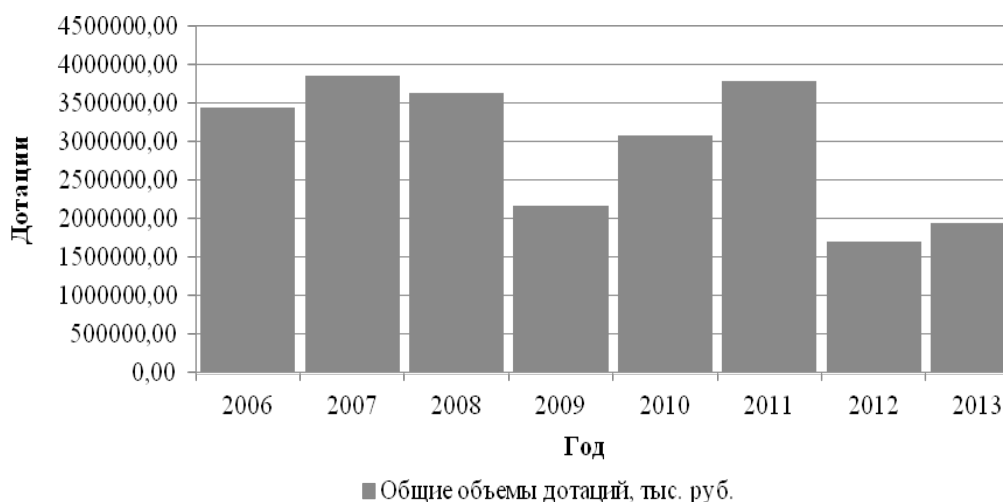


Рис.1. Общие объемы дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований Нижегородской области с 2006 по 2013 гг. (в ценах 2005 гг.).

все муниципалитеты области за единственным исключением (Кстовский район, 2010 г.). В среднем на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципалитетов из областного бюджета ежегодно выделялось 2 944,3 млн. руб. (с учетом инфляции, в ценах 2005 г.), при этом динамика дотаций немонотонна и носит выраженный колебательный характер (Рис. 1). Отчетливо прослеживаются два периода спада с последующим поступательным ростом: в 2009 г., когда совокупные объемы дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности снизились на 40,52% по сравнению с уровнем 2008 г., и в 2012 г., продемонстрировавшем еще более глубокий спад, когда общая сумма дотаций снизилась на 54,99% по сравнению с предыдущим годом. В среднем, с учетом ежегодно объемы дотаций снижались на 212,4 тыс. руб. (с учетом инфляции).

Заметим, что нисходящая динамика совокупных объемов дотаций отражает как неблагоприятные проявления спада в экономике и состояния государственных финансов, обусловленные кризисом 2008-2009 гг., так и положительные явления экономического роста на фоне увеличения федеральных доходов в 2012 г. В условиях стабильно развивающейся экономики нисходящая динамика совокупных дотаций способна создавать стимулы к достижению сбалансированности за счет собственных средств муниципалитетов, оптимизации структуры налоговых и неналоговых поступлений, выработке механизмов достижения финансовой независимости от бюджетов вышестоящего уровня.

Сокращение выделения дотаций местным бюджетам в 2012г. характеризовалось значительной неравномерностью распределения трансфертов между муниципальными образованиями. Это наглядно иллюстрирует кривая Лоренца, построенная на основе

данных о дотациях муниципальным районам (Рис.2). Так, почти 3/4 всех муниципальных районов получали немногим более половины (55,1%) суммы всех дотаций и лишь 24% (12 районов) – остальные средства, выделяемые региональным бюджетом.

Проанализировав корреляцию распределения средних сумм трансфертов на выравнивание бюджетной обеспеченности в группах муниципалитетов по показателям бюджетной результативности, можно видеть, что отрицательная зависимость прослеживается для 2-4 групп (Табл.1). В группе районов с наименьшими показателями бюджетной результативности (5 740,0 – 8504,8 млн. руб.) средние суммы дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности минимальны. Очевидно, для достижения уровня расчетной бюджетной обеспеченности муниципалитетов, принадлежащих к первой группе необходимы меньшие объемы финансирования из регионального бюджета.

Динамика среднего удельного веса трансфертов на выравнивание бюджетной обеспеченности в доходах районов области в 2009-2013 гг. аналогична динамике общих объемов дотаций (Рис.3). В посткризисные 2010-2011 гг. муниципальные образования Нижегородской области испытывали наибольшие затруднения с поддержанием сбалансированности бюджетов и достижением расчетной бюджетной обеспеченности.

Результаты расчета средних долей региональных трансфертов в бюджетных доходах иллюстрируют существующую зависимость муниципалитетов Нижегородской области от бюджета вышестоящего уровня (Табл. 3). В среднем за период 2009-2013 гг. свыше 40% муниципальных образований в структуре доходов бюджета имели от 16% до 42% дотационного финансирования. Одновременно более трети бюдже-

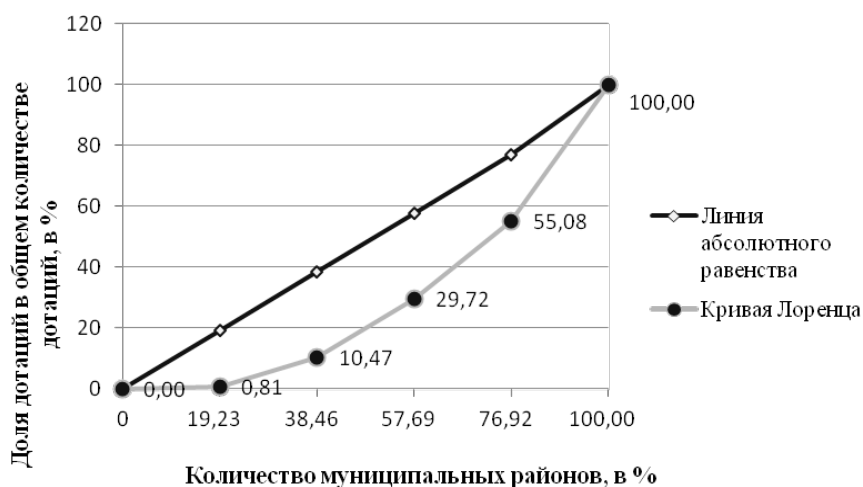


Рис.2. Неравенство Кривая Лоренца за 2012 г.

тов получали менее 8% трансфертных доходов, обладая достаточной финансовой самостоятельностью в управлении сбалансированностью своих бюджетов. Степень финансовой зависимости заметно варьировалась по годам, в наиболее сильной степени ее проявление можно видеть в 2011 г., характеризовавшимся максимальным номинальным объемом финансирования местных бюджетов.

В целом, проведенный экономико-статистический анализ бюджетных показателей муниципальных образований Нижегородской области позволил прийти к следующим выводам:

- Достижение сбалансированности бюджетов практически всех муниципальных образований Нижегородской области осуществляется за счет средств регионального бюджета. Между доходами местных бюджетов существует значительный разрыв, обусловленный различиями уровней социально-экономического развития. Высокая степень дифференциации как абсолютных, так и относительных показателей бюджетных доходов определяет неравные финансовые

возможности муниципальных образований для решения вопросов муниципального управления.

- В Нижегородской области велика доля муниципальных образований, располагающих незначительным финансовым потенциалом для осуществления расходных обязательств, низкий уровень собственной сбалансированности местных бюджетов подтверждается значительными долями дотаций в структуре их доходов. Бюджетная деятельность муниципальных образований такого типа характеризуется высокими рисками зависимости от состояния регионального бюджета.

- Стабильное выравнивание уровня бюджетной обеспеченности за счет трансфертов регионального бюджета, является фактором ослабления бюджетной самостоятельности ряда районов. В этой связи можно говорить о рисках замедления социально-экономического развития, как для отдельных территорий, так и для региона в целом. Опираясь лишь на достижение базовой сбалансированности, муниципалитеты способны утратить стимулы к собственным действиям по мобилизации резервов увеличения налоговых и



Рис.3. Средний удельный вес дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности в бюджетных доходах муниципалитетов Нижегородской области в 2009 – 2013 гг.

Таблица 3 - Распределение муниципальных образований Нижегородской области по средней доле дотаций в общем объеме доходов

Доля дотаций в структуре доходов местного бюджета	Доля муниципальных образований, получавших дотации			
	2009	2011	2013	В среднем, за 2009-2013 гг.
менее 8%	36,5%	9,6%	28,8%	36,5%
от 8% до 16%	23,1%	17,3%	19,2%	23,1%
от 16% до 24%	17,3%	25,0%	19,2%	17,3%
от 24% до 32%	17,3%	23,1%	19,2%	17,3%
от 32% до 42%	5,8%	25,0%	13,5%	5,8%

неналоговых поступлений. Очевидно, что, помимо наполнения доходной части бюджетов, дотационные муниципалитеты нуждаются в разработке и реализации мер, направленных на повышение инвестиционной активности территорий, совершенствование механизма распределения налоговых доходов и расходных полномочий, построение эффективной системы бюджетного регулирования.

Литература:

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (с изменениями от 28.10.2014 г.) [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
2. Кузнецова Е.В. Методологические основы и особенности обеспечения сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации // региональная экономика: теория и практика. 2011. №12(195). С.53-60.
3. Кривоносова Н.Я. Теория и практика сбалансированности бюджетов субфедерального уровня // Известия Иркутской государственной экономической академии. 2013. №6. С.61-65.
4. Скурихина Т.Г. Инновационно-инвестиционная активность как фактор сбалансированности местных бюджетов // Ученые записки Петрозаводского государственного университета. 2011. Т 2. №7. С. 114-117.
5. Черхарова Н.И. Проверка сбалансированности местного бюджета методами кластерного анализа // Молодой ученый. 2010. Т.2, №8(19). С.44-48.
6. Сорокина Т.В. Обеспечение сбалансированности местных бюджетов в условиях реализации реформы бюджетного процесса // Известия Иркутской государственной экономической академии. 2010. №4. С.26-31.
7. Литвиненко А.В. Проблемы сбалансированности бюджетов муниципальных образований Московской области. // Общество, государство, право: интернет-журнал. 2011. №1. [электронный ресурс]. URL: <http://gosuprav.ru/issue-1-3-2011.html> (дата обращения 15.10.2014)
8. Скурихина Т.Г. Понятие местного бюджета и методы обеспечения его сбалансированности [электронный ресурс] // Вопросы управления. 2012. №1 [сайт]. URL: <http://vestnik.uapa.ru/ru-ru/issue/2012/01/17/> (дата обращения 15.10.2014)
9. Левина В.В. Управление сбалансированностью местных бюджетов с использованием межбюджетных трансфертов // Практика муниципального управления. 2014. № 5. С. 46-52.
10. Закон о межбюджетных отношениях в Нижегородской области от 6 декабря 2011г. №177-

3 (с изм., внесенными законом Нижегородской области от 18.12.2013 № 166-3) [электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс» URL: www.consultant.ru/document/regbase_doc_RLAW187_65384/

11. Официальный сайт Правительства Нижегородской области [электронный ресурс]. URL: <http://government-nnov.ru/?id=1458> (дата обращения 01.11.2014)

References:

1. Budget Code of the Russian Federation: Federal Law of July 31 1998 №145-FZ (as amended on 28.10.2014) [e-resource]. Access of reference and legal system "ConsultantPlus".
2. Kuznetsova E.V. Methodological bases and characteristics of budgets balance in Russian Federation // Regional economics: theory and practice. 2011. №12(195). Pp. 53-60.
3. Krivonosova N.Yu. Theory and Practice of Budget Balancing at Subfederal Level // Izvestiya of Irkutsk State Economics Academy. 2013. №6. Pp. 61-65.
4. Skurikhina T.G. Innovation and investment activity as a factor of balance local budgets // Proceedings of Petrozavodsk State University. 2011. Vol.2. №7. Pp. 114-117.
5. Cherharova N.I. Checking the balance of the local budget means cluster analysis // Molodoy uchenyy. 2010. Vol.2, №8(19). Pp.44-48.
6. Sorokina T.V. To balance local budgets in the conditions of implementation of the reform of the budget process // Izvestiya of Irkutsk State Economics Academy. 2010. №4. С. 26-31.
7. Litvinenko A.V. Problems of balancing the municipalities budgets in Moscow region // Obshchestvo, gosudarstvo, pravo: internet-zhurnal. 2011. №1. [e-resource]. URL: <http://gosuprav.ru/issue-1-3-2011.html> (date of access 15.10.2014)
8. Skurikhina T.G. The concept of local budget and methods to ensure its balance // Management Issues. 2012. №1 [e-resource]. URL: <http://vestnik.uapa.ru/ru-ru/issue/2012/01/17/> (date of access 15.10.2014)
9. Levina V.V. Management of balance local budgets using intergovernmental transfers // Praktika munitsipal'nogo upravleniya. 2014. № 5. Pp. 46-52.
10. The Law on intergovernmental relations in the Nizhny Novgorod region of December 6, 2011 № 177-L [e-resource]. Access of reference and legal system "ConsultantPlus".
11. Government of Nizhny Novgorod Region [e-resource]. URL: <http://government-nnov.ru/?id=1458> (date of access 01.11.2014)

СПЕЦИАЛЬНЫЕ ПОЛНОМОЧИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ДЕЛЕ О БАНКРОТСТВЕ: ХАРАКТЕРИСТИКА И ПРАКТИКА РЕАЛИЗАЦИИ НА МАТЕРИАЛАХ УРАЛЬСКОГО ОКРУГА

Жданов Ю. В.

помощник арбитражного управляющего, аспирант, Институт философии и права
Уральского отделения Российской академии наук (Россия),
620087, Россия, г. Екатеринбург, ул. Самолетная, д. 33, к. 154, zhdanovyv@gmail.com

УДК 347
ББК 67.404

Цель. Систематизация и исследование практики реализации специальных полномочий органов местного самоуправления в деле о банкротстве для формирования рекомендаций.

Методы. Исследованы лучшие и худшие практики реализации специальных полномочий органов местного самоуправления в Уральском округе. Источник данных для исследования - информация о судебных делах, размещенная в Картотеке арбитражных дел (<http://kad.arbitr.ru/>) о судебных делах о банкротстве с участием муниципалитетов. Преимущественный метод исследования – кейс-стади.

Результаты. Выявлены полномочия органов местного самоуправления в делах о банкротстве, не характерные для других участников отношений несостоятельности. Исследована практика реализации данных полномочий. В результате исследования материалов судебной практики сформулирован ряд рекомендаций, практически применимых в деятельности органов местного самоуправления.

Научная новизна. Систематизация полномочий органов местного самоуправления в деле о банкротстве, выявление среди них специальных полномочий. Формулировка рекомендаций по реализации специальных полномочий, основанных на анализе судебной практики Уральского округа.

Ключевые слова: органы местного самоуправления, несостоятельность (банкротство), специальные полномочия, практика реализации.

SPECIAL POWERS OF LOCAL GOVERNMENTS IN THE BANKRUPTCY CASE: CHARACTERISTICS AND PRACTICE ON THE IMPLEMENTATION OF THE MATERIALS OF THE URALS DISTRICT

Zhdanov Yu.V.

Assistant Arbitration Manager, PhD student, Institute of Philosophy and Law, Ural Branch of the Russian Academy of Sciences (Russia), 33 Samoletnaya st., Yekaterinburg, Russia, 620087, zhdanovyv@gmail.com

Purpose. Systematization and study of the practice implementation of special powers of local governments in the bankruptcy case to form recommendations.

Methods. Investigated the best and worst practice of implementation of special powers of local governments in the Urals District. The data source for research - information about court cases placed in the files of arbitration cases (<http://kad.arbitr.ru/>) on judicial bankruptcy cases involving municipalities. A preferred method of research - a case study.

Results. Revealed the powers of local self-government in bankruptcy cases, not typical for other participants in insolvency. Investigated the practice of the implementation of these powers. In the result of research materials of judicial practice several recommendations, practically applicable to the activity of local governments are made.

Scientific novelty. Systematization of powers of local governments in the bankruptcy case, identifying among them special powers. Formulation of recommendations for the implementation of special powers, based on the analysis of the judicial practice of the Ural District.

Key words: local government, insolvency (bankruptcy), special powers, practice of implementation.

Конституция Российской Федерации закрепляет, что органы местного самоуправления (далее – ОМС) самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, осуществляют охрану общественного порядка, а также решают иные вопросы местного значения [1, ст. 132]. К числу таких вопросов, наряду с типичными и наиболее часто обсуждаемыми, (социальная сфера, сфера ЖКХ и т.д.) относится и вопрос, связанный с участием ОМС в процедурах банкротства организаций и граждан, зарегистрированных в качестве индивидуальных предпринимателей. Успешная реализация полномочий ОМС в процедурах банкротства позволяет содействовать решению многих задач, стоящих перед муниципалитетами, таких как обеспечение финансовой самостоятельности, решение вопроса занятости населения, обеспечение надлежащего функционирования коммунальных служб и др.

Характерной особенностью органов местного самоуправления как субъекта отношений несостоятельности является количественное и качественное многообразие полномочий, предоставленных им действующим законодательством [2] и сложившейся практикой. Помимо очевидных полномочий уполномоченных органов (административной организации – кредитора) и собственника имущества должника в деле о банкротстве, ОМС также присущи уникальные, характерные только для них полномочия. Для целей данной статьи их будет разумно определить как **специальные полномочия органов местного самоуправления в деле о банкротстве**. К их числу относятся:

- обязанность принять имущество должника, оставшееся после расчетов с кредиторами;
- комплекс прав и обязанностей, связанных с признанием объектов имущества должника социально значимыми;
- особое положение и полномочия, вытекающие из него в рамках дел о банкротстве градообразующих организаций.

Такое многообразие и разнообразие предоставленных законодателем и практикой возможностей для отстаивания органами местного самоуправления своих интересов при участии в делах о банкротстве зачастую приводит к ситуации, когда муниципальные служащие соответствующего профильного подразделения (как правило, такими подразделениями являются комитет по управлению муниципальным имуществом, либо юридическое управление) оказываются не в состоянии компетентно разработать стратегию и успешно осуществить в ее рамках конкретные действия для

максимально возможного достижения целей местного самоуправления в ходе отдельно взятой процедуры банкротства. В результате, с одной стороны, для недобросовестных участников таких дел о банкротстве открываются широкие возможности для личного обогащения, с другой стороны, территории, подотчетные муниципалитету, испытывают на себе негативные последствия различного рода.

Шагом к решению такой проблемы, на наш взгляд, может стать систематизация всех предоставленных ОМС в деле о банкротстве полномочий и их иллюстрация примерами из современной практики, что позволит сформулировать рекомендации для профильных муниципальных служащих.

Вопросы, связанные с ролью кредитора (уполномоченного органа) и собственника имущества должника в деле о банкротстве, проработаны в научной литературе достаточно серьезно, на сегодняшний день опубликованы как фундаментальные исследования, так и множество статей, содержащих разного рода практические рекомендации. К примеру, полномочия кредитора рассмотрены в монографии К.Б. Кораяева [3], статье Д. Петелько [4]. Проблемы, связанные с осуществлением полномочий собственника имущества должника, освещены в публикациях В.А. Болдырева [5], С.А. Карелиной [6].

В свою очередь, вопросы, касающиеся специальных полномочий отдельных субъектов оборота в деле о банкротстве, в том числе, органов местного самоуправления, исследовались намного менее интенсивно.

Так, в свободном доступе удалось найти лишь одну публикацию, посвященную полномочиям (в том числе специальным) органов местного самоуправления в деле о банкротстве [7], где указанные полномочия классифицировались и исследовались с позиций административного права, что, на наш взгляд, не позволяет с уверенностью говорить о достаточной степени разработанности данной темы. Исследование специальных полномочий органов местного самоуправления методами сравнительного анализа, анализа нормативно-правовых актов, анализа и обобщения судебной практики, анализа управленческих ситуаций (кейс-стади) позволит, на наш взгляд, сделать шаг в направлении дальнейшей разработки проблем специальных полномочий отдельных субъектов оборота в деле о банкротстве.

В публикации, ссылка на которую дана выше, классификация полномочий органов местного самоуправления, приведенная в несколько более общем виде, во многом совпала с предлагаемой в настоящей

статье. Различными являются выводы: в публикации Ломакина С.С. они сводятся, как и в большей части юридической научной литературы, к предложениям об изменении действующего законодательства.

Целью же настоящей статьи является выработка практически применимых в современных условиях рекомендаций для действующих муниципальных служащих. Для ее достижения полагается обоснованным систематизировать имеющиеся специальные полномочия ОМС в деле о банкротстве и прийти к формулировке рекомендаций путем изучения лучших и худших практик их реализации.

Обязанность принять имущество должника, оставшееся после расчетов с кредиторами

Вопрос о судьбе имущества, оставшегося без хозяина, в гражданском законодательстве решается весьма традиционно. В том случае, если такое имущество (бесхозяйное в чистом виде, выморочное имущество, имущество, оставшееся после расчетов с кредиторами в ходе конкурсного производства) не нашло хозяина как по договору (завещанию), так и по закону, оно подлежит принятию на баланс органа местного самоуправления по месту нахождения имущества. [8, с. 4].

Передаче ОМС подлежит все имущество должника, оставшееся после расчетов с кредиторами, за исключением имущества, которым не могут владеть органы местного самоуправления. К такому имуществу относятся, к примеру, объекты оборонно-промышленного комплекса [9].

Статья 148 Федерального закона от 26.10.2002 №127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» (далее - Закон о банкротстве) раскрывает порядок взаимодействия конкурсного управляющего и органа (органов) местного самоуправления по месту нахождения имущества должника. Так, согласно пункту 2 указанной статьи, органы местного самоуправления обязаны принять имущество в течение 30 дней с момента получения подписанного управляющим акта приема-передачи имущества, либо в течение 14 дней вернуть указанный акт вместе с протоколом разногласий.

В том случае, если орган местного самоуправления откажется, или попытается уклониться от получения имущества, оставшегося после расчетов с кредиторами, конкурсный управляющий будет обязан обратиться в арбитражный суд, рассматривающий дело о банкротстве должника, с заявлением о понуждении органа местного самоуправления принять такое имущество [2, ст. 148]. Аналогичным образом, через суд, рассматривающий дело о банкротстве, разрешается вопрос о передаче органам местного самоуправления имущества, оставшегося после расчетов с кредиторами, в том случае, если конкурсный управляющий и ОМС не смогли урегулировать разногласия, возник-

шие в связи с передачей [8, с. 4].

В практике, связанной с исполнением обязанности органов местного самоуправления принять имущество, оставшееся после расчетов с кредиторами должника при отсутствии притязаний на него со стороны учредителей/ участников должника, все складывается однозначно. Суды достаточно давно пришли к выводу о том, что состояние, вид, факт регистрации права собственности, а также иные факторы (кроме невозможности отнесения имущества к муниципальной собственности) не являются основанием для отказа органа местного самоуправления в принятии имущества должника, оставшегося после расчетов с кредиторами.

Необходимо отметить, что основной причиной отказа муниципалитета в принятии имущества является то, что имущество, подлежащее передаче в казну, в подавляющем большинстве случаев является и неликвидным, и бесполезным. Кроме того, что более важно, гражданским законодательством РФ [10, ст. 210] установлено общее правило, в соответствии с которым бремя содержания имущества несет его собственник. На практике это означает, что, помимо того, что на балансе у муниципалитета будет числиться не нужное ему имущество, сам факт его наличия может потребовать дополнительных трат, связанных с его содержанием. Очевидно, что содержание непригодного для решения вопросов местного самоуправления имущества не является задачей ОМС, вследствие чего возникают случаи, когда уполномоченные органы пытаются уклониться или отказаться от принятия такого имущества.

Например, конкурсный управляющий ОАО «Вахрушевуголь» Катрушин А.К. обратился в арбитражный суд с заявлением о понуждении Волчанского городского округа в лице Комитета по управлению имуществом и Карпинского городского округа в лице Комитета по управлению имуществом принять на баланс движимое и недвижимое имущество должника, оставшееся после расчетов с кредиторами, без предъявления дополнительных требований и условий к конкурсному управляющему.

Имущество, подлежащее передаче в местную казну, включало в себя автодороги 1960-1990х годов постройки, водоемы, каналы рек, теплотрассу.

Определением Арбитражного суда Свердловской области от 21.05.2010 года по делу №А60-9550/2006 [11] заявление конкурсного управляющего удовлетворено, суд обязал органы местного самоуправления принять на баланс имущество должника. ОМС не согласились с указанным судебным актом и обратились в Семнадцатый арбитражный апелляционный суд с жалобой.

Суд апелляционной инстанции, рассмотрев жа-

лобу, не нашел оснований для ее удовлетворения [12] в связи со следующим. Передача имущества должника в собственность муниципального образования осуществляется без каких-либо дополнительных условий. В силу прямого указания закона с учетом фактических обстоятельств орган местного самоуправления обязан принять имущество в муниципальную собственность непосредственно после получения уведомления от конкурсного управляющего и без каких-либо дополнительных условий, в том числе, по фактическому состоянию, отсутствия правоустанавливающих документов и технической документации.

Резюмируя, следует отметить, что силу действующего закона и сложившейся судебной практики, органы местного самоуправления обязаны принимать любое имущество должника, в каком бы оно ни было состоянии. Отказ или уклонение от принятия такого имущества теоретически может повлечь за собой обязанность по возмещению убытков кредиторам, вызванных затягиванием процедуры конкурсного производства, а также, в некоторых случаях, понесенных при рассмотрении спора в суде расходов. Судебная практика по делам о взыскании убытков за неправомерные действия подобного рода на сегодняшний день отсутствует, и было бы крайне недальновидным для ОМС своими действиями способствовать ее формированию.

Комплекс прав и обязанностей, связанных с признанием объектов имущества должника социально значимыми

Социально значимыми объектами признаются объекты имущества должника, используемых для обеспечения деятельности дошкольных образовательных учреждений, других образовательных учреждений, лечебно-профилактических учреждений, объекты, используемые для организации доврачебной помощи, скорой и неотложной амбулаторно-поликлинической, стационарной медицинской помощи, объекты коммунальной инфраструктуры, относящиеся к системам жизнеобеспечения, в том числе объектов водо-, тепло-, газо- и энергоснабжения, водоотведения, очистки сточных вод, переработки и утилизации (захоронения) бытовых отходов, объекты, предназначенные для освещения территорий городских и сельских поселений, объекты, предназначенные для благоустройства территорий [2, ст. 132]. Такие объекты имущества должника могут быть проданы арбитражным управляющим в ходе внешнего управления и должны быть проданы в процедуре конкурсного производства. Однако порядок их продажи существенно отличается от порядка, предусмотренного для продажи остального имущества должника. К наиболее существенным отличиям относятся следующие:

- продажа социально значимых объектов осу-

ществляется с торгов в форме конкурса, а не аукциона, что означает, что критерием определения победителя торгов является не только цена, предложенная в ходе торгов, но и выполнение обязательств, определенных организатором торгов;

- победитель конкурса по реализации социально значимого объекта имущества должника обязан заключить с органом местного самоуправления, на территории которого находится объект имущества соглашение об исполнении условий конкурса. Ненадлежащее исполнение, а равно незаключение такого соглашения наделяет орган местного самоуправления правом обратиться в суд с заявлением о расторжении договора купли-продажи имущества с торгов. Удовлетворение заявления судом влечет за собой передачу имущества в муниципальную собственность и возврат победителю торгов денежных средств, уплаченных за имущество, из местного бюджета;

- в том случае, если социально значимые объекты имущества должника не будут проданы с первых и повторных торгов в форме конкурса, данные объекты будут переданы в муниципальную собственность соответствующего муниципального образования в лице органов местного самоуправления на основании определения арбитражного суда, рассматривающего дело о банкротстве.

Принципиально важным в данной ситуации является то, что именно ОМС определяют, относится ли объект имущества к социально значимым. Иначе говоря, в том случае, если орган местного самоуправления заинтересован в получении имущества в муниципальную собственность, он на совершенно законных основаниях может признать его социально значимым (разумеется, если он имеет хоть какое-то отношение к данной сфере) и получить имущество после того, как повторные торги в форме конкурса будут признаны состоявшимися.

Непосредственно в Законе о банкротстве порядок признания объектов социально значимыми не закреплен, однако, в современной практике арбитражного управления, формируемом, в том числе, и на территории Свердловской области, сложилась следующая последовательность [13]:

- после инвентаризации имущества должника, конкурсный управляющий, полагая, что часть объектов имущества является (может являться социально значимым), обращается в орган местного самоуправления, на территории которого находится данный актив с запросом о предоставлении пояснений, является ли тот или иной объект имущества должника социально значимым;

- орган местного самоуправления в течение семи дней [2, ст. 20.4] отвечает на запрос управляющего, разъясняя, является ли объект имущества социаль-

но значимым;

- в случае, если ответ ОМС на запрос конкурсного управляющего не устраивает последнего, он вправе обратиться в суд, рассматривающий дело о банкротстве, с заявлением о разрешении разногласий в порядке статьи 60 Закона о банкротстве. В таком случае факт принадлежности имущества к числу социально значимого устанавливается судом.

В тех случаях, когда арбитражный управляющий не обращается в орган местного самоуправления с запросом в отношении социальной значимости объектов, а проводит торги в форме аукциона, а в последствие и публичного предложения, с которого реализует имущество должника, заинтересованный орган местного самоуправления вправе обжаловать результаты торгов в судебном порядке, а так же требовать передачи спорного имущества в муниципальную собственность. Случаев обращения в суд с подобными заявлениями много как на территории Свердловской области, так и по России в целом. Принципиальное значение в таких делах имеет факт признания, либо непризнания судом спорного объекта имущества социально значимым. Обратимся к конкретным примерам.

Федеральный арбитражный суд Уральского округа, рассматривая требование органа местного самоуправления о признании торгов по реализации имущества должника недействительными [14], пришел к выводам о том, что в ст. 110, 132 Закона о банкротстве не дано понятия объектов коммунальной инфраструктуры, относящихся к системе жизнеобеспечения, и не содержится перечня такого имущества, которое относится к социально значимым объектам.

Определяющим фактором при отнесении имущества к социально значимому является его особая значимость для жизнеобеспечения населения, экономическая или производственная ценность. Исследовав представленные в материалы дела доказательства, в том числе техническую документацию, суд установил, что спорные объекты имеют производственно-хозяйственное назначение (мастерские, склады, конторы, гаражи), использование которых не предусмотрено для целей обеспечения нужд муниципального образования, в связи с чем отказал в признании торгов недействительными и передаче имущества в муниципальную собственность.

В качестве другого примера из практики, когда требования администрации муниципального образования о признании торгов недействительными были удовлетворены, предполагается рассмотреть Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от пятого февраля 2013 года [15].

На собрании кредиторов предприятия 17.07.2009 было принято решение о порядке, сроках

и условиях продажи сооружения – тепломагистральной, также теплового пункта по начальной цене в размере 20 550 000 рублей.

Торги по продаже спорного имущества предприятия от 02.09.2009 и от 20.10.2009 признаны несостоявшимися.

Собранием кредиторов 23.11.2009 принято решение о продаже спорного имущества посредством публичного предложения.

Победителем состоявшихся 04.05.2010 торгов признано общество «Инвест-Класс», с которым заключен договор купли-продажи спорного имущества по цене 2 495 000 рублей.

Администрация Яйвинского городского поселения не согласилась продажей имущества в такой форме и обратилась в суд с заявлением о признании торгов недействительными и обязанности конкурсного управляющего должника передать спорное имущество в муниципальную собственность.

Рассмотрев дело, Президиум ВАС РФ пришел к следующему. Согласно пункту 4 статьи 132 Закона о банкротстве социально значимые объекты продаются в порядке, установленном статьей 110 данного Закона. При этом обязательными условиями конкурса по продаже указанных объектов являются обязательства покупателей обеспечивать надлежащее содержание и использование таких объектов в соответствии с их целевым назначением, а также выполнение иных устанавливаемых в соответствии с законодательством Российской Федерации обязательств. В случае продажи объектов коммунальной инфраструктуры к обязательным условиям конкурса относятся также обязательства покупателей предоставлять гражданам, организациям, осуществляющим эксплуатацию жилищного фонда социального использования, а также организациям, финансируемым за счет средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, товары (работы, услуги) по регулируемым ценам (тарифам) в соответствии с установленными надбавками к ценам (тарифам) и предоставлять упомянутым потребителям установленные федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, нормативными правовыми актами органов местного самоуправления льготы, в том числе льготы по оплате товаров (работ, услуг). После проведения конкурса орган местного самоуправления заключает с покупателем социально значимых объектов соглашение об исполнении условий конкурса.

В случае признания торгов несостоявшимися и незаключения договора купли-продажи с единственным участником торгов, а также в случае незаключения договора купли-продажи по результатам торгов внешний управляющий в порядке, предусмотренном пунктом 18 статьи 110 Закона, принимает решение о

проведении повторных торгов.

Не проданные на повторных торгах социально значимые объекты согласно пункту 5 статьи 132 Закона о банкротстве подлежат передаче в муниципальную собственность соответствующего муниципального образования в лице органов местного самоуправления.

Нормы статьи 139 Закона о банкротстве, регулирующие порядок продажи имущества в том числе посредством публичного предложения, не подлежат применению при продаже социально значимых объектов, поскольку статьей 132 Закона о банкротстве установлен особый порядок продажи имущества должника, не включенного в конкурсную массу.

Таким образом, Высший Арбитражный Суд РФ подтвердил право органов местного самоуправления на получение в муниципальную собственность всех социально значимых объектов, не проданных с первых и повторных торгов по реализации имущества должника в форме конкурса, и установил недопустимость реализации социально значимых объектов имущества должника с торгов в форме публичного предложения.

Из представленных материалов следует вывод о том, что в том случае, если имущество должника является действительно социально значимым, оно совершенно точно перейдет в собственность муниципалитета после признания вторых торгов несостоявшимися, в силу того, что, как правило, цена, определяемая в качестве начальной при продаже имущества с торгов, завышена относительно реальной рыночной цены имущества. Подтверждается это хотя бы материалами дела, рассмотренного ВАС РФ, где при начальной стоимости имущества в 20 миллионов оно было куплено за 2,5 млн. рублей.

Исходя из представленной выше практики реализации рассматриваемого специального полномочия видно, что основным критерием, в зависимости от которого выстраивается последовательность действий органа местного самоуправления, является заинтересованность в получении спорного имущества должника в муниципальную собственность на безвозмездной основе. Оптимальной, по мнению автора, является следующая последовательность действий:

- определить, является ли объект имущества, принадлежащий банкроту, социально значимым;
- определить, есть ли интерес ОМС в признании данного объекта имущества социально значимым и получении его в муниципальную собственность;
- если интерес в приобретении имущества отсутствует (это может быть связано с большей экономической обоснованностью арендования такого имущества, нежели приобретения его в собственность, либо с желанием аффилированных ОМС лиц приобрести имущество в собственность и сдавать ОМС в аренду, «распиливая» деньги местного бюджета), не отве-

чать на запрос конкурсного управляющего о статусе имущества, не обжаловать торги в форме публичного предложения, с которых будет продано имущество;

- если у ОМС есть интерес в приобретении имущества, самостоятельно направить конкурсному управляющему уведомления о статусе объектов имущества как социально значимых, следить за процедурой торгов по реализации имущества, в случае продажи имущества путем публичного предложения, обжаловать торги в суде.

Разумеется, что не все имущество можно признать социально значимым, либо не социально значимым. Однако, в том случае, если вопрос о социальной значимости имущества неоднозначен (например, у должника имеется котельная, при этом неподалеку от нее функционирует аналогичная по характеристикам муниципальная котельная), следование алгоритму, представленному выше, позволит решить данный вопрос в выгодную для муниципалитета сторону.

Особое положение и полномочия, вытекающие из него в рамках дел о банкротстве градообразующих организаций

К исключительным полномочиям органов местного самоуправления также следует отнести права и обязанности, вытекающие из положения органов местного самоуправления при банкротстве градообразующих организаций. В том случае, если число работников юридического лица – банкрота составляет более, чем 25 процентов от общего числа работающего населения в муниципальном образовании, либо численность работников предприятия превышает пять тысяч человек, данное предприятие признается градообразующим, [2, ст. 169] что влечет за собой следующие последствия:

- уполномоченный орган местного самоуправления на соответствующей градообразующей организации территории признается лицом, участвующим в деле о банкротстве; [2, ст. 170]
- уполномоченный орган местного самоуправления на соответствующей градообразующей организации территории наделяется правом обратиться в арбитражный суд с ходатайством о введении в отношении должника внешнего управления под поручительство муниципального образования. Аналогичное право предусмотрено и для органов государственной власти субъекта РФ вместе с федеральными органами власти. В таком случае внешнее управление вводится независимо от воли кредиторов должника, а лицо, его заявившее получает возможность определить требования к кандидатуре внешнего управляющего. Вместе с тем, в случае, если требования кредиторов не будут погашены, лицо, заявившее ходатайство о введении внешнего управления под поручительство автоматически несет субсидиарную ответственность по всем обязательствам должника: [2, ст. 171]

- уполномоченный орган местного самоуправления на соответствующей градообразующей организации территории наделяется правом на обращение в арбитражный суд с ходатайством о продлении срока финансового оздоровления либо внешнего управления в отношении должника при условии поручительства заявителя ходатайства;

- муниципальное образование в лице уполномоченного органа местного самоуправления в любое время до окончания финансового оздоровления градообразующей организации или внешнего управления градообразующей организацией вправе рассчитаться со всеми кредиторами либо погасить требования кредиторов по денежным обязательствам и об уплате обязательных платежей иным предусмотренным Законом о банкротстве способом; [2, ст. 172]

- уполномоченный орган местного самоуправления или государственной власти в случае продажи предприятия должника – градообразующей организации вправе обратиться с ходатайством о включении в число существенных условий договора купли-продажи предприятия условия о сохранении рабочих мест не менее чем для пятидесяти процентов работников такого предприятия на срок не более трех лет. В случае несоблюдения такого условия, договор купли-продажи предприятия подлежит расторжению арбитражным судом. При расторжении договора купли-продажи покупателю такого предприятия за счет средств соответствующего бюджета возмещаются средства, затраченные на покупку предприятия, и осуществленные в период действия договора инвестиции, а предприятие подлежит передаче муниципальному образованию; [2, ст. 175]

- в случае признания должника – градообразующей организации банкротом и открытия в отношении нее конкурсного производства, имущество должника продается следующим образом: на первые торги выставляется предприятие как имущественный комплекс, что позволяет реализовать порядок, описанный в предыдущем абзаце. В том случае, если с первых торгов предприятие градообразующей организации реализовано не было, имущество должника подлежит реализации в порядке и на условиях, предусмотренных для обычных организаций [2, ст. 176].

Если отбросить обязательное требование закона о реализации в конкурсном производстве предприятия должника с первых торгов как имущественный комплекс, то совокупность полномочий органов местного самоуправления при банкротстве градообразующих организаций практически повторяет полномочия собственника имущества должника – унитарного предприятия в деле о банкротстве. Так, почти все из них направлены на предоставление возможности погашения задолженности и восстановления деятельности

должника за счет средств местного бюджета. В силу того, что на сегодняшний день подавляющее большинство местных бюджетов имеют дефицит и во многом зависят от безвозмездных перечислений из бюджетов другого уровня, подобные сценарии реализуются крайне редко. Из приведенного выше списка полномочий реальная роль органов местного самоуправления заключается в том, чтобы вовремя включить в число существенных условий договора купли-продажи предприятия требование о сохранении числа рабочих мест в тех случаях, когда это имеет принципиальное значение для сохранения социально-экономического климата на территории муниципального образования.

Полномочия, связанные с банкротством градообразующих организаций фактически не реализуются в связи с тем, что на территории Свердловской области градообразующие организации крайне редко доходят до банкротства. Вопросы, связанные с неплатежеспособностью таких предприятий, как правило, решаются не через экономические механизмы и юридические процедуры банкротства, а политическими методами. Ярчайшим примером является скандал, связанный с возможным банкротством градообразующего предприятия города Краснотурьинска Свердловской области. Тогда вопрос решался на уровне Председателя Правительства РФ [16][17]. В современной российской практике банкротство зачастую является крайней мерой, на которую идут в том случае, когда иные возможности для взыскания задолженности, либо спасения предприятия исчерпаны.

Вместе с тем, если допустить вероятность резкого ухудшения экономической ситуации в России и мире, практика реализации полномочий ОМС, вытекающих из их особой роли при банкротстве градообразующих организаций, могут инструментом затягивания процедуры банкротства, либо каналом для расходования денежных средств, выделяемых вышестоящими бюджетами, направленными на сохранение числа рабочих мест.

* * *

Через грамотную реализацию описанных выше специальных полномочий возможно решение важнейших задач, стоящих перед каждым муниципалитетом. К числу таких задач относятся как наиболее общие задачи, стоящие перед ОМС, связанные с обеспечением устойчивого развития территории (для решения данных задач муниципалитет наделен полномочиями участвовать в деле о банкротстве градообразующих организаций и определять социальную значимость имущества должника), так задачи связанные, к примеру, с исполнением ОМС функции по управлению и распоряжению муниципальным имуществом.

Предложенная в настоящей статье характеристика специальных полномочий ОМС в деле о банкротстве и

проанализированные материалы практики их реализации позволили сформулировать ряд рекомендаций, изложенных после анализа практик осуществления каждого из полномочий, целевой аудиторией которой являются руководители и сотрудники соответствующих органов местного самоуправления. Вкратце, рекомендации сводятся к следующему:

1. Принимать любое имущество должника, не реализованное в ходе конкурсного производства, в каком бы оно ни было состоянии. Отказ или уклонение от принятия такого имущества теоретически может повлечь за собой обязанность по возмещению убытков кредиторам, вызванных затягиванием процедуры конкурсного производства, а также, в некоторых случаях, понесенных при рассмотрении спора в суде расходов.

2. Отслеживать (прежде всего, через открытые источники) ход процедур банкротства предприятий, владеющих социально значимым (потенциально социально значимым) имуществом. В зависимости от интересов муниципалитета в отношении имущества (действительно высокая социальная значимость, прибыльность, или убыточность, высокие расходы на содержание), способствовать признанию данного имущества в деле о банкротстве социально значимым (путем направления уведомлений, обжалования действий арбитражного управляющего, торгов и т.д.), либо не способствовать (игнорирование запросов арбитражного управляющего, обращение в суд, рассматривающий дело о банкротстве, с заявлением о разрешении разногласий, обжалование действий арбитражного управляющего и т.д.).

3. При продаже предприятия должника – градообразующей организации включить в число существенных условий договора купли-продажи предприятия требование о сохранении числа рабочих мест в тех случаях, когда это имеет принципиальное значение для сохранения социально-экономического климата на территории муниципального образования. При условии финансовой поддержки из вышестоящих бюджетов, либо наличия необходимых ресурсов в местном бюджете, в целях сохранения числа рабочих мест в муниципалитете использовать предусмотренные законом возможности для исполнения обязательств несостоятельного градообразующего предприятия.

Литература:

1. Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года // Российская газета. 1993. 25 декабря.
2. О несостоятельности (банкротстве): Федеральный закон от 26.10.2002 № 127-ФЗ (в ред. от 12.03.2014) // Собрание законодательства РФ 2002. № 43. Ст. 4190.
3. Кораев К.Б. Правовой статус конкурсных кредиторов в деле о банкротстве. М.: Волтерс Клувер, 2010. 208 с.
4. Петелько Д. Статус конкурсных кредиторов // Арбитражный управляющий. 2011. № 6. С. 40 - 46.
5. Болдырев В.А. Согласие собственников имущества на совершение юридически значимых действий учреждениями и унитарными предприятиями // Право и экономика. 2012. № 12. С. 20 - 28.
6. Карелина С.А. Правовые проблемы предупреждения несостоятельности (банкротства) // Предпринимательское право. Приложение Бизнес и право в России и за рубежом. 2011. № 3. С. 4 - 9.
7. Ломакин С.С. Правовой статус органов местного самоуправления в рамках специального административно-правового режима несостоятельности (банкротства) // Закон и право 2013. № 1. С. 112-114.
8. Баженова О.И. Публично-правовое образование как собственник «в последней инстанции»: проблемы правового регулирования и правоприменения // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 11. С. 2 - 16.
9. О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность: Постановление Верховного Совета РФ от 27 декабря 1991 г. № 3020-1 [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».
10. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая): Федеральный закон от 30.11.1994 № 51-ФЗ (в ред. от 05.05.2014) // Собрание законодательства РФ 1994. № 32. Ст. 3301.
11. Определение Арбитражного суда Свердловской области от 21.05.2010 года по делу №А60-9550/2006 [электронный ресурс]. Картоoteca арбитражных дел ВАС РФ (kad.arbitr.ru).
12. Постановление Семнадцатого арбитражного апелляционного суда от 29.07.2010 № 17АП-2482/2006-ГК по делу № А60-9550/2006 [электронный ресурс]. Картоoteca арбитражных дел ВАС РФ (kad.arbitr.ru).
13. Архив Арбитражного суда Свердловской области. Дело №А60-20071/2011.
14. Постановление ФАС Уральского округа от 25.12.2012 № Ф09-11532/12 по делу № А07-3689/2012 [электронный ресурс]. Картоoteca арбитражных дел ВАС РФ (kad.arbitr.ru).
15. Постановление Президиума ВАС РФ от 05.02.2013 № 14614/12 по делу № А50-25754/2011 [электронный ресурс]. Картоoteca арбитражных дел ВАС РФ (kad.arbitr.ru).
16. Путин спас от банкротства завод Олега Дерипаски [электронный ресурс]. URL: <http://lifenews.ru/>

news/76587 (дата обращения: 27.09.2014).

17. Жители Краснотурьинска объединяются, чтобы спасти Богословский алюминиевый завод [электронный ресурс]. URL: <http://www.nr2.ru/ekb/383415.html> (дата обращения 27.09.2014).

References:

1. The Constitution of the Russian Federation. Adopted by popular vote December 12, 1993 // Rossiyskaya Gazeta. 1993. 25 December.
2. On Insolvency (Bankruptcy): The Federal Law of 26.10.2002 № 127-FZ (as amended on 12.03.2014) // Collection of Laws of the Russian Federation. 2002. №43. Art. 4190.
3. Koraev K.B. The legal status of the bankruptcy creditors in the bankruptcy case. M.: Wolters Clower, 2010. 208 p.
4. Petelko D. The status of the bankruptcy creditors // Bankruptcy commissioner. 2011. № 6. P. 40 - 46.
5. Boldyrev V.A Consent of the owner of the property on the performance of legal action agencies and unitary enterprises // Pravo I ekonomika. 2012. № 12. P. 20 - 28.
6. Karelina S.A. Legal problems of preventing insolvency (bankruptcy) // Business law. App. Business and Law in Russia and abroad. 2011. № 3. P. 4 - 9.
7. Lomakin S.S. The legal status of local government within the special administrative-legal regime of insolvency (bankruptcy) // Zakon I pravo. 2013. № 1. P. 112-114.
8. Bazhenova O.I. Public legal education as the owner of "last resort": problems of legal regulation and enforcement // Konstitucionnoye I municipalnoye pravo. 2012. № 11. P. 2 - 16.
9. On the delimitation of state ownership in the Russian Federation on federal property, state property of republics within the Russian Federation, territories, regions, autonomous regions, autonomous regions and cities of Moscow and St. Petersburg and municipal property Resolution of the Supreme Council of the Russian Federation of December 27, 1991 № 3020-1 [e-resource]. Access from the reference and legal system "ConsultantPlus".
10. The Civil Code of the Russian Federation (Part One): The Federal Law of 30.11.1994 № 51-FZ (as amended from 05.05.2014) // Collection of Laws of the Russian Federation 1994. № 32. Art. 3301.
11. Determination of the Arbitration Court of the Sverdlovsk region of 21.05.2010 in Case №A60-9550 / 2006 [e-resource]. Card file arbitration cases SAC RF. URL: kad.arbitr.ru (date of access 12.09.2014)
12. Resolution of the Seventeenth Arbitration Appeal Court of 29.07.2010 № 17AP-2482/2006-HA in the case number A60-9550 / 2006 [e-resource]. Card file arbitration cases SAC RF. URL: kad.arbitr.ru (date of access 12.09.2014)
13. Archive of the Arbitration Court of the Sverdlovsk region. Case №A60-20071 / 2011 [e-resource]. Card file arbitration cases SAC RF. URL: kad.arbitr.ru (date of access 12.09.2014)
14. Resolution of the Federal Antimonopoly Service of the Ural region from 25.12.2012 № F09-11532 / 12 in the case number A07-3689 / 2012 [e-resource]. Card file arbitration cases SAC RF. URL: kad.arbitr.ru (date of access 12.09.2014)
15. Resolution of the Presidium of the Russian Federation of 05.02.2013 № 14614/12 on the case number A50-25754 / 2011 [e-resource Card file arbitration cases SAC RF. URL: kad.arbitr.ru (date of access 12.09.2014)
16. Putin saved from bankruptcy the factory of Oleg Deripaska [e-resource]. URL: <http://lifenews.ru/news/76587> (date of access: 27.09.2014).
17. Residents of Krasnoturyinsk come together to save Theological aluminum plant [e-resource]. URL: <http://www.nr2.ru/ekb/383415.html> (date of access 27.09.2014).

КАЧЕСТВО И ДОСТУПНОСТЬ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ МЕР СОЦИАЛЬНОЙ ПОДДЕРЖКИ ПО ОПЛАТЕ ЖИЛОГО ПОМЕЩЕНИЯ И КОММУНАЛЬНЫХ УСЛУГ НА МЕСТНОМ УРОВНЕ

Васильева Е.И.

кандидат социологических наук, доцент кафедры регионального и муниципального управления
Уральского института управления – филиала, Российская академия народного хозяйства
и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия),
620990, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 Марта, д. 66, к. 522, elena.vasilyeva@uapa.ru

Зерчанинова Т.Е.

кандидат социологических наук, доцент, доцент кафедры регионального и муниципального управления
Уральского института управления – филиала, Российская академия народного хозяйства
и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия),
620990, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 Марта, д. 66, (343) 2517-881, Tatiana_Z@uapa.ru

Пешерский А.И.

главный специалист Комитета социальной политики, Администрация города Екатеринбурга (Россия),
620014, Россия, г. Екатеринбург, ул. Чернышевского, д.8, fridrz@bk.ru

УДК 364.442(470.54-25)
ББК 60.561.7(2Рос-4Све)

Предмет: качество и доступность предоставления мер социальной поддержки по оплате жилого помещения и коммунальных услуг в муниципальном образовании «город Екатеринбург».

Цель: оценить качество и доступность предоставления мер социальной поддержки по оплате жилого помещения и коммунальных услуг в городе Екатеринбурге и разработать предложения по их повышению.

Методология и методы: методология исследования основана на принципах деятельностного подхода к исследованию мер социальной поддержки. В процессе исследования были использованы такие методы как описание, анализ, синтез, анализ документов, социологический анкетный опрос.

Результаты: проведена оценка качества и доступности предоставления мер социальной поддержки (на примере компенсации расходов на оплату жилого помещения и коммунальных услуг) в городе Екатеринбурге, в результате которой изучен опыт предоставления компенсации расходов на оплату жилого помещения и коммунальных услуг в городе Екатеринбурге; проведен анализ результатов независимого социологического исследования качества и доступности предоставления компенсации расходов на оплату жилого помещения и коммунальных услуг в городе Екатеринбурге; выявлены недостатки в процессе предоставления компенсации расходов на оплату жилого помещения и коммунальных услуг; предложены рекомендации по совершенствованию предоставления указанной компенсации в Екатеринбурге.

Область применения результатов: результаты исследования могут быть использованы в деятельности органов местного самоуправления, предоставляющих указанную компенсацию, а также в деятельности органов государственной власти, участвующих в разработке порядка предоставления компенсации расходов на оплату жилого помещения и коммунальных услуг.

Научная новизна: разработаны критерии оценки доступности качества предоставления мер социальной поддержки (на примере компенсации расходов на оплату жилого помещения и коммунальных услуг); выявлены проблемы предоставления компенсации расходов на оплату жилого помещения и коммунальных услуг; предложены оригинальные суждения по организации предоставления компенсации расходов на оплату жилого помещения и коммунальных услуг в городе Екатеринбурге.

Ключевые слова: социальная поддержка, качество и доступность предоставления услуг



QUALITY AND ACCESSIBILITY OF MEASURES OF SOCIAL SUPPORT PROVISION ON THE PAYMENT OF HOUSING AND COMMUNAL SERVICES AT LOCAL LEVEL

Vasilyeva E.I.

Candidate of Science (Sociology), Assistant Professor of Regional and Municipal Management Department of the Ural Institute of Management-branch of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), 522-66 8 marta St., Yekaterinburg, Russia, 620990, elena.vasilyeva@uapa.ru

Zerchaninova T.E.

Candidate of Science (Sociology), Associate Professor, Assistant Professor of Regional and Municipal Management Department of the Ural Institute of Management-branch of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), 522-66 8 marta St., Yekaterinburg, Russia, 620990, Tatiana_Z@uapa.ru

Pesherskiy A.I.

Chief Specialist of the Committee for Social Policy, Administration of Ekaterinburg (Russia), 8 Chernyshevskogo st., Yekaterinburg, Russia, 620014, fridrz@bk.ru

Subject: quality and availability of social support on payment for housing and communal services in the municipality “City of Ekaterinburg.”

Purpose: to assess the quality and availability of social support to pay for housing and communal services in the city of Yekaterinburg and develop proposals to improve their.

Methodology and Methods: the research methodology is based on the principles of the activity approach to the study of social support. The study used methods such as description, analysis, synthesis, analysis of documents, sociological questionnaire.

Results: assessed the quality and availability of social support measures (for example, reimbursement of expenses to pay for housing and utilities) in the city of Yekaterinburg, which resulted in the study of the experience of reimbursement of expenses to pay for housing and communal services in the city of Yekaterinburg; analyzed the results of independent research of the quality and availability of reimbursement of expenses to pay for housing and communal services in the city of Yekaterinburg; identified gaps in the provision of compensation for the payment of housing and communal services; recommendations on improvement of the said compensation in Yekaterinburg are given.

Field of application results: results of the study can be used in the activity of local governments that provide specified compensation, as well as activities of public authorities involved in the development of the order of reimbursement of expenses to pay for housing and communal services.

Scientific novelty: developed criteria for assessing the quality of the availability of social support (for example, reimbursement of expenses to pay for housing and utilities); identified the problem of providing reimbursement of expenses to pay for housing and communal services; proposed the original judgment on the provision of compensation for the payment of housing and communal services in the city of Yekaterinburg.

Key words: social support, quality and availability of services.

В годы реформ проводимая в России государственная политика в различных сферах негативно сказывалась на положении широких слоев населения. Снижение реальных доходов россиян, обострение социального неравенства происходило одновременно с задержкой или невыплатой заработной платы и пенсий, ростом безработицы и пр. В качестве реакции на указанные проблемы вводились различные дополнительные виды социальной поддержки населения на всех уровнях управления. Однако в современных условиях эти меры уже не являются эффективными.

На сегодняшний день можно выделить несколько проблем с предоставлением мер социальной поддержки населению:

- бюрократизированность процесса предоставления мер социальной поддержки населению;
- недоступность социальной поддержки для всех нуждающихся в ней;
- не информированность населения о возможности получения социальной поддержки;
- рост затрат на предоставление различных мер социальной поддержки;
- отсутствие критериев оценки эффективности предоставления мер социальной поддержки населению и др. [1].

Без эффективного решения проблем обеспечения широкой доступности и высокого качества социальной поддержки гражданам вряд ли возможен

переход от традиционного к социально сервисному государству, устанавливающему с обществом равноправное партнёрство. В настоящее время этот переход затруднён наличием множества административных барьеров, избыточной бюрократизацией деятельности органов государственной власти и муниципального управления, недостаточным развитием информационных технологий в практике предоставления государственных услуг населению. В связи с этим становится актуальной проблема качества и доступности услуг, предоставляемых населению [2].

Оценке качества государственных и муниципальных услуг посвящены работы российских авторов: С.И. Неделько, А.В. Осташкова, С.В. Матюкина, В.Н. Ретинской, И.А. Мурзиной И.Г. Кревского, А.В. Луканина, О.С. Кошевого, В.В. Маркина [3], В.Н. Южакова [4], Т.Е. Зерчаниновой, Ю.М. Шипицыной [5] и др. Однако оценка качества и доступности предоставления мер социальной поддержки по оплате жилого помещения и коммунальных услуг на местном уровне не стала пока предметом исследования российских ученых.

Цель статьи – оценить качество и доступность предоставления мер социальной поддержки по оплате жилого помещения и коммунальных услуг в городе Екатеринбурге и разработать предложения по их повышению.

Для получения эмпирических данных был использован метод анализа официальных документов и социологический анкетный опрос граждан, обратившихся с заявлением о назначении компенсации расходов на оплату жилого помещения и коммунальных услуг (опрошено 50 человек).

Под социальной поддержкой мы понимаем целенаправленные действия перераспределительного характера, заключающиеся в передаче ресурсов в денежной и натуральной формах государственными и некоммерческими организациями (профессиональными, религиозными, благотворительными и т.п.) населению. Основными экономическими функциями социальной поддержки являются смягчение негативных внешних эффектов периода приспособления населения к условиям рынка; сокращение разрыва в уровне материального обеспечения работающих и неработающих членов общества, повышение жизненного уровня различных социальных групп населения.

Характерной чертой социальной поддержки на местном уровне является ее адресный характер [6, ст. 4]. Адресный подход подразумевает, что социальная помощь должна оказываться особо нуждающимся в ней категориям населения [7]. При этом, предоставление мер муниципальной социальной поддержки базируется на двух принципах: не дублировать меры

государственной поддержки населения и работать в соответствии с запросом населения города.

В соответствии с действующим законодательством [8, ст. 19], органы местного самоуправления реализуют и государственные меры социальной поддержки. Например, Законом Свердловской области органы местного самоуправления муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области, наделены государственным полномочием Российской Федерации по предоставлению мер социальной поддержки по оплате жилого помещения и коммунальных услуг [9].

Согласно Постановлению Правительства Свердловской области, компенсация расходов – это социальная выплата, которая является денежным эквивалентом мер социальной поддержки по оплате жилого помещения и коммунальных услуг, предоставляемых отдельным категориям граждан в соответствии с Законами Свердловской области [10]. Регламент предоставления компенсации расходов на оплату жилого помещения и коммунальных услуг утвержден Постановлением Администрации города Екатеринбурга [11].

Для оценки качества и доступности данной услуги необходимо определить теоретические понятия и разработать систему показателей.

Качество государственной услуги «может быть представлено: 1) *качеством содержания её конечного результата*; 2) *качеством получения услуги*, связанного с комфортностью и доступностью» [3, с. 99]. Доступность государственной услуги «заключается в оценке простоты и рациональности процесса предоставления услуги, ясности и качества информации, объясняющей порядок и процедуры оказания услуг» [3, с. 106].

Оценку качества и доступности нельзя рассматривать исключительно как механизм контроля – это часть общей системы обеспечения качества, в рамках которой каждый сотрудник социальной службы, независимо от своего должностного статуса, стремится осмыслить процесс и результат своей работы, чтобы повысить результативность и эффективность своей работы [2].

Система показателей для оценки качества и доступности предоставления мер социальной поддержки по оплате жилого помещения и коммунальных услуг включает пять групп показателей:

1. Доступность услуги:
 - количество действующих на данной территории отделений, предоставляемых услугу, осуществляющих прием граждан,
 - загруженность учреждения,
 - месторасположение (доступность),
 - оснащённость учреждения социального обслуживания (пандусы, лифты),

- информационная доступность (информация в СМИ, реклама),
- наличие call – центра.
- 2. Качество предоставления услуги:
 - скорость предоставления услуги
 - отсутствие ошибок из-за «человеческого» фактора (правильное оформление документов)
 - возможность обжалования решения уполномоченного органа
- 3. Удовлетворенность клиента при подаче заявления:
 - отсутствия дублирования процедур
 - доброжелательное отношение персонала к потребителю услуги
 - плата за оказание услуги (включая сбор документов)
- 4. Уровень организации приема по обслуживанию заявителя:
 - время ожидания в очереди на прием;
 - длительность обслуживания;
 - сроки предоставления государственной (муниципальной) услуги.
- 5. Комфортность ожидания услуги:
 - комфортность графика работы
 - комфортность мест ожидания,
 - санитарно-гигиенические условия помещения (освещенность, просторность, отопление и чистота воздуха).

Оценка качества и доступности предоставления компенсации расходов на оплату жилого помещения и коммунальных услуг проводилась при помощи сплошного опроса граждан, обратившихся за помощью к специалисту Комитета социальной политики Ленинского района города Екатеринбурга в период с 1 марта по 29 марта 2013 года.

Необходимо отметить, что на прием к территориальным специалистам в Комитет социальной политики приходят граждане, если их не удовлетворяет работа подрядной организации ООО «ЕРЦ» или же возникают спорные вопросы после консультации, предоставленной специалистами ООО «ЕРЦ», при помощи которых происходит прием заявлений граждан по вопросам компенсации расходов, а так же расчет компенсации расходов на основании представленных сведений от организаций, осуществляющих начисление платы за жилое помещение и коммунальные услуги. Рассмотрим полученные результаты.

По доступности услуги были получены следующие данные (табл. 1):

На территории города Екатеринбурга действует 15 пунктов ООО «Единый Расчетный Центр» для обращения граждан. Граждане могут обращаться в любой пункт ООО «ЕРЦ», что было создано для удобства и доступности, но, к сожалению, иногда граждане считают, что обращаться в ООО «ЕРЦ» можно только по месту жительства.

По оценке загруженности отделений были получены следующие данные (табл. 2):

При анализе критерия «загруженность учреждения» граждане посчитали, что загруженность учреждения высокая. Это можно объяснить следующим образом: на территории Ленинского района находится 2 пункта ООО «ЕРЦ» достаточно отдаленных друг от друга. Один находится в районе «Академический», а другой на «Юго-западе».

Таким образом, большинство граждан, проживающих на территории Ленинского района, обращаются именно по адресу: г. Екатеринбург, ул. Чкалова, дом 124, что в результате повлияло на «высокую» за-

Таблица 1 – Как Вы оцениваете количество действующих на данной территории отделений, предоставляющих услугу, осуществляющих прием граждан?

№	Варианты ответа	% от числа ответивших
1.	Достаточно	14
2.	Скорее достаточно, чем не достаточно	58
3.	Скорее не достаточно, чем достаточно	18
4.	Не достаточно	10

Таблица 2 – Как Вы оцениваете загруженность отделений, предоставляющих услугу, осуществляющих прием граждан?

№	Варианты ответа	% от числа ответивших
1.	Высокая	64
2.	Скорее высокая, чем низкая	21
3.	Скорее низкая, чем высокая	7
4.	Низкая	6

гуженность пункта приема граждан ООО «ЕРЦ». Если же рассматривать количество запросов от граждан в ООО «ЕРЦ», касающихся компенсации расходов, то они достигают порядка 900 заявлений в месяц.

Для оценки месторасположения (доступности) отделений, был задан следующий вопрос (табл. 3):

При анализе критерия «местоположение/доступность» граждане посчитали, что местоположение пунктов приема ООО «Единый Расчетный Центр» находится больше в доступном месте, чем в недоступном. Это можно объяснить следующим образом – адреса подрядной организации предполагалось сделать так, чтобы они были в «шаговой» доступности для граждан.

В итоге получилось, что необходимо затратить примерно 40-50 минут, чтобы добраться до ООО «Единый Расчетный Центр», если не воспользоваться услугами транспорта.

Если пользоваться услугами общественного транспорта, то добраться до ООО «ЕРЦ» можно в течение 5 или 10 минут от остановки общественного транспорта.

Для оценки оснащенности отделений социальным обслуживанием (пандусы, лифты) был задан вопрос (табл. 4):

Переходя к анализу критерия «оснащенность учреждения социальным обслуживанием (пандусы, лифты)» стоит отметить, что как у любого учреждения, обслуживающего населения, имеются пандусы абсолютно во всех 15 пунктах ООО «ЕРЦ». Тем не менее, граждане не всегда отвечали о наличии пандусов – это может быть связано с невнимательностью самих граждан, поскольку на пандусы обращали внимание в большинстве случаев только граждане, имеющие инвалидность.

Для оценки информационной доступности, был задан вопрос (табл. 5):

Критерий «информационной доступности» показал, что граждане знают о данной услуге за счет информации на стендах в Комитете социальной политики, ООО «ЕРЦ», Управлении социальной политики, сайте государственных услуг. Другой рекламы граждане не знают, в результате чего граждане посчитали, что информационная доступность недостаточно высокая. В действительности другой рекламы данной услуги нет.

Для оценки доступности call-центра, был задан вопрос (табл. 6):

При анализе критерия «доступность call-центра» все граждане сказали, что call-центр есть, но

Таблица 3 – Как Вы оцениваете месторасположение (доступность) отделений, предоставляющих услугу, осуществляющих прием граждан?

№	Варианты ответа	% от числа ответивших
1.	Доступно	29
2.	Скорее доступно, чем не доступно	37
3.	Скорее не доступно, чем доступно	20
4.	Не доступно	14

Таблица 4 – Как Вы оцениваете оснащенность отделений, осуществляющих прием граждан, социальным обслуживанием (пандусами, лифтами)?

№	Варианты ответа	% от числа ответивших
1.	Оснащено	60
2.	Скорее оснащено, чем не оснащено	23
3.	Скорее не оснащено, чем доступно	11
4.	Не оснащено	6

Таблица 5 – Как Вы оцениваете информационную доступность услуги?

№	Варианты ответа	% от числа ответивших
1.	Высокая	9
2.	Скорее высокая, чем низкая	29
3.	Скорее низкая, чем высокая	47
4.	Низкая	15

он всегда недоступен. Это можно объяснить тем, что в месяц поступает порядка 9 тысяч обращений от граждан, как по вопросам начисления квартплаты, так и по вопросам компенсации расходов и по иным вопросам. Call-центр не разбит по районам города, существует один многоканальный телефон для консультации граждан по различным вопросам.

Таким образом, можно отметить, что загруженность call-центра достаточно высокая, что так же подтвердил опрос граждан.

Качество предоставления услуги:

Для оценки скорости предоставления услуги, был задан вопрос (табл. 7).

При анализе полученных данных стоит отметить, что скорость предоставления услуги в ООО «ЕРЦ» составляет 14 минут в среднем (прием заявлений с учетом копирования документов). Но граждане указали, что скорость предоставления услуги скорее низкая, чем высокая. Если учитывать показатель «загруженности» ООО «ЕРЦ», то можно отметить, что 14 минут для приема заявления достаточно длительное время.

Для оценки наличия ошибок из-за «человеческого» фактора, был задан вопрос (табл. 8).

В связи с тем, что обращений граждан, касающихся ошибок в электронных личных делах, заполненных подрядной организацией, мало, было отмечено, что ошибки встречаются, но достаточно редко.

В основном граждане обращаются не по поводу неправильного написания имени или фамилии в электронных личных делах. Основные ошибки идут из подрядной организации (ООО «ЕРЦ») при ручном занесении сведений в программный комплекс, касаются даты подачи заявлений, смены места жительства заявителя, льготной категории или же продления срока предоставления мер социальной поддержки заявителя.

При опросе граждан о возможности обжалования решения уполномоченного органа, все опрошенные ответили, что решение может быть обжаловано в суде при помощи, например, прокуратуры.

Также граждане сказали, что раньше об этом не знали и узнали о возможности обжаловать любые решения со стороны «власти» от СМИ и от соседей, следовательно, получились следующие результаты (табл. 9):

Стоит отметить, что есть граждане, которые действительно обращаются в прокуратуру или в Управление социальной политики, или Министерство

Таблица 6 – Как Вы оцениваете доступности call-центра отделений, предоставляющих услугу, осуществляющих прием граждан?

№	Варианты ответа	% от числа ответивших
1.	Высокая	7
2.	Скорее высокая, чем низкая	17
3.	Скорее низкая, чем высокая	50
4.	Низкая	26

Таблица 7 – Как Вы оцениваете скорость предоставления услуги в отделениях, предоставляющих услугу, осуществляющих прием граждан?

№	Варианты ответа	% от числа ответивших
1.	Высокая	15
2.	Скорее высокая, чем низкая	31
3.	Скорее низкая, чем высокая	44
4.	Низкая	10

Таблица 8 – Как Вы оцениваете наличие ошибок из-за «человеческого» фактора (правильное оформление документов) в отделениях, предоставляющих услугу, осуществляющих прием граждан?

№	Варианты ответа	% от числа ответивших
1.	Отсутствуют	90
2.	Скорее отсутствуют, чем присутствуют	4
3.	Скорее присутствуют, чем отсутствуют	3
4.	Присутствуют	3

социальной политики, или в Администрацию города Екатеринбурга, или в СМИ, или в суд, если их не устраивает принятое решение Уполномоченным органом. Так же результат в 100 процентов получился в числе граждан (в основном очень недовольных), пришедших в Комитет социальной политики на прием к специалисту.

Удовлетворенность клиента при подаче заявления:

Для оценки наличия дублирования процедур, был задан вопрос (табл. 10).

Стоит отметить, что по данному вопросу граждане обращались о «дублирующей» процедуре, после получения ответа о данном критерии граждане единогласно ответили, что дублирующих процедур при по-

лучении данной услуги нет.

Для оценки отношения персонала к заявителю, был задан вопрос (табл. 11).

При анализе данного показателя было выявлено, что отношение персонала ООО «ЕРЦ» к заявителям скорее доброжелательное, чем недоброжелательное, что может говорить о хорошей работе подрядной организации в плане работы с заявителями, несмотря на большое количество жалоб, которое ежедневно высказывают специалистам ООО «ЕРЦ».

Для оценки стоимости платы за оказание услуги (включая сбор документов), был задан вопрос (табл. 12):

При изучении показателя платы за оказание услуги, включая сбор документов, большинство респон-

Таблица 9 – Присутствует ли возможность обжалования решения Уполномоченного органа?

№	Варианты ответа	% от числа ответивших
1.	Присутствует	100
2.	Скорее отсутствует, чем присутствуют	-
3.	Скорее присутствует, чем отсутствуют	-
4.	Отсутствует	-

Таблица 10 – Как Вы считаете, имеется ли в отделениях, предоставляющих услугу, осуществляющих прием граждан дублирующие процедуры?

№	Варианты ответа	% от числа ответивших
1.	Отсутствуют	100
2.	Скорее отсутствуют, чем присутствуют	-
3.	Скорее присутствуют, чем отсутствуют	-
4.	Присутствуют	-

Таблица 11 – Как Вы оцениваете, отношение персонала в отделениях, предоставляющих услугу, осуществляющих прием граждан?

№	Варианты ответа	% от числа ответивших
1.	Доброжелательное	40
2.	Скорее доброжелательное, чем недоброжелательное	52
3.	Скорее недоброжелательное, чем доброжелательное	5
4.	Недоброжелательное	3

Таблица 12 – Как Вы оцениваете стоимость платы за оказание услуги (включая сбор документов), в отделениях, предоставляющих услугу, осуществляющих прием граждан?

№	Варианты ответа	% от числа ответивших
1.	Высокая	4
2.	Скорее высокая, чем низкая	7
3.	Скорее низкая, чем высокая	17
4.	Отсутствует	72

дентов ответило, что плата отсутствует, но также часть респондентов отметила, что плата присутствует.

Для оценки времени ожидания в очереди на прием был задан вопрос (табл. 13):

При анализе полученных данных стоит отметить, что скорость предоставления услуги в ООО «ЕРЦ» составляет 14 минут в среднем, что уже было указано. Кроме того, в отделении ООО «ЕРЦ» работает порядка 5-8 окон для подачи заявлений.

Таким образом, граждане указали, что времени ожидания в очереди на прием затрачивается скорее мало, чем много.

Для оценки длительности обслуживания был задан вопрос (табл. 14):

С учетом 14 минут, необходимых для заполнения документов, а так же снятия копий, можно отметить, что процесс оформления документов достаточно долгий, о чем так же сказали респонденты.

Для оценки срока предоставления государственной (муниципальной) услуги, был задан вопрос (табл. 15):

Если у заявителя имеется весь необходимый пакет документов, включая наличие тех документов,

которые запрашивает Комитет социальной политики при их отсутствии, решение о назначении или же отказе в назначении компенсации расходов выносится в течение 10 дней. Если же необходима процедура межведомственного запроса, то сроки назначения или же отказа в назначении компенсации расходов могут достигать порядка 2 месяцев. Таким образом, получились данные, говорящие о том, что сроки могут быть как достаточно быстрыми, так и медленными.

Далее рассмотрим комфортность ожидания услуги [3, с.102] в ООО «ЕРЦ». Для оценки комфортности графика работы был задан вопрос (табл. 16):

Стоит отметить, что отделения ООО «ЕРЦ» по указанным выше адресам работают с 9 и до 18 часов со вторника по субботу. Перерыв с 13 до 14 часов. В понедельник и воскресенье прием граждан не осуществляется. Таким образом, большинство граждан ответило, что график работы подрядной организации комфортный.

Для оценки комфортности мест ожидания был задан вопрос (табл. 17):

В пунктах приема граждан установлены кондиционеры, кресла, есть скамейки, но с учетом большого

Таблица 13 – Сколько времени Вы тратите на ожидание в очереди на прием в отделениях, предоставляющих услугу, осуществляющих прием граждан?

№	Варианты ответа	% от числа ответивших
1.	Много	16
2.	Скорее много, чем мало	18
3.	Скорее мало, чем много	38
4.	Мало	28

Таблица 14 – Как Вы оцениваете длительность обслуживания в отделениях, предоставляющих услугу, осуществляющих прием граждан?

№	Варианты ответа	% от числа ответивших
1.	Долго	21
2.	Скорее долго, чем быстро	38
3.	Скорее быстро, чем долго	18
4.	Быстро	23

Таблица 15 – Как Вы оцениваете сроки предоставления государственной (муниципальной) услуги?

№	Варианты ответа	% от числа ответивших
1.	Долго	13
2.	Скорее долго, чем быстро	39
3.	Скорее быстро, чем долго	41
4.	Быстро	7

количества граждан мест хватает не всем. Большинство граждан ответили, что места ожидания скорее комфортны, чем некомфортны, хотя так же можно отметить, что немалая часть респондентов ответила, что им было некомфортно ожидать приема в ООО «ЕРЦ».

Для оценки комфортности так же был задан вопрос о санитарно-гигиенических условиях помещения (табл. 18):

В пунктах ООО «ЕРЦ» есть кондиционеры, туалеты для посетителей, хорошая освещенность, просторные помещения для приема граждан, ежедневно производится влажная уборка помещений, оборудованы места ожидания, в зимние периоды помещение хорошо отапливается. Таким образом, граждане ответили, что санитарно-гигиенические условия помещения комфортны.

Основываясь на данных социологического опроса можно сделать следующие выводы.

В целом можно сделать вывод, что предоставление мер социальной поддержки по оплате жилого помещения и коммунальных услуг в муниципальном образовании «город Екатеринбург» находится на хорошем уровне.

Однако, в городе Екатеринбурге остаются нерешенными следующие основные проблемы предоставления компенсации расходов по оплате за жилое помещение и коммунальных услуг:

1. Низкая доступность получения услуги, наличие очередей.
2. Низкая информированность населения по вопросам компенсации расходов.
3. Длительность процедуры назначения компенсации.

Для решения выявленных проблем нами предлагаются следующие практические рекомендации.

Для *качественного улучшения условий для граждан, обращающихся за назначением компенсации расходов на оплату жилого помещения и коммунальных услуг*, прежде всего, необходимо увеличить количество отделений расчетного центра. Например, в Орджоникидзевском районе работает 3 отделения, что достаточно мало для весьма большого района города Екатеринбурга. Или, например, в Верх-Исетском районе открыто только 1 отделение для приема граждан. Другими словами, необходимо открывать дополнительные отделения для большего удобства граждан, а так же избегания «нарастания» очередей.

Кроме того, необходимо:

- доставлять информационный лист прямо в почтовый ящик гражданам о смене законодательства и новшествах, которые влияют на предоставление компенсации расходов,
- предоставлять максимально полную и понятную информацию в ЕРЦ для граждан, чтобы человек

Таблица 16 – Как Вы оцениваете комфортность графика работы ООО «ЕРЦ»?

№	Варианты ответа	% от числа ответивших
1.	Комфортно	63
2.	Скорее комфортно, чем некомфортно	24
3.	Скорее некомфортно, чем комфортно	9
4.	Некомфортно	4

Таблица 17 – Как Вы оцениваете комфортность места ожидания в ООО «ЕРЦ»?

№	Варианты ответа	% от числа ответивших
1.	Комфортно	11
2.	Скорее комфортно, чем некомфортно	44
3.	Скорее некомфортно, чем комфортно	29
4.	Некомфортно	16

Таблица 18 – Как Вы оцениваете санитарно-гигиенические условия помещения (освещенность, просторность, отопление и чистота воздуха) в ООО «ЕРЦ»?

№	Варианты ответа	% от числа ответивших
1.	Комфортно	54
2.	Скорее комфортно, чем некомфортно	27
3.	Скорее некомфортно, чем комфортно	12
4.	Некомфортно	7

не стоял целую очередь из-за того, что ему не понятен вид документа, где его получить и т.д.,

- разработать для специалистов ЕРЦ методическое пособие по приему документов для сокращения времени и избавления от ошибок специалистов

Для сокращения очередей возможно:

1. Проводить большую информационную работу с гражданами, сообщать об изменениях в законодательстве.
2. Постараться большее количество документов проводить через электронный документооборот, использовать систему «одного» окна.
3. Увеличить количество действующих отделений ЕРЦ
4. Увеличить штат сотрудников для того, чтобы:
 - было больше специалистов, которые могут принимать заявления у граждан
 - специалисты так же могут находиться в зале (при большой загруженности ЕРЦ) и осуществлять консультацию, например, по заполнению бланков или же недостающих документов, чтобы сократить время приема документов
 - увеличить время работы подрядной организации для приема граждан, поскольку в настоящее время ООО «ЕРЦ» работает до 17.00
5. Модернизация техники. Если закупить новое оборудование, которое может быстрее сканировать, копировать документы и т.д., то это уже может сократить время на технические аспекты работы специалистов.
6. Повышение квалификации сотрудников за счет обучения, проведения семинаров и прочее.
7. Оптимальное увеличение рабочих мест по районам города.
8. Просмотреть работу специалистов и убрать «не нужные» элементы из работы.
9. Создать единую электронную базу граждан. Например, создать центр, где сидят различные специалисты из социальной политики, сферы ЖКХ, ЗАГСов, паспортной службы и т.д.

Для улучшения информационной доступности предоставления социальной услуги необходимо:

- сделать небольшую памятку для граждан, в которой описать конкретные примеры, касающиеся получения компенсации расходов на стендах в социальных учреждениях, например, в школах, больницах, детских садах, чтобы человек мог прочесть о данной услуге и чтобы он знал, куда и к кому обратиться. Так же данную информацию необходимо разместить на стендах в Администрации города и районов, в Министерстве социальной политики, Управлении социальной политики. Самое главное в данном случае – это не переписывание законодательства, а больший упор на примерах;

- необходима рекламная кампания, поскольку данная услуга носит исключительно заявительный характер, бывали случаи, когда человек мог уже несколько лет получать компенсацию, но из-за «незнания» о данной услуге, человек ее не получал. Следовательно, для размещения рекламы необходимо использовать:

- газеты (заметки в конкретных газетах для целевой аудитории),
- радио (небольшая реклама о компенсации расходов в пределах города),
- интернет (реклама на сайтах государственных учреждений, на информационных сайтах города),
- растяжки,
- письменно уведомлять человека о возможности получить данную услугу, если он является льготником, но не оформил заявление,
- телевидение (приглашать компетентных руководителей или специалистов на интервью для просвещения населения),
- профсоюзы (памятки о компенсации).
- издать памятку о компенсации расходов на обратной стороне квитанции
- проводить работу с организациями, начисляющими плату за жилое помещение и коммунальные услуги для просвещения граждан, пользующихся льготами, с советами домов
- Проведение семинаров.

В настоящее время актуально развивать call-центр:

- Необходимо увеличить количество сотрудников call-центра
- Необходимо модернизировать технику, чтобы улучшить скорость обработки информации, поскольку очень много информации специалисты берут именно из программного комплекса. Следовательно, чем современнее будет «машина», тем быстрее будет открываться программное обеспечение, выполняться поиск информации, вноситься изменения.
- Необходимо доработать программное обеспечение. Доработка может быть как для адаптации программы (по скорости работы), так и по информативности данных.
- Поскольку call-центр является единым, как для вопросов по начислению квартплаты, так и по вопросам компенсации расходов, возможно, необходимо разделить номера телефонов для консультации либо по вопросам компенсации расходов либо по вопросам начисления квартплаты.
- Обучение и повышение квалификации персонала, поскольку, чем более опытен специалист, тем

меньше времени ему необходимо для качественной консультации позвонившего.

- Создание «операторов - роботов», которые могут помочь с решением наиболее частых и простых вопросов, например, таких как у сотовых компаний.

Примерный перечень вопросов, на которые «роботы» могут дать ответы:

- узнать дату перечисления компенсации расходов
- как оформить компенсацию расходов и список документов
- что делать при перемене места жительства или смерти льготника
- узнать время работы ООО «ЕРЦ» и адреса организации
- куда обратиться в случае оформления субсидий.

Данные «роботы» будут ускорять работу операторов, поскольку оператор сможет узнать вопрос человека и предложить прослушать ответ от «робота», если вопрос касается, например, списка документов и начать беседу с другим человеком, который находится в очереди.

Для *ускорения срока предоставления услуги «предоставление компенсации расходов на оплату жилого помещения и коммунальных услуг»* возможно:

- ускорение самой процедуры возможно при повышении штата сотрудников, как в ООО «ЕРЦ», так и в Комитете социальной политики Администрации города Екатеринбурга
- создание системы одного «окна». В таком случае будут известны все сведения о заявителе, и не нужно будет тратить много времени на сбор документов.
- модернизация оборудования, при помощи которой будет более быстрый обмен данных, занесение «электронных» дел в электронный архив.
- переход от «бумажных» документов к «электронным», что позволит ускорить процедуру, а так же сократит время на обработку (копирование) документов.

Обобщая предложенные направления, можно отметить следующие первоочередные меры повышения эффективности предоставления компенсации расходов на оплату жилого помещения и коммунальных услуг:

- переход к системе только электронного документооборота, система «одного» окна, а так же электронные межведомственные запросы;
- доработка программного комплекса, при помощи которого вся необходимая информация для назначения компенсации расходов будет предоставлена специалистам в кратчайшие сроки;
- Передача функций в многофункциональный

центр, чтобы заявитель мог собрать все документы в одном месте;

- Единообразие формы заявлений для всех категорий граждан на законодательном уровне;
- Создание единого ведомства, которое обладает правом подтверждать и устанавливать право на получение мер социальной поддержки, поскольку в настоящее время есть ведомства, которые могут только подтверждать и только устанавливать право на меры социальной поддержки.

Литература:

1. Александрова А.Л. Управление программами социального обслуживания и социальной помощи. М., 2007. 346 с.
2. Оценка эффективности деятельности учреждений социальной поддержки населения / под общ. ред. П.В. Романова, Е.Р. Ярской-Смирновой. М.: Московский общественный научный фонд; Центр социальной политики и гендерных исследований, 2007.
3. Мониторинг государственных и муниципальных услуг в регионе как стратегический инструмент повышения качества регионального управления: опыт, проблемы, рекомендации / Под. ред. В.В. Маркина, А.В. Осташкова. М.: Экскилибрис Пресс, 2008. 321 с.
4. Южаков В.Н. Качество государственных и муниципальных услуг: усилия и результаты административной реформы // Вопросы государственного и муниципального управления. 2014. № 1. С. 52-69.
5. Зерчанинова Т.Е., Шипицына Ю.М. Социальный аудит качества и доступности государственных услуг в Свердловской области // Вопросы управления. 2014. № 4. С. 45-52.
6. Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» [электронный ресурс]: Федеральный закон от 28 декабря 2013 г. № 442-ФЗ (в ред. от 21 июля 2014 г.). Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
7. Коваленко Е.А., Строкова Е.Л., Феотистов О.А. Модели организации адресной помощи. М., 2009. 246 с.
8. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации [электронный ресурс]: Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (в ред. от 14 октября 2014 г.). Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
9. О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований, расположенных на

территории Свердловской области, государственным полномочи-ем Российской Федерации по предоставлению мер социальной поддержки по оплате жилого помещения и коммунальных услуг» [электронный ресурс]: Закон Свердловской области от 9 октября 2009 года № 79-ОЗ (в ред. 28 апреля 2014 г.). Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

10. О порядке назначения и выплаты компенсаций расходов на оплату жилого помещения и коммунальных услуг отдельным категориям граждан, оказание мер социальной поддержки которым относится к ведению Российской Федерации [электронный ресурс]: Постановление Правительства Свердловской области от 26 июня 2012 г. № 688-ПП (в ред. от 15 июля 2014 г.). Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
11. Об утверждении Положения об организации работы по предоставлению компенсаций расходов на оплату жилого помещения и коммунальных услуг на территории муниципального образования «город Екатеринбург» [электронный ресурс]: Постановление Администрации города Екатеринбурга от 21 ноября 2014 г. № 3546. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

References:

1. Aleksandrova A.L. Programme management of social services and social assistance. M., 2007. 346 p.
2. Evaluation of the effectiveness of the institutions of social support / Edited by P.V. Romanov, E.R. Yarskaya-Smirnova. M.: Moscow Public Science Foundation; Center for Social Policy and Gender Studies, 2007.
3. Monitoring of state and municipal services in the region as a strategic tool to improve the quality of regional management: experience, problems and recommendations / Edited by V.V Markin, A.V. Ostashkov. M. Ekslibris Press, 2008. 321 p. .
4. Yuzjakov V.N. The quality of public and municipal services: the efforts and results of the administrative reform // Voprosy gosudarstvennogo i munitsipalnogo upravleniya. 2014. № 1. P. 52-69.
5. Zerchaninova T.E., Shipitsyna Yu.M. Social audit of the quality and accessibility of public services in the Sverdlovsk region // Voprosy upravleniya. 2014. № 4. P. 45-52.
6. On the basis of social services to citizens in the Russian Federation [e-recourse]: Federal Law of 28 December 2013 № 442-FZ (as amended on July 21, 2014). The document has not been published. Access from the reference and legal system "ConsultantPlus".
7. Kovalenko E.A., Ctrokova E.L., Fetisov O.A. Models of organization of targeted assistance. M., 2009. 246 p.
8. On general principles of organization of local government in the Russian Federation [e-resource]: Federal Law of October 6, 2003 № 131-FZ (as amended on October 14, 2014). The document has not been published. Access from the reference and legal system "ConsultantPlus".
9. Empowerment of local governments of municipalities located in the Sverdlovsk region, state powers of the Russian Federation for the provision of social support to pay for housing and communal services [e-resource]: Law of Sverdlovsk region on October 9, 2009 № 79-OZ (as amended April 28, 2014). The document has not been published. Access from the reference and legal system "ConsultantPlus".
10. On the order of appointment and compensation of expenses to pay for housing and communal services for certain categories of citizens, the provision of social support measures which are the responsibility of the Russian Federation [e-resource]: Resolution of the Government of Sverdlovsk region from June 26, 2012 № 688-PP (as amended on July 15, 2014). The document has not been published. Access from the reference and legal system "ConsultantPlus".
11. On Approval of Regulations on the organization of the provision of compensation expenses to pay for housing and communal services in the territory of the municipality "City of Ekaterinburg [e-resource]: Resolution of the Administration of Yekaterinburg on November 21, 2014 № 3546. The document has not been published. Access from the reference and legal system "ConsultantPlus".

СОЦИАЛЬНО–ЭКОНОМИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ СОВРЕМЕННОГО ГОРОДА

ОТ ГОРОДСКОГО «СЖАТИЯ» К ПРОЦВЕТАНИЮ, НА ПРИМЕРЕ ПОСТИНДУСТРИАЛЬНОГО ОБНОВЛЕНИЯ Г. ЛЕЙПЦИГ

Браде И.

PhD, старший научный сотрудник, Институт региональной географии им. Лейбница,
Германия, Лейпциг, ул. Шонгауэр, 9. I_Brade@ifl-leipzig.de

Слепухина И.

PhD, научный сотрудник, Институт региональной географии им. Лейбница, Германия, Лейпциг,
ул. Шонгауэр, 9. I_Slepukhina@ifl-leipzig.de

УДК 332.14(430)
ББК 65.049(4Гем)

Цель. На примере города Лейпциг представить основные подходы и инструменты в сфере управления городским развитием, которые могли бы быть полезны для российских городов.

Методы. Исследование базируется на системном анализе европейской практики в сфере городского обновления и на комплексном анализе документов регламентирующих городскую политику.

Результаты и практическая значимость. Выявлены преимущества интегрированного подхода к обновлению городов. На примере Лейпцига рассмотрены различные инструменты в сфере управления городским развитием, которые могут быть адаптированы к российским условиям.

Научная новизна. Раскрыто понятие интегрированного подхода к устойчивому городскому развитию. Выявлена дуалистическая природа качества городской жизни, которая достигается за счет одновременного развития «жестких» и «мягких» факторов, которые включают в себя экономический базис города с одной стороны и социальные аспекты, основанные на формировании комфортных общественных пространств и социальной инфраструктуры, с другой стороны.

Ключевые слова: городское постиндустриальное развитие, городская экономика, интегрированный подход к городскому развитию, потенциал городского региона, обновление городов

FROM SHRINKING TO BOOMING CITY, THE CASE OF LEIPZIG POST-INDUSTRIAL URBAN REGENERATION

Brade I.

PhD, senior researcher, Leibniz-Institut für Länderkunde (Germany), 9 Schongauerstraße, Leipzig, Germany 04328
I_Brade@ifl-leipzig.de

Slepukhina I.

PhD, research assistant, Leibniz-Institut für Länderkunde (Germany), 9 Schongauerstraße, Leipzig, Germany 04328
I_Slepukhina@ifl-leipzig.de

Purpose. To present the main approaches and tools in the management of urban development, which could be useful for the Russian cities on the example of Leipzig.

Methods. The study is based on a systematic analysis of the European practice in the field of urban renewal and on a comprehensive analysis of documents regulating urban policy.

Results and practical significance. Authors revealed the advantages of an integrated approach to urban renewal. The various tools in the management of urban development, which can be adapted to Russian conditions were examined on the example of Leipzig.

Scientific novelty. The concept of an integrated approach to sustainable urban development was revealed. Authors revealed the dual nature of the urban life quality, which is achieved by the simultaneous development of “hard” and “soft” factors, which include the economic base of the city on the one hand and social aspects, based on the formation of comfortable public spaces and social infrastructure, on the other hand.

Key words: urban post-industrial development, urban economy, integrated approach to urban development, urban potential, urban regeneration.

Адаптация городов к постоянно изменяющимся условиям представляет собой актуальную задачу практически для всех городских поселений, так как является закономерным и необходимым этапом их развития. Как показывает практика, нередко первой реакцией города на смену экономико-политического режима или в следствии индустриальных революций, является стремительная деградация городской экономики, ухудшение качества городской среды, ослабление социальных городских функций. Однако, с течением времени одни города постепенно восстанавливаются и начинают процветать, в то время как другие банкротятся, стагнируют и переходят в разряд депрессивных. С научно-исследовательской точки зрения интересным является вопрос: какие факторы становятся ключевыми для успешного преодоления городского кризиса (городской трансформации), какие стратегии городского обновления помогают создать условия для устойчивого городского развития.

В настоящее время во многих странах политика обновления городов, стала неотъемлемой частью городской политики в целом, и реализуется в различных видах и формах, включая в себя как мероприятия по обновлению жилищного фонда и инфраструктуры, так и реализацию разнообразных крупномасштабных проектов, и проведение мега-событий (mega-events) [1,2,3]. А сами вопросы обновления городов уже довольно прочно сформировали отдельное научное направление в городских исследованиях [4,5,6]. Анализируя зарубежный опыт, и, в частности, опыт таких стран как Германия, Голландия, Великобритания, Швеция или Франция, можно сказать, что каждая страна имеет свой уникальный путь обновления городов, который во многом определяется политическими, экономическими, социальными, культурными, географическими, историческими факторами, влияющими на городское развитие [7].

Постепенно и в России процессы обновления городов получают все большую актуальность и ста-

новятся неотъемлемой частью городского хозяйства, формируя самостоятельное направление деятельности региональных и муниципальных органов власти, что в свою очередь требует разработки методов стратегического, бюджетного, градостроительного, административного планирования, совершенствования программно-целевых подходов и современных организационно-экономических механизмов принятия решений. Управление этими процессами в российских условиях осложняется недостаточно разработанной нормативно-правовой базой, отсутствием комплексного подхода к планированию процессов обновления, как на региональном, так и на местном уровнях, напряженностью бюджетов и недостаточной проработкой механизмов привлечения и консолидации бюджетных и частных инвестиций [7].

В этой связи международный опыт обновления городов, ориентированный на системно-комплексное воспроизводство городской среды и привлечение финансовых ресурсов, может быть полезным для разработки эффективных управленческих решений в сфере городского развития. Как нам кажется, для российских городов, наиболее интересным является опыт адаптации постсоциалистических городов к рыночным условиям. Именно города постсоциалистических стран, также как и российские города, при переходе от централизованной к рыночной экономике испытали необходимость трансформации городской экономической базы с одновременным встраиванием себя в глобальные процессы урбанизации. Цель данной статьи - на примере обновления Лейпцига показать, какие факторы важны для адаптации города к рыночной экономике в постиндустриальной среде.

При объединении Германии в 1989 г, Лейпциг испытал значительные социально-экономические потрясения. Меньше чем за десять лет город потерял около 90% рабочих мест в промышленности и столкнулся с сокращением населения. Однако, совокупность мероприятий предпринимаемых органами городской власти

совместно с поддерживающей национальной политикой, направленных на развитие проблемных городов, создали такие рамочные условия, которые позволили городу в конце 2013 года получить статус наиболее привлекательного города для жизни в Германии [8]. На наш взгляд, пример Лейпцига может быть рассмотрен как один из успешных примеров адаптации социалистического индустриального города к постиндустриальной капиталистической действительности. На примере Лейпцига мы попытаемся понять, что послужило главным толчком к успешному развитию города, за счет каких инструментов и механизмов удалось изменить вектор развития города, и привлечь в него как инвестиционный, так и человеческий капиталы.

Прежде чем подробно рассмотреть практику обновления Лейпцига, мы считаем целесообразным остановиться на основных современных направлениях европейской политики городского обновления.

Современные направления европейской политики городского обновления

В настоящий момент вопросы городского обновления или городской трансформации получили достаточно большое практическое распространение в городских политиках многих европейских стран. При этом известно, что цели и задачи обновления городов объективно зависят от масштабов и структуры имеющихся финансовых, материальных, трудовых и природных ресурсов, сконцентрированных и генерируемых территорией, степени развития производственной, социальной и инженерной инфраструктуры региона. В зависимости от финансовых, институциональных, социальных, технических, экологических факторов обновление имеет различные целевые установки. Учитывая совокупность вышеперечисленных факторов, каждая страна разрабатывает соответствующую городскую политику максимально отвечающую нуждам и потребностям городов.

В результате последней индустриальной революции, в процессе трансформации от индустриального к постиндустриальному обществу, как в странах Северной Америки, так и в Европейских странах, пропагандируется и развивается политика, основанная на том, что развитие городов во многом зависит от наличия у них конкурентного преимущества по сравнению с другими городами, которое в свою очередь может быть достигнуто за счет реализации разнообразных стратегий, призванных обновить город до соответствующего «мирового» уровня. За последние десятилетия политика многих европейских государств получила «городское» измерение, когда именно города рассматриваются как локомотивы роста национальной экономики и именно от их процветания зависит процветание нации [4].

Не смотря на то, что городская политика каж-

дой страны уникальна и разрабатывается для решения определенных проблем в конкретных городах, британский аналитический центр, занимающийся проблемами городского развития [9] выделил три основных тренда формирования городской политики в Европейских странах.

Во-первых, за последние десятилетия пересмотрен баланс между национальными, региональными и местными органами власти в сфере управления городами. В настоящий момент, роль национальных органов власти в вопросах городского развития незначительна, в то время как местные органы власти получили больше прав и обязанностей, хотя и не всегда больше ресурсов.

Во-вторых, в последнее время во многих Европейских странах произошло понимание того, что именно города и их успешное развитие способствует процветанию национальной экономики.

В-третьих, возрастает понимание того, что цели и задачи городской политики должны быть четко сформулированы на национальном уровне с учетом специфических местных проблем и возможностей городов и их жителей.

Своеобразный «городской флюс» в национальной экономике, инициировал на европейском уровне разработку разнообразных документов, регулирующих и регламентирующих развитие городов, включая такие как, «Лейпцигская Хартия устойчивого развития городов» или «Декларация Толедо о городском развитии» [10,11]. Основная идея современных документов, регламентирующих развитие городов, направлена на то, что для эффективной реализации городской политики, включая политику городского обновления, необходимо использовать интегрированный подход, который подразумевает, прежде всего, переход от секторального к комплексному, многофакторному решению задачи развития города, для решения которой должны быть вовлечены все уровни власти, во всем своем разнообразии с одной стороны, а с другой стороны, частный бизнес, общественность, НГО, жители города. Именно комплексное вовлечение всех участников влияющих на городское развитие, включая всю иерархию государственных органов власти и организаций и негосударственных является обязательным и необходимым условием для реализации успешной городской политики, так как эффективное сотрудничество и взаимодействие между различными организациями в различных структурах, является необходимой предпосылкой для эффективной трансформации города [12].

С другой стороны интегрированный подход подразумевает также пространственную, временную, функциональную координацию и интеграцию различных политик для достижения целей устойчивого городского развития, используя специальные инстру-

менты и механизмы управления [13], в том числе, за счет баланса между всеми компонентами устойчивого развития: социальной, экономической и физической (экологической) [4].

Практика трансформации Лейпцига в город комфортный для жизни за счет интегрированного подхода к городскому развитию является интересной для понимания природы и сущности данного подхода. Далее, мы подробно остановимся на некоторых особенностях развития Лейпцига и рассмотрим механизмы и инструменты, которые были применены в городе при его трансформации от индустриального к постиндустриальному динамичному городу.

Экономическое процветание Лейпцига до Второй Мировой Войны

Лейпциг расположен в Саксонии, в Восточной Германии. Славянское поселение Липск было образовано еще в 9 веке, а официальный статус города Лейпциг получил в 12 веке (1165 г.). Исторически стратегическим и конкурентным преимуществом города было его выгодное местоположение на пересечении двух основных торговых путей (Via Regia и Via Imperia), что практически сразу позволило превратиться город в успешный и динамично развивающийся транспортно-торговый узел с параллельным развитием многочисленных ярмарок и выставок. Именно ярмарки и выставки, которые проходили в Лейпциге, уже с XII века принесли городу титул «Город выставок» (Messestadt). Нужно отметить, что на протяжении всей своей жизни, город ни разу не приостанавливал и не менял данную функцию. Благодаря расположению на пересечении торговых путей, в XIII - XVIII веках город был мировым центром по обработке пушнины, так как именно сюда ее привозили со всего мира, обрабатывали и торговали. Также исторически Лейпциг знаменит развитым книгопечатанием и своей полиграфической индустрией. Всемирную славу городу принесли ежегодные книжные выставки, которые и сейчас собирают книгоиздателей со всего мира и являются знаковым событием в жизни города. В 1409 году в Лейпциге был основан университет, который является одним из старейших университетов Германии и во многом благодаря которому город стал успешно развиваться как крупный научный центр, постепенно добавляя все новые научные институты и организации.

Значительный толчок в своем развитии город получил в XIX веке, когда он стал центральным железнодорожным узлом в транспортной системе Германии. Именно на этот период приходится пик экономического развития Лейпцига. В городе быстрыми темпами развивались текстильная и полиграфическая промышленности, машиностроение и металлообработка. Только за один век, с 1830 по 1931 г.г., численность городского населения выросла почти в восемнадцать раз, и

в 1931 году население города достигло своего исторического максимума и насчитывало 719 000 человек. Это во многом объясняется тем, что в начале XX века город был одним из самых крупных и значимых экономических центров Германии, уступая в масштабах производства лишь Берлину, Гамбургу, Мюнхену и Кёльну [14].

Перестройка Лейпцига в социалистическое время

После Второй мировой войны Лейпциг вступил в новую фазу своего развития – социалистическую. Именно в этот период экономическая база города претерпела значительные изменения и была переориентирована на развитие тяжелой промышленности, в частности развитие получили тяжелое машиностроение, химическая и текстильная промышленности. Параллельно с индустриализацией города, такие традиционные отрасли как полиграфия и книгопечатание, в лице таких фирм как Brockhaus, Reclam, Inselverlag, переместили свое производство в западную Германию.

Не смотря на развитие промышленности, социалистический период Лейпцига характеризуется постоянным уменьшением численности населения, которое обусловлено прежде всего демографическими факторами, связанными с низкой рождаемостью, и до определенной степени миграционными факторами, характеризующимися «утечкой мозгов» в западную Германию до 1961 года и после объединения в девяностых годах. Долгое время Лейпциг был «сжимающимся» городом, с деградирующей городской средой, что во многом обусловлено тем, что в социалистический период Лейпциг испытывал значительную нехватку финансовых ресурсов для поддержания и развития городской среды, жилищного фонда, коммунальной инфраструктуры и общественного транспорта. В результате чего, облик города значительно изменился, в том числе во многом за счет (массового) строительства типовых панельных домов, как в центре так и на окраине города.

Хотя Лейпциг и был важным индустриальным, экономическим и торговым центром в ГДР, на международной арене город был уже не так значим, как прежде. В целом, социалистический период Лейпцига характеризуется формированием индустриальной базы города, что значительно переориентировало Лейпциг с сервисного города на индустриальный.

Лейпциг в новых общественных и глобальных условиях

В результате объединения Германии Лейпциг, как и многие города Восточной Германии, в очередной раз столкнулся с необходимостью социально-экономической трансформации. Городская экономика, выстроенная в рамках социалистического политическо-

го строя, основанная на принципах централизации и планирования, стала неконкурентоспособна в новых капиталистических реалиях. Разрушение социалистической экономической системы естественным образом повлекло за собой деградацию промышленной базы города. Промышленная продукция, выпускаемая в условиях социалистического строя в условиях рынка сбыта внутри Совета Экономической взаимопомощи (СЭВ), при выходе на мировые рынки была неконкурентоспособна, в результате чего, многие заводы и фабрики были закрыты и только за первые два года город потерял почти 40% рабочих мест в промышленности, а к 1996 году количество рабочих мест в промышленности сократилось более чем в 10 раз и составляло не более 11 000, по сравнению с 101 000 рабочих мест

в 1989 году (рис. 1) [14]. Открытие границ между двумя германскими государствами, деиндустриализация и возникновение социально-экономических проблем значительно уменьшилось население, как из-за миграционного оттока, так из-за естественной убыли населения. С 1989 по 1998 годы население города уменьшилось почти на 100 000 человек и в 1998 году насчитывало только 437 000 человек. В 1999 году благодаря административному изменению границ, город смог увеличить свое население почти на 60 000 человек (рис. 2) [15].

Негативные структурные изменения, с которыми город столкнулся в начале девяностых годов XX века в результате политических и экономических трансформаций, стимулировали городские органы

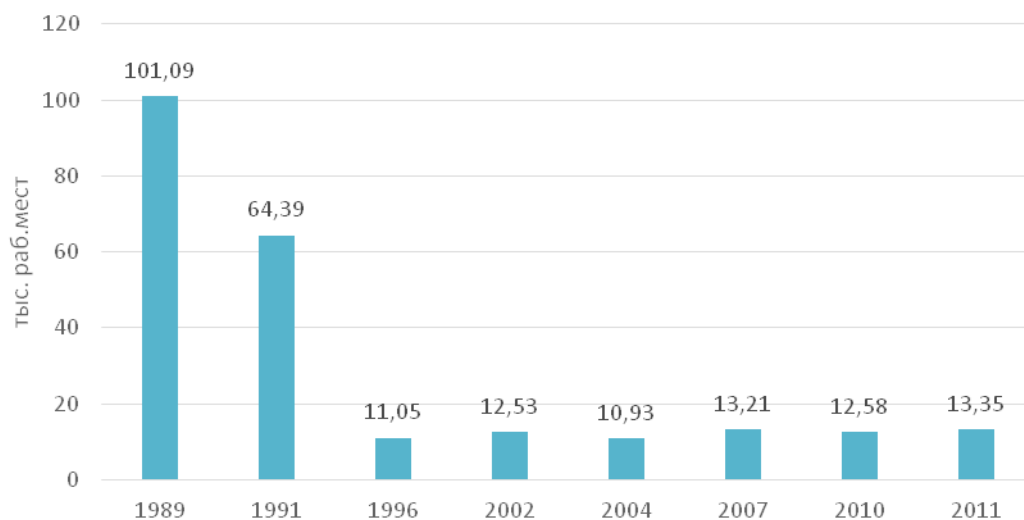


Рис. 1. Динамика количества рабочих мест в промышленности в г. Лейпциг с 1989 по 2011 г.г., тыс. раб. мест

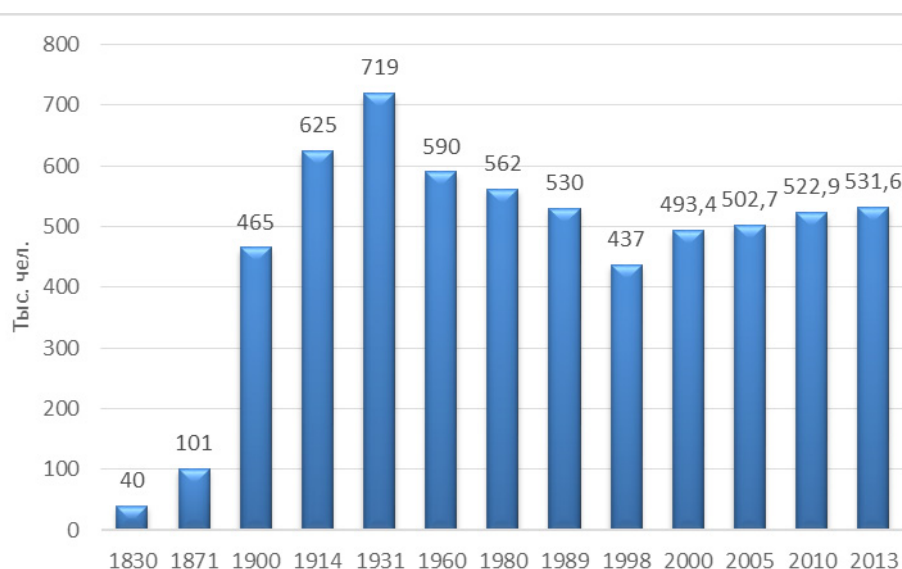


Рис. 2. Динамика численности населения города Лейпциг с 1830 по 2013 г.г., тыс. чел.

власти к поиску путей выхода из сложившейся ситуации, к формированию новой городской политики, к поиску эффективных управленческих решений и созданию механизмов для привлечения нового бизнеса и остановки оттока населения.

Одним из таких инструментов управления развитием территорий была концепция городского развития, разработанная в середине девяностых годов (Stadtentwicklungsplan, STEP) [16], помимо общих принципов развития города, данная концепция включает в себя такие специальные разделы как: развитие индустриальных городских территорий, уменьшение жилищного дефицита, развитие центральных городских и развитие общественных пространств [17]. Параллельная работа по выделенным направлениям призвана обеспечить интегрированный подход к развитию всего городского региона.

Анализируя результаты реализации данной концепции, можно сделать вывод, что практически все обозначенные направления дали свой положительный результат в развитие города и в совокупности преобразовали как экономический городской базис, так и социальный аспект города.

Для того, чтобы привлечь в город инвестиции и новый бизнес, городские власти выбрали стратегию интенсивного инвестирования в освоение промышленных территории (как в новые, так и в заброшенные). Основная идея развития/реновации промышленных территорий заключается в том, что город производит инфраструктурную подготовку промышленных площадок, инвестируя в транспортную и коммунальную инфраструктуру, и затем предлагает подготовленные промышленные площадки частному бизнесу [18, 19]. Помимо этого, городские органы власти являются инициатором новых бизнес контактов и активно приглашают частный бизнес для размещения своих активов на территории города, при этом предлагая не только готовые промышленные площадки, но и развивая умный менеджмент городом, за счет минимизации бюрократии, быстрого реагирования на запросы и потребности бизнеса, в том числе, стимулируя их налоговыми льготами и выгодными условиями подключения к коммунальной инфраструктуре. Именно ориентация на бизнес, на капитал, на инвестиции стала одним из главных преимуществ города в постсоциалистической трансформации. Подход, основанный на приоритетном предложении (supply-side approach) [14], благодаря которому город предлагает бизнесу выгодные условия и более того, старается максимально быстро реагировать на запросы бизнеса, так как любое промедление будет использовано другими городами – прямыми конкурентами, дал свои результаты практически сразу. Вследствие активной работы с инвесторами, в город пришел целый ряд новых все-

мирноизвестных фирм, включая, такие автоконцерны как Porsche и BMW, кроме того Amazon, DHL, Quelle, Siemens и др.

Решение Porsche и BMW выбрать Лейпциг в качестве площадки для размещения своего производства, учитывая, что Лейпциг никогда не являлся центром автомобильной промышленности, во многом было результатом быстрого реагирования городских властей на желание инвесторов развивать свой бизнес на новых площадках. Так, например, после эффективных переговоров между представителями органов городской власти и бизнеса, Porsche получил участок для размещения своего производства за 4 недели, Siemens за 6 недель, Amazon за 16 дней. [18].

Приход в город нового бизнеса, практически переориентировал экономику города и создал начальные условия для формирования новых экономических кластеров и направлений. Так, например, Porsche и BMW положили начало формированию автомобильного кластера в регионе. Завод BMW, построенный в 2005 году, сейчас один из крупных работодателей в городе, в текущий момент на нем трудятся более 3700 служащих, более того появление данного производства повлекло за собой развитие смежных отраслей, по обслуживанию представленного производства, инициировало создание многочисленных средних и малых фирм, которые обеспечили дополнительно более 6500 рабочих мест [18, 19].

С другой стороны немецкая логистическая компания DHL, а также подразделения компаний Quelle и Amazon, учитывая выгодное местоположение города и развитую транспортную инфраструктуру, выбрали Лейпциг в качестве главного перераспределительного логистического узла в системе транспортных перевозок и тем самым только компания DHL обеспечила городу более 3500 новых рабочих мест непосредственно на предприятии и более 7000 рабочих мест в смежных/сопутствующих отраслях [18].

Параллельно, помимо экономической переориентации города, за счет появления новых фирм и предприятий, город также получил и пространственную трансформацию. За счет прихода нового бизнеса, строительства новой транспортной инфраструктуры и новых торговых центров в городе обозначились несколько приоритетных полюсов пространственного развития. Так например, Porsche и BMW разместили свои производства на севере города, куда также был перенесен знаменитый Лейпцигский выставочный центр (Leipziger Messe), ранее располагавшийся в центре и на юге города, и к началу XXI века функционально устаревший. Новый выставочный центр «Leipziger Messe» построенный по новым технологиям, расположен на пересечении транспортных артерий, имеет отличное транспортное сообщение как с аэропортом,

так и с городом, что дает этому месту новый стратегический импульс для развития. Совокупность новых производств и эффективных транспортных развязок формирует динамично развивающуюся бизнес-зону, располагающуюся в северной части города близко к аэропорту Галле/Лейпциг (так называемый северный полюс роста). Также можно выделить восточный и западный полюсы роста города. Данные территории в основном специализируются на развитии сервисной экономики в форме строительства огромных торговых центров с разной специализацией [14].

В последние годы в Лейпциге также запущен ряд крупномасштабных проектов, направленных на формирование имиджа инновационного постиндустриального города. А именно, в городе реализуются такие крупномасштабные проекты, как развитие Медиа-Сити Лейпциг, строительство научного Био-Кампуса, в который входят различные научно-исследовательские институты международного ранга [18,20]. Также стратегия развития города направлена на эксплуатацию имиджа Лейпцига как научного города. Благодаря концентрации научных учебных заведений, (в настоящий момент в городе располагается три института научного объединения имени Макса Планка, два института общества Фраунгофера, четыре института научного объединения имени Лейбница и др.), город обладает потенциалом к инновационному развитию, который до сегодняшнего дня остается нереализованным и не используется до конца. Несмотря на то, что Лейпциг приобретает статус города современного автомобилестроения, однако, появившийся новый сегмент основан только на производстве, и не включает в себя научно-исследовательские и опытно-конструкторские разработки, что в свою очередь не требует высококвалифицированного персонала и снижает потенциал города в борьбе за человеческий капитал. Очевидно, что имеющийся в городе НИОКР сектор используется не в полной мере, и усиление инновационного развития города является потенциальным направлением его развития, которое четко обозначено в концепции развития города [14, 18, 20].

Анализируя текущую ситуацию, становится очевидно, что Лейпциг – город с огромным экономическим и социально-культурным потенциалом, для дальнейшего развития, во много благодаря тому, что на текущий момент в городе зародились и активно формируются новые кластеры, а именно автомобильный, медиа и коммуникаций, энергетический, логистический, биотехнологический кластеры, которые требуют не только времени для своего дальнейшего развития и становления, но также и комплексного подхода к их развитию основанного на совместной работе как органов власти, так и местного бизнес сообщества, и общественности.

Однако, факторы развития, направленные на реформирование экономической базы и улучшение конкурентоспособности, которые мы называем “жесткими” факторами (hard factors), далеко недостаточны для успешного развития ранее депрессивного города. Практика показывает, что не менее важными являются “мягкие” факторы (soft factors), то есть факторы, которые непосредственно отвечают за качество жизни населения, и тем самым привлекают в город молодое население, включая и студентов, и высококвалифицированных экспертов и менеджеров. Так, например, за последнее десятилетие, в городе восстановили и открыли все ранее закрытые промышленные каналы, вдоль которых появились многочисленные кафе, рестораны, галереи. Довольно густая сеть каналов позволяет ассоциировать Лейпциг с «маленькой Венецией».

Также, бывшие промышленные предприятия, располагающиеся в центре города, были предоставлены на льготных привлекательных условиях заинтересованным представителям бизнес сообщества, включая креативный класс. В настоящий момент на этих площадях появились различные культурные учреждения, галерей, пространства для креативного класса и творческой молодежи.

Очень важно отметить тот факт, что именно медиа кластер и креативная индустрия в настоящий момент являются факторами успешного городского экономического развития. Динамично растущий креативный сектор, совместно с инновационными научно-технологическими разработками, дополняют друг друга, таким образом, что вся совокупность действий, реализуемая прямо или косвенно в рамках данных кластеров является мощным креативным катализатором для городской экономики. Таким образом, именно креативный сектор стал “горячей точкой” в экономике Лейпцига.

Анализируя пространственные трансформации Лейпцига, мы можем сказать, что город довольно успешно реализует мероприятия, направленные на улучшение качества жизни населения и за последние годы город достиг существенных успехов. А именно, значительно преобразился центр города, где появилось много пешеходных зон, с развитой торгово-сервисной функцией, в том числе возродились знаменитые торговые пассажи Лейпцига. Также центр города имеет и «медленное» автомобильное движение, и развитую сеть велодорожек, которые созданы по всему городу и по которым без труда можно доехать до таких привлекательных в настоящее время окрестностей города, как например, бывшие угольные карьеры, которые сейчас трансформированы в озера и в парки.

Привлекательность города также во многом зависит и от состояния жилищного рынка. И здесь, практика решения жилищного вопроса в постсоциалисти-

ческом Лейпциге заслуживает отдельного детального рассмотрения, так как текущая ситуация на рынке жилья может быть охарактеризована как «жилищный рай», и данный опыт может быть полезен для многих российских городов. Несмотря на то что в настоящий момент мы наблюдаем развитый рынок аренды жилья, в различных сегментах по достаточно приемлемым ценам, такая ситуация была не всегда [21, 22].

Социалистический и постсоциалистический Лейпциг, как и все большие города ГДР, характеризовался значительным дефицитом жилья. Жилищный фонд в исторических частях города из-за постоянного недофинансирования стремительно ухудшался. Жилищная проблема получила толчок к развитию в постсоциалистический период, когда государство предприняло ряд значительных мер в жилищной политике, которые были направлены на увеличение предложения на рынке жилья, и были очень привлекательны для частных инвесторов/девелоперов. За первое десятилетие после объединения Германии, в Лейпциге было построено значительное количество жилья, за счет того, что инвесторы получали на выгодных условиях земельные участки для строительства. В основном это были коттеджные поселки среднего качества, которые вскоре породили субурбанизацию [21]. Параллельно с новым жилищным строительством, город осуществлял ряд программ по реконструкции уже существующего жилищного фонда. Не смотря на то, что ситуацию осложнял закон о реституции, за два десятилетия значительный объем жилищного фонда был капитально отремонтирован, а на рынке жилья в городе появилось жилье различного класса, сегментов, как дорогое, так и дешевое. В результате интенсивного жилищного строительства и параллельного оттока населения, предложение на рынке превысило спрос. В результате жители имели возможность переехать в жилье в соответствии с их запросами и возможностями. С другой стороны, этот факт, привлекал не только население из близлежащих населенных пунктов, но также иностранных инвесторов и инвесторов из разных частей Германии, которые сочли сложившуюся ситуацию крайне привлекательной. С 2000г. численность населения постоянно увеличивается и за счет притока населения, и за счёт естественного прироста. Не смотря на наличие высококорзвитогорынка арендного жилья, люди начали покупать жилье в городе, цены на которое в последнее время стабильно растут, в связи с тем, что Лейпциг стал комфортным городом для жизни, с развитыми социальной и экономической базами.

Опыт и уроки для российских городов

Несмотря на то, что в начале XX века Лейпциг был одним из важных экономических центров Германии, социалистический и начальный постсоциалистический периоды развития города охарактеризо-

ваны неблагоприятнымисоциально-экономическими трансформациями, которые существенно пошатнули положение города и перевели его из городов «высшей лиги» в город «второй лиги». Хотя в настоящий момент Лейпциг и не вернул себе былой экономической значимости на мировом рынке, однако амбиции города достаточно велики и, учитывая сложившуюся практику городской трансформации, можно сказать, что они не беспочвенны, так как в последние годы Лейпцигпревратился в«бумовый» город Германии, привлекательный как для населения, так и для бизнеса, обладающий комфортными условиями как для жизни, так и для ведения бизнеса, что подтверждается тем фактом, что за последние тринадцать лет численность населения города увеличилась на 8% [15] и согласно опросу проведенному в 2013 году Лейпциг признан самым привлекательным для жизни городом Германии [8].

Опыт обновления Лейпцига позволяет выделить несколько важных факторов/моментов, способствующих успешнойгородскойтрансформацию, которые могут быть использованы и в российской практике.

Во-первых, опыт трансформации Лейпцига подтвердил тот факт, что эффективное обновление города это систематическое целенаправленное управляющее воздействие органов власти, бизнеса и местного сообщества в целях улучшения качества жизни населения, основанное на интегрированном подходе, который воедино объединяет секторальные инициативы (экономика города, жилищный сектор, транспортная инфраструктура, социальная сфера, территориальное планирование) и рассматривает город, как единый целостный организм.

Во-вторых, опыт Лейпцига показал, что именно активное участие органов городской власти и оперативное реагирование на запросы бизнеса, позволяет привлечь бизнес на территорию, в том числе, за счет развития механизма государственно-частного партнерства (ГЧП). При этом формирование механизма ГЧП осуществляется на основе одновременного учета приоритетов региональных и локальных органов власти в области социально-экономического развития, и потенциала частного бизнеса, в том числе, производственных и финансовых мощностей инвестиционно-строительного комплекса территории. Так, например, после объединения Лейпциг является приоритетной точкой развития в Германии и получает значительные дотации и федеральные субсидии, за счет чего город имеет возможность реализовывать крупномасштабные проекты по подготовке индустриальных площадок и созданию комфортных общественных пространств. Именно государственная поддержка города была отправной точкой для его дальнейшего развития. С другой стороны, активизация деятельности

механизма ГЧП была обеспечена за счет разделения затрат между участниками проектов, создания взаимовыгодных, равноправных условий между участниками, опережающего инженерного обустройства территорий за счет бюджетных средств, формирования механизма разрешения споров между вовлеченными сторонами [7].

В-третьих, для успешного развития города необходимо выстраивать низкие вертикальные и гибкие горизонтальные связи между всеми участниками, заинтересованными в развитии города. Иерархия участников вовлеченных в процессы городской трансформации, возглавляемая органами власти необходима для создания рамочных условий, для формирования правил игры, определения основных направлений развития города, выделения приоритетов, разработки регламентов взаимодействия с бизнес сообществом и общественностью. С другой стороны, для создания эффективных связей, органы городского управления должны быть бизнес ориентированы, разрабатывать механизмы поддержки развития малого и среднего бизнеса. Успешное развитие бизнеса обеспечивается всё больше и за счет формирования горизонтальных связей, которые строятся непосредственно между частным бизнесом, негосударственными организациями и населением, например, когда якорное предприятие создает значительное количество рабочих мест в смежных отраслях и производствах, тем самым формируя новое экономическое ядро, обеспечивая новые рабочие места.

В-четвертых, в развитии/трансформации города необходимо исходить из имеющихся ресурсов. Так, например, Лейпциг, обладая значительным количеством заброшенных промышленных зон, сделал ставку на подготовку данных участков для того, чтобы привлечь инвесторов. Значительные средства, вкладываемые в коммунальную и транспортную инфраструктуру, позволяют увеличивать мощности и улучшать транспортную доступность участков, предлагаемых частному бизнесу для размещения нового производства.

Как показал пример Лейпцига, трансформация города – это совокупность большого количества различных крупномасштабных проектов, каждый из которых уникален и должен реализовываться с учетом специфики экономических, социальных, культурных и географических условий на базе интегрированного подхода. Более того, важным фактором является то, что и бизнес, и органы власти должны быть социально ориентированы и формировать привлекательные условия не только для бизнеса, но и для общества, так как в конечном итоге именно население «голосует» за город.

Литература:

1. Roberts P. & Sykes H. Urban Regeneration: A Handbook/London, Sage. 2000.
2. Porter L. & Shaw, K. (eds.) Whose Urban Renaissance? An international comparison of urban regeneration strategies /Oxon: Routledge. 2009.
3. Power A., Ploger, J. & Winkler, A. Phoenix Cities (the fall and rise of great industrial cities)/Great Britain, The Policy Press. 2010.
4. Cochrane, A. Understanding Urban Policy. A critical Approach / Oxford, Blackwell Publishing. 2007.
5. Couch C., Sykes O. & Börstinghaus W. Thirty years of urban regeneration in Britain, Germany and France: The importance of context and path dependency // Progress in Planning. 2011. N 75, p.1-52.
6. Carmon N. 1999. Three generations of urban renewal policies: analysis and policy implications // Geoforum. 1999. № 30, p.145-158.
7. Slepukhina I. The formation of regional management system for the urban housing renewal/ Archangelsk State Technical University. 2009
8. Siche, sauber, grün: Diese Stadt läuft sogar München den Rabg ab [e-resource]. URL:http://www.focus.de/immobilien/wohnen/sicher-sauber-gruen-leipzig-lebenszufriedenheit-das-sind-die-beliebtesten-staedte-deutschlands_id_3474281.html (access date 25.11.2014)
9. Parkinson M., Champion T., Evans R. & Simmie J. State of the English Cities, vol.1. / London: ODPM Publications. 2006.
10. Leipzig charter on sustainable European cities//02.05.2007.
11. Toledo informal ministerial meeting on urban development declaration Toledo. //2010.
12. Ramsden P. & Colini L. Urban development in the EU: 50 projects supported by the European Regional development fund during the 2007-13 period // European Commission. 2013.
13. Stouten P. Changing Context in Urban Regeneration: 30 years of Modernisation in Rotterdam //Amsterdam, Design, Science, Planning. 2010
14. Burdack J. Breaks and continuities in the urban development of Leipzig after 1990 // Questiones Geographice. 2009 № 28B/2, p. 9-17
15. Bathlet H. The re-emergence of a Media Industry Cluster in Leipzig // European planning Studies. 2002. №10:5, 583-611.
16. Haase A., Herfert G., Kabisch S. and Steinführer A. Reurbanizing Leipzig (Germany): Context Conditions and Residential Actors (2000 – 2007) // European Planning Studies. 2012. № 20:7, p.1173-1196
17. Wir wollen einen starken industriellen Kern OB Jung konzentriert sich auf Wertschöpfung vor Ort // Leip-

18. Stadt-Daten / **Официальный сайт города Лейпциг**. The official cite of Leipzig city // [e-resource]. URL: <http://statistik.leipzig.de/statcity/table.aspx?cat=2&rub=1&obj=0> (access date 21.11.2014)
19. Urban development of Leipzig / The official cite of Leipzig city// [e-resource]. URL: <http://english.leipzig.de/urban-development/> (access date 21.11.2014)
20. Stadt Leipzig, 2009a: Integriertes Stadtentwicklungskonzept (Integrated urban development concept). Dezernat Stadtwicklung und Bau, Leipzig
21. Stadt Leipzig, 2009b: Wohnungsmarktentwicklung, Stadterneuerung, Stadtumbau. Monitoringbericht 2008 (Housing market developmen, urban renewal, urban redevelopment. Monitoring report, 2008). Dezernat Stadtwicklung und Bau, Leipzig.
22. Bernt M., Renaissance through demolition in Leipzig. Whose urban renaissance? An international comparison of urban regeneration strategies // Routledge. London. 2009. P.75-83.
9. Parkinson M., Champion T., Evans R. & Simmie J. State of the English Cities. Vol.1. London: ODPM Publications. 2006.
10. Leipzig charter on sustainable European cities. 02.05.2007.
11. Toledo informal ministerial meeting on urban development declaration Toledo. 2010.
12. Ramsden P. & Colini L. Urban development in the EU: 50 projects supported by the European Regional development fund during the 2007-13 period // European Comission. 2013.
13. Stouten P. Changing Context in Urban Regeneration: 30 years of Modernisation in Rotterdam //Amsterdam, Design, Science, Planning. 2010.
14. Burdack J. Breaks and continuities in the urban development of Leipzig after 1990 // Questiones Geographice. 2009. № 28B/2. P. 9-17
15. Bathlet H. The re-emergence of a Media Industry Cluster in Leipzig // European planning Studies. 2002. №10:5. P. 583-611.
16. Haase A., Herfert G., Kabisch S. and Steinführer A. Reurbanizing Leipzig (Germany): Context Conditions and Residential Actors (2000 – 2007) // European Planning Studies. 2012. № 20:7. P. 1173-1196.
17. We want a strong industrial core OB Jung focuses on local content // Leipzig Volkszeitung. 2014.
18. Stadt-Daten / The official cite of Leipzig city // [e-resource].URL: <http://statistik.leipzig.de/statcity/table.aspx?cat=2&rub=1&obj=0> (date of access: 21.11.2014)
19. Urban development of Leipzig / The official cite of Leipzig city [e-resource]. URL: <http://english.leipzig.de/urban-development/> (date of access: 21.11.2014)
20. City of Leipzig, 2009a: Integrated urban development concept. Dezernat Stadtwicklung und Bau, Leipzig.
21. City of Leipzig, 2009b: Housing market developmen, urban renewal, urban redevelopment. Monitoring report, 2008. Dezernat Stadtwicklung und Bau, Leipzig.
22. Bernt M., Renaissance through demolition in Leipzig. Whose urban renaissance? An international comparison of urban regeneration strategies. // Routledge. London. 2009. P.75-83.

References:

1. Roberts P. & Sykes H. Urban Regeneration: A Handbook/London, Sage. 2000.
2. Porter L. & Shaw K. (eds.) Whose Urban Renaissance? An international comparison of urban regeneration strategies . Oxon: Routledge. 2009.
3. Power A., Ploger J. & Winkler A. Phoenix Cities (the fall and rise of great industrial cities). Great Britain: The Policy Press. 2010.
4. Cochrane A. Understanding Urban Policy. A critical Approach. Oxford: Blackwell Publishing. 2007.
5. Couch C., Sykes O. & Börstinghaus W. Thirty years of urban regeneration in Britain, Germany and France: The importance of context and path dependency // Progress in Planning. 2011. № 75. P.1-52.
6. Carmon N. 1999. Three generations of urban renewal policies: analysis and policy implications // Geoforum. 1999. № 30. P.145-158.
7. Slepukhina I. The formation of regional management system for the urban housing renewal. Archangelsk State Technical University. 2009.
8. Safe, clean, green: The city even runs the rank from Munich [e-resource]. URL: [http://www.focus.de/im-](http://www.focus.de/im-mobilien/wohnen/sicher-sauber-gruen-leipzig-lebenszufriedenheit-das-sind-die-beliebtesten-staedte-deutschlands_id_3474281.html)

РАЗВИТИЕ ГОРОДОВ СВЕРДЛОВСКОЙ ОБЛАСТИ В XX – НАЧАЛЕ XXI ВЕКОВ (КРАТКИЙ ИСТОРИЧЕСКИЙ ЭКСКУРС)

Оруджиева А.Г.

кандидат экономических наук, доцент кафедры экономики и управления
Уральского института управления – филиала, Российская академия народного хозяйства
и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия),
620990, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 марта, 66, к. 503, ada.ordgieva@uapa.ru

УДК 314.88(470.54)
ББК 60.74(2Рос-4Све)

Цель. Изучение особенностей формирования системы городских поселений Свердловской области в XX и начале XXI столетий в контексте общероссийской модернизационной политики.

Методы. На основе материалов переписей населения, текущего учета демографических событий органами госстатистики представлены данные о динамике численности и темпах развития населения городов Свердловской области за период с 1926 по 2010 гг., проанализированы факторы, повлекшие за собой эти изменения.

Результаты. Анализ результатов шести Всесоюзных переписей и Всероссийских переписей населения 2002 и 2010 годов, позволили проследить динамику развития городов Свердловской области, особенности формирования сети городских поселений за сто лет, региональные особенности урбанизационных процессов, обусловленные особенностями индустриализации области.

Научная новизна. Формирование системы городов, внутрирегиональные различия в темпах урбанизации рассматриваются в контексте исторического и социально-экономического развития области. Ускорение урбанизационных процессов осуществлялись в русле общероссийской модернизационной модели, реализация которой способствовала концентрации и интеграции разнообразных форм и видов материальной и духовной деятельности. Рост населения городов осуществлялся главным образом за счет территориальных перемещений населения (миграции), масштабы, направления и характер которых согласуются с теорией миграционного перехода. Анализ развития системы городов области в начале XXI столетия выявил появление тенденций предпочтительного проживания в сельской местности.

Ключевые слова: перепись населения, развитие городов, система, миграция, урбанизация.

URBAN DEVELOPMENT SVERDLOVSK REGION IN THE XX - XXI CENTURIES (A BRIEF HISTORY)

Orudzhiyeva A.G.

Candidate of Science (Economics), Associate Professor of the Economics and Management Department
of the Ural Institute of Management-branch of Russian Presidential Academy of National Economy
and Public Administration (Russia), 503-66 8 marta St., Ekaterinburg, Russia, 620990, ada.ordgieva @uapa.ru

Purpose. Study of the shaping of Sverdlovsk region urban settlements in the twentieth and early twenty-first centuries in the context of nationwide modernization policy.

Methods. Based on data from population censuses, vital events of the current accounting bodies of state statistics provides data on population dynamics and pace of development of the Sverdlovsk region urban population for the period from 1926 to 2010 author analyzed the factors that led to these changes.

Scientific novelty. Formation of a system of cities, intraregional differences in the pace of urbanization seen in the context of the historical and socio-economic development of the region. The acceleration of urbanization process is carried out in line with the nationwide modernization model, the implementation of which has contributed to the concentration and integration of various forms and types of material and spiritual activities. Urban population growth was carried out mainly at the expense of the territorial population movements (migration), the extent, direction and nature of which

are consistent with the theory of migration transition. Analysis of the development of cities in the region at the beginning of the twenty-first century has revealed the emergence of trends in preferred living in rural areas.

Key words: population census, urban development, system migration, urbanization.

XX век справедливо может быть назван веком урбанизации. В основной своей сути урбанизация – это исторический процесс повышения роли городов в развитии общества. Имея социально-экономические, демографические, политические, этнокультурные и географические составляющие, этот процесс отражает изменения в территориальной организации жизни общества, его производительных сил, расселения. В более узком понимании урбанизация – это рост городов, особенно больших, повышение удельного веса городского населения.

Исторически важнейшим фактором возникновения и развития городов становилось экономико-географическое положение, значимость которого исторически менялась. Так выгодное природно-географическое положение Екатеринбурга, явившегося живым узлом Урала, позволило ему стать во главе уральских городов. В то же время многие города, возникшие задолго до него, в результате утраты значимости их географического положения не получив дальнейшего развития, так остались малыми городами с численностью, чуть более 10 тыс. человек. В данной статье рассматриваются особенности формирования системы городов Свердловской области в исторической ретроспективе.

В разные периоды времени населенные пункты, расположенные на территории области находились в составе сначала Тобольской, а затем Пермской губернии. После революции 1917 г. карта Урала неоднократно перекраивалась. В 1918 г. образовалась Екатеринбургская губерния, выделенная из состава Пермской. В 1923 г. она как самостоятельная административная единица была упразднена и ее территория была включена в состав Уральской области. Ее центром стал Екатеринбург, который в 1924 г. был переименован в г. Свердловск. В 1934 г. Уральская область была разделена на Свердловскую, Челябинскую и Обь-Иртышскую. В 1938 г. к территории Свердловской области были присоединены Верхне-Тавдинский район Тюменской области и районы Челябинской: Буткинский (родина первого президента Российской Федерации Б. Н. Ельцина), Камышловский, Пышминский, Талицкий и Тугулымский районы. В 1942 г. из Челябинской области переданы г. Каменск-Уральский, Каменский и Покровские районы, которые впоследствии были объединены [1, с. 194, 477]. Уральская историческая энцикл.

После присоединения русскими Сибири путь из Москвы в восточные регионы страны проходил через Северный Урал. Открытие нового пути на восток вызвало необходимость основания на р. Туре укреплен-

ного пункта для обеспечения безопасности коммуникаций. Так в 1598 г. появился г. Верхотурье. Вскоре он превратился в важнейший административный и экономический центр Зауралья. Через два года на р. Туре возник второй город – Туринск (1600 г.).

Строительство укрепленных городов создавало благоприятные предпосылки для освоения зауральских земель. Появилось большое количество сельских пунктов, так называемых слобод, которые впоследствии послужили основой для возникновения городских поселений. Наиболее интенсивно заселялся Верхотурский уезд. К 1680 г. в нем было 1980 дворов против 278 в 1624 г., численность населения за это время выросла в 7 раз [2, с.28-29].

Важное значение для формирования городских поселений на территории современной Свердловской области имело создание в XVIII в. крупнейшего по тем временам горнозаводского дела со строительством Невьянского (1701 г.), Каменского (1701 г.), Алапаевского (1704 г.), Уктусского (1702-1704 гг.) заводов. Значительным событием горнозаводского строительства было сооружение Екатеринбургского завода (1723 г.), ставшего впоследствии официальным городом и центром управления уральскими заводами. Всего за первую треть XVIII века на территории современной Свердловской области, кроме Екатеринбурга, возникло 9 значительных заводских населенных пунктов, переросших позднее в города: Невьянск, Каменск-Уральский, Сысерть, Алапаевск, Полевской, Нижний Тагил, Первоуральск, Ревда, Кушва. В 1735–1736 гг. в верховьях Уфы из стратегических соображений, а также для улучшения связей Среднего Урала с Южным была построена Красноуфимская крепость, ставшая официально городом в 1737 году.

Период с 1773 г. и до конца XVIII в. можно выделить в качестве важного этапа в развитии городов Среднего Урала. За эти годы существенно расширилась их сеть, целый ряд населенных пунктов приобрел официальный статус городов в связи с губернской реформой и созданием уездных центров. В конце XVIII – начале XIX вв. на территории Среднего Урала было семь официальных городов (см. табл. 1).

С начала XIX в. и до конца 1850-х гг. сформировавшаяся сеть городов и заводских поселений не расширилась, но претерпела некоторые изменения. Произошел значительный рост и укрепление заводских населенных пунктов, в то время как рост официально признанных городов был менее заметным. Со второй половины XIX в. и особенно в первое пореформенное

десятилетие в уральской промышленности, главным образом в металлургии, наступает застой, обусловленный наличием многочисленных пережитков крепостничества и технической отсталостью. Города области, как впрочем, и другие города Урала, развивались слабо и являлись центрами местного значения. Они мало отличались от сел и зачастую выполняли лишь административные функции (Верхотурье, Красноуфимск, Ирбит, Туринск и др.).

В начале XX столетия кроме официальных городов на Урале было большое количество горнозаводских центров, которые юридически не являлись городами, но по характеру экономики, темпам роста населения, масштабам и глубине влияния на близлежащие районы фактически выполняли функции городов. Юридическое оформление этих промышленных центров в города произошло после 1917 г. (Нижний Тагил, Невьянск, Ижевск, Кушва, Серов, Миасс).

Для начала 1920-х гг. в целом была характерна тенденция сокращения численности населения. За три года с 1923 по 1925 гг. население области в целом сократилось на 289,7 тыс. человек. Число сельских жителей уменьшилось на 332 тыс. человек, городское незначительно возросло – на 25,7 тыс. [3, с. 48-49]. Особенности исторического и социально-экономического развития региона в прошлые века сказались на формировании городского населения Свердловской области его численности, демографической и территориальной структуры. К началу 1923 г. на территории Свердловской области (Екатеринбургской губернии) проживало 2005,7 тыс. человек, из них 514,7 тыс. в городах и поселках городского типа, что составляло 25,7% всего населения. По удельному весу горожан область опережала все регионы Урала: в Оренбургской области на долю городского населения приходилось 21,7%; в Пермской области – 16,0 %; в Челябинской – 18,3 %; в Башкирии всего 6,6 % [4, с.145].

К началу 1926 года (Всесоюзная перепись населения) область еще не восстановила численность 1923 года, но городское население росло, и на его долю приходилась уже почти треть всего населения [5, с. 42-43].

В середине двадцатых годов в Свердловской области насчитывалось всего 10 городов (см. табл. 1), в которых проживало 286,4 тыс. человек, что составляло 51,3 % всего городского населения. По своей людности города этого периода очень отличались. Почти половина горожан была сосредоточена в Свердловске. Нижний Тагил насчитывал 38,8 тыс. человек, Серов (до 1939 г. – Надеждинск) – 33,4 тыс. [6, с. 43-47].

У двух численность населения не превышала 10 тыс. (Камышлов и Туринск), а г. Верхотурье в 1926 г. был переведен в разряд села и только в 1947 г. вновь получил статус города. Около половины городского населения Свердловской области проживало в посел-

ках городского типа.

Мощный толчок росту городского населения, строительству новых городов и концентрации населения в областных центрах дала индустриализация страны, основной базой которой должны были стать старые промышленные районы страны, в том числе и Свердловская область. Имея устоявшиеся традиции, подготовленную инфраструктуру, достаточно квалифицированные промышленные кадры Средний Урал мог стать фундаментом для наращивания индустриальной мощи страны.

В этот период многие поселки городского типа увеличили численность населения и перешли в ранг городов. Ускоренное наращивание экономического потенциала области в годы первых пятилеток вызвало массовые перемещения населения (как добровольные, так и принудительные). Как видно из таблицы 2 за период между переписями 1926–1939 гг. население области увеличилось в полтора раза. Численность городского населения почти утроилась, а сельское – сократилось на 103,2 тыс. человек или на 8,9 %. К 1939 г. в Свердловской области проживала третья часть всего городского населения Урала.

Основными источниками роста численности городских жителей были естественный прирост и миграция населения из сельской местности Урала и других экономических районов страны. Миграция в 3 раза превышала естественный прирост (7,32 и 1,86 % соответственно). Бурное промышленное строительство требовало большого количества работников, половина которых в этот период поставлялась методами насильственной миграции огромных масс раскулаченных и репрессированных: на отдельных «новостройках социализма» они составляли основной контингент работающих.

Наибольший рост численности населения в довоенный период происходил в горнозаводской части Свердловской, Челябинской и Пермской областей. К началу 1939 г. в городах проживало почти 60 % всего населения Свердловской области. Такой же показатель имела Челябинская область. В Пермской области превышение численности городского населения над сельским произошло в годы Великой Отечественной войны. Следует отметить, что в первой четверти XX столетия стартовые позиции урбанизации по областям и республикам Урала, главный из которых – удельный вес городского населения – существенно отличались. Перед началом Великой отечественной войны большая часть населения Курганской области и Башкирской республики проживала в сельской местности. В первой, городское население составляло лишь 10 % всего населения, во второй – 17,1% [7, с. 35-36].

Среднегодовой прирост городского населения области в период с 1926 по 1939 гг. составлял 21,4 %.

СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЕ
РАЗВИТИЕ СОВРЕМЕННОГО ГОРОДА

Оруджиева А.Г.

Таблица 1 - Динамика численности населения городов Свердловской области по данным переписей населения, тыс. человек*

Название городов	Год возникновения поселения**	Год присвоения статуса города***	1926г	1939г	1959г	1970г	1979г	1989г	2002г	2010г
1	2	3	4	5	6	7	8	9	11	12
Алапаевск	1704	1781	12,1	25,0	47,1	52,1	49,8	49,8	49,8	44,4
Арамилъ	1675	1966	-	-	-	13,0	13,4	13,8	15,1	14,2
Артёмовский	1926	1938	-	17,9	34,8	37,7	39,2	41,2	35,0	33,2
Асбест	1886	1933	-	28,9	62,5	75,5	78,7	84,0	78,3	68,9
Берёзовский	1752	1938	-	25,6	30,4	38,4	42,2	48,0	46,7	51,7
Богданович	1885	1947	-	-	-19,1	23,7	30,8	34,8	32,9	30,7
Верхний Тагил	1712	1966	-	-	-	14,9	13,6	13,0	12,6	11,8
Верхняя Пышма	1934	1946	-	-	30,3	37,8	42,7	53,1	58,8	59,7
Верхняя Тура	1938	1941	-	-	19,7	16,3	14,6	13,6	11,1	9,5
Верхняя Салда	1778	1936	-	14,8	37,2	44,7	54,7	55,5	51,2	46,2
Верхотурье	1598	1598	-	7,2	10,7	9,7	9,0	9,0	7,8	8,8
Волчанск	1942	1956	-	-	24,8	18,2	14,8	14,8	11,0	10,0
Дегтярск	1914	1954	-	-	27,4	22,0	20,1	18,3	15,9	15,5
Екатеринбург	1723	1723	136,4	423,3	778,6	1025,0	1211,4	1363,0	1340,5	1349,8
Ивдель	1939	1943	-	-	22,0	15,3	15,9	18,3	19,3	17,8
Ирбит	1632	1775	11,7	25,8	45,3	49,3	51,3	51,5	43,3	33,3
Каменск-Ур-кий	1701	1935	-	50,9	141,0	169,3	187,4	206,9	186,1	176,6
Камышлов	1666	1781	9,9	17,5	30,1	30,8	31,9	32,7	28,9	26,9
Карпинск	1769	1941	-	-	45,2	38,8	36,7	37,0	31,2	29,1
Качканар	1957	1968	-	-	-	33,0	41,3	48,9	44,7	41,4
Кировград	1912	1932	-	21,9	22,7	23,0	24,0	25,5	23,2	21,0
Краснотуринск	1760	1944	-	-	61,7	58,6	61,0	67,7	64,9	59,6
Красноуральск	1931	1932	-	35,8	39,2	39,7	38,2	35,3	29,0	25,0
Красноуфимск	1736	1781	11,7	22,9	37,3	38,4	41,2	45,6	43,6	39,8
Кушва	1738	1926	14,3	24,9	46,1	43,8	43,3	42,0	35,6	30,2
Михайловск	1805	1961	-	-	-	12,7	13,0	12,7	10,5	9,8
Невьянск	1743	1917	13,3	28,2	30,5	29,8	32,4	29,3	26,6	24,6

Нижние Серги	1743	1943	-	-	14,2	14,5	15,5	14,6	12,6	10,3
Нижний Тагил	1725	1917	38,8	159,9	337,7	378,4	398,1	439,1	390,5	361,8
Нижняя Салда	1760	1938	-	19,4	21,4	21,5	20,8	21,0	18,5	17,6
Нижняя Тура	1766	1949	-	-	18,8	19,6	22,9	26,1	24,2	22,0
Новая Ляля	1913	1938	-	14,9	17,8	17,0	17,0	15,1	14,6	12,7
Первоуральск	1732	1933	-	44,2	90,4	116,6	129,2	141,5	132,3	124,5
Полевской	1724	1942	-	-	47,1	57,6	64,1	70,0	66,8	64,2
Ревда	1734	1935	-	32,2	54,9	59,1	62,9	65,6	62,7	61,9
Реж	1773	1943	-	-	21,3	29,9	37,9	43,2	39,9	38,2
Североуральск	1757	1944	-	-	25,9	29,9	32,5	36,6	34,7	29,3
Серов	1893	1926	33,6	64,9	97,9	100,7	101,5	104,3	99,8	99,4
Среднеуральск	1931	1966	-	-	-	16,7	17,6	18,6	19,6	20,4
Сухой Лог	1865	1943	-	-	23,7	27,3	32,0	36,8	36,4	34,5
Сысерть	1733	1946	-	-	19,6	19,2	21,4	22,4	22,1	20,4
Тавда	1920	1937	-	25,2	48,0	47,4	46,4	45,6	40,7	35,4
Талица	1788	1942	-	-	16,9	18,3	18,2	19,4	18,9	16,2
Туринск	1600	1600	4,5	10,4	18,8	22,2	22,9	22,9	19,3	17,9
Лесной	1947	1954	-	-	-	-	-	-	54,5	50,4
Новоуральск	1941	1954	-	-	-	-	-	-	98,6	85,5
Заречный	-	-	-	-	-	-	-	28,0	27,9	26,8

* Составлено по: Всесоюзная перепись населения 1926 года. Уральская область. Отдел. III. М., 1930. С. ; Итоги Всесоюзной переписи населения РСФСР 1959 года. М., 1963. с. 35-36; Итоги Всесоюзной переписи населения 1979 года. Т. I. М., 1972. С. 90-93; городские поселения РСФСР (по данным Всесоюзной переписи населения 1989 года.). М., 1991. С. 216; Итоги Всероссийской переписи населения 2002 года. Т. I. М., 2004. С. 212; Итоги Всесоюзной переписи населения 2010 года. Т. I. М., 2012. С. 142.

** Население Уральского экономического района (статистический справочник). Свердловск. РИСО ИЭ УНЦ АН СССР, 1974. С. 43-47.

*** См. там же.

К началу 1939 г. на Урале уже насчитывалось 65 городов, из них 23 находилось на территории Свердловской области (см. таблицу 1). 27,2 % городского населения области было сосредоточено в Свердловске, 10, 3 – в Нижнем Тагиле. За 13 лет население Свердловска увеличилось в 3,1 раза, а Нижнего Тагила – в 4,1 раза. За пятидесятилетний рубеж перевалила численность населения Каменск-Уральского и Серова. За годы первых пятилеток на карте области появилось три новых города: Артемовский, Красноуральск и Тавда; 10 поселков было преобразовано в города. Наибольшими темпами росло население крупных городов,

где было сосредоточено более половины городского населения региона.

Заметный рост численности городского населения произошел в начале Великой Отечественной войны. Начало войны сопровождалось тремя разнохарактерными потоками мигрантов. Первый — эвакуация предприятий и организаций с работниками и их семьями из прифронтовой полосы, а также беженцы. К концу 1941 г. на Урал было эвакуировано до полутора млн. человек, в том числе с Украины 37,7 %, из Белоруссии 37,9, из Крыма — 25,9 %. Второй поток мигрантов дали массовые депортации народов Кры-

ма, Северного Кавказа, Поволжья. Третий поток составляли военнопленные и интернированные. 35,4 % от общего числа эвакуированных и депортированных размещалось на территории Свердловской области.

Только за 1941-1942 гг. население области увеличилось на 574,1 тыс. человек. Большая часть эвакуированных размещалась в городах и поселках городского типа. В результате численность городского населения Свердловской области увеличилась на 419,5 тыс. человек или на 26,6 %, в том числе в 1941–1942 гг. — на 22,7 %.

В 1943 число городских жителей достигло 2079,9 тыс. [8, с. 137.]

С 1944 г. численность населения начала снижаться. С 1944 года регион по мере освобождения ранее оккупированных территорий страны часть эвакуированных стала возвращаться на прежнее место жительства.

Многие заводы области в годы войны значительно увеличили свой промышленный потенциал. Возросла потребность в черном и цветном металле, многие заводы были перепрофилированы на выпуск военной техники. Эвакуированные с запада заводы вместе с персоналом и членами их семей размещались в городах, где можно было быстро развернуть производство, что способствовало значительному росту численности населения. За период между переписями 1939-1959 гг. число жителей Каменск-Уральского увеличилась в 2,8 раза, Нижнего Тагила – в 2,1 раза, Первоуральска – в 2 раза. Заметно выросло население моно-городов: Асбеста, Верхней Салды, Ревды; группа северных городов: Серов, Краснотурьинск, Карпинск и ряд других городов Свердловской области. Многие из них перешли в ранг средних городов с численностью от 50 до 100 тыс. человек. В результате доля средних городов в аккумуляции населения возросла, малых – снизилась.

В годы войны статус городов получило 10 поселков городского типа. Подавляющее большинство поселков, преобразованных в города в этот период, возникли еще в XVII-XIX вв. Из поселков, заложенных в 30-е годы XX столетия, сформировались города Верхняя Тура и Ивдель.

В послевоенные годы на карте области появилось 18 городов, 11 из них выросли из поселков, возникших до XX века. К этому же периоду относится появление на Урале городов закрытого типа (ЗАТО), численность населения которых была рассекречена лишь в конце 90-х гг. XX столетия. К ним относятся города Новоуральск (1941 г.) и Лесной (1947 г.). В феврале 1941 г. на месте Новоуральска возник поселок в связи со строительством завода легких сплавов, в годы войны здесь располагался эвакуированный авиазавод, а 1946 г. началось строительство Уральского электрохимического завода. Первоначально поселок назывался Верх-Нейвинск-2. В 1954 г. получил статус закрытого города под именем Свердловск-44. Лесной (Свердловск-45) возник в 1947 г. при строительстве завода по производству военной техники. Статус города получил в том же году, что и Новоуральск.

К началу 1959 года на территории Свердловской области фактически была сформирована современная сеть городов. В настоящее время на ее территории 47 городов, из них 42 существовало уже в 1959 году. Высокие темпы роста городского населения в первой половине XX в. обеспечивались главным образом за счет перераспределения населения между сельской местностью и городской. В результате к середине XX в. уже 76 % населения Среднего Урала проживало в городах и поселках городского типа.

С середины XX в. начинается интенсивное развитие Западных и Южных республик бывшего СССР, Западной и Восточной Сибири. Свердловская область, как и другие индустриально развитые территории

Таблица 2 - Динамика численности населения Свердловской области за 1926-2010 гг., тыс. человек*

Годы	Все население	Городское население	Сельское население	Уд.вес городского населения
1926	1716,0	557,0	1159,0	32,4
1939	2610,3	1554,5	1055,8	59,6
1959	4044,7	3074,3	970,4	76,0
1970	4319,9	3485,0	834,7	80,7
1979	4453,5	3785,4	667,1	85,0
1989	4716,7	4107,4	609,3	87,1
2002	4489,2	3946,0	543,2	87,9
2010	4297,7	3604,0	693,7	83,9

* Оруджиева А.Г. Формирование системы городов Урала в двадцатом столетии. Екатеринбург, 2005. С. 13.

Уральского экономического района, становится кадровым плацдармом для вновь строящихся промышленных гигантов и начинает утрачивать лидирующее положение в темпах роста городского населения.

С конца 50-х - начала 60-х годов Урал вступил в третью фазу миграционного перехода, сопровождающуюся ослаблением миграции из села в город и некоторым снижением темпов урбанизации. Миграции носят ступенчатый характер: сельское население чаще всего переезжает в малые и средние города и на новостройки; жители малых и средних городов, особенно молодежь, устремляется в крупные города, где размещены учебные заведения, где всегда имеются свободные рабочие места, тогда как в малых городах сфера приложения труда ограничена узкой специализацией. В этот же период начинается процесс оттока значительной части городского населения, в том числе и из крупных городов за пределы региона. В 50-е годы были отменены законы, запрещающие репрессированным народам выезжать за пределы территорий вынужденного поселения. Были сняты ограничения на выезд из сельской местности. Все это усилило миграционные процессы в регионе, сопровождавшиеся оттоком людей, что сократило темпы роста численности населения вообще, в том числе и городского.

За период 1959-1970 годы (период между соответствующими переписями) население области увеличилось на 6,8 % (в Российской Федерации - на 10,7 %, а по СССР на 15 %), городское население выросло на 13,3 %, а сельское сократилось на 14 % (см. табл. 2). Миграционный приток в целом по региону сменился оттоком населения. В 1959 – 1965 гг. из области мигрировало 33,6 % естественного прироста, в 1966 – 1970 гг. – уже 94,5 %. В результате отрицательной миграции за это десятилетие потери составили около полумиллиона человек.

А в целом за 1959 – 1970 гг. численность городского населения увеличилась на 411,0 тыс. человек. Основным источником формирования населения становится естественный прирост, величина которого в последующие годы постоянно снижалась вследствие падения рождаемости и постепенного роста смертности населения. На эти же годы приходится строительство в Свердловской области Качканарского горно-обогатительного комбината по добыче и обогащению титаномагнетитовых руд. Возникает и быстро растет город с одноименным названием. Стройка притягивает к себе население, и особенно молодежь, из близлежащих городов, расположенных на севере Свердловской области и других регионов страны.

Таблица 3 - Группировка городов Свердловской области по численности населения в 1959-2010 гг.*

		В том числе проживало в городах			
		Малых до 50 тыс.	Средних 50–99 тыс.	Больших 100–499 тыс.	Крупных свыше 500 тыс.
Тыс. человек					
1959	2523,6	895,1	367,4	482,5	778,6
1970	3006,8	913,9	302,9	765,0	1025,0
1979	3313,3	913,2	372,7	816,2	1211,2
1989	3608,8	906,4	447,3	891,9	1363,1
2002	3548,2	873,7	635,6	708,9	1340,5
2010	3436,1	830,0	601,3	661,1	1349,8
В процентах к итогу					
1959	100,0	35,5	14,5	19,1	30,9
1970	100,0	30,4	10,1	15,4	34,1
1979	100,0	27,6	11,2	24,6	36,6
1989	100,0	25,1	12,4	24,7	37,8
2002	100,0	24,7	18,0	20,0	37,9
2010	100,0	27,1	17,5	19,2	39,3
Прирост в %					
1959-1969гг.	119,1	102,1	82,4	158,5	131,6
1970-1978гг.	110,2	99,9	123,0	106,7	118,2
1979-1988гг.	108,9	99,2	120,0	109,3	112,5
1989-2002гг.	98,3	96,4	142,1	79,5	98,3
2003-2010гг.	96,8	95,0	94,6	93,2	100,7

* Рассчитано по данным источников, помещенных под таблицей 1.

Реконструкция и расширение мощностей предприятий, построенных в годы первых пятилеток, сопровождались приростом рабочих мест сначала строителей, а затем рабочих и специалистов определенного профиля. Все это также способствовало перераспределению населения и трудовых ресурсов как внутри области, так и притока извне и главным образом из сельскохозяйственных районов Европейской части России: Волго-Вятского, Центрально-Черноземного районов, некоторых областей Поволжья. Но все это касалось только городской местности. Села продолжали интенсивно терять население, причем наиболее дееспособную ее часть.

В рассматриваемый период более двух пятых (45,1 %) всего городского населения области проживало в трех городах: Свердловске, Нижнем Тагиле и Каменске-Уральском. В 1970 г. Свердловск стал городом-миллионником, в нем проживало 29,4 % горожан области. (Табл. 3). Стотысячной отметки по числу жителей достигли Первоуральск и Серов. Заметный подъем численности населения произошел в Асбесте, Полевском, Верхней Салде. Следует отметить, что в период с 1959 и до конца 1989 гг. кроме выше названных городов динамично развивались также такие промышленные города как Березовский, Верхняя Пышма, Ревда, Реж, Краснотурьинск.

К началу 1970 г. в области была сосредоточена почти треть городов Уральского экономического района - 44 города, не считая ЗАТО. 24 из них увеличили свою численность в той или иной мере; в семи городах численность осталась неизменной и только, благодаря естественному приросту, который компенсировал миграционный отток; в 13 городах произошла абсолютная убыль населения, где отрицательное сальдо миграции намного превысило естественный прирост. Население, и особенно молодежь, уезжала в более крупные города своих же областей, а также в другие регионы бывшего СССР. Особенно интенсивно выбывало население из малых и средних городов, специализирующихся на отраслях горнодобывающей промышленности, месторождения которых начали вырабатываться. Тем не менее, на карте области появилось пять городов: Арамил, Верхний Тагил, Качканар, Михайловск, Среднеуральск.

Как видно из данных таблицы 3 после 1959 г. темпы роста численности населения, проживающего в городах, начали снижаться. К началу переписи 1979 г. городское население Свердловской области составляло 3785,4 тыс. человек, из них 87,5 % проживало в городах, остальные в поселках городского типа. Почти две трети горожан было сосредоточено в пяти городах с численностью 100 и более тыс. человек, бо-

Таблица 4 -Группировка городов Свердловской области по числу проживающих за 1926-1910 гг.*

Годы	3-5 тыс.		5-10 тыс.		10-20 тыс.		20-50 тыс.		50-100 тыс.		100-500 тыс.		500 тыс. и более		Всего	
	кол-во городов	в них населения	кол-во городов	в них населения	кол-во городов	в них населения	кол-во городов	в них населения	Кол-во городов	в них населения	кол-во городов	в них населения	кол-во городов	в них населения	кол-во городов	в них населения
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17
1926	1	4,8	1	9,9	6	63,1	2	72,2	-	-	1	136,4	-	-	11	286,4
1939	-	-	1	7,2	6	94,9	12	340,6	2	115,1	2	583,2	-	-	23	1141,0
1959	-	-	-	-	9	155,0	22	740,1	5	367,4	2	482,5	1	778,6	39	2523,6
1970			1	9,7	12	195,8	21	708,4	5	302,9	4	765,0	1	1025,0	44	3006,8
1979			1	9,0	10	153,6	22	750,6	6	372,7	4	816,2	1	1211,2	44	3313,3
1989			1	9,0	11	172,4	20	725,0	7	447,3	4	819,9	1	1363,1	44	3608,8
2002			1	7,8	13	199,0	20	666,0	9	635,6	3	708,9	1	1340,5	47	3548,2
2010			3	28,1	10	144,2	20	657,7	9	601,3	3	661,0	1	1349,8	47	3436,1

*Рассчитано по: Всесоюзная перепись населения 1926 г. Уральская область. Отдел III. М., 1930, с. 8-9; Всесоюзная перепись населения 1939 г. Основные итоги. М., 1992 г., с. 38-39; Всесоюзная перепись населения РСФСР 1959 г. М., 1963, с.35-36; Итоги Всесоюзной переписи населения 1970 г. Т.1, М., 1972, с. 91-92; Городские поселения РСФСР (по данным Всесоюзной переписи населения 1989 г.). М., 1991, с. 216-218; Итоги Всероссийской переписи 2002 года. Т.1. Численность и размещение населения. М., 2004, с. 212-213; Итоги Всесоюзной переписи 2010 года. Т. I. Численность и размещение населения. М., 2012, с. 256-257.

лее трети населения аккумулировал областной центр – Свердловск. Если в предыдущий период (1959-1969 гг.) наибольший относительный прирост наблюдался в группе городов с населением 100 тыс. и более за счет Первоуральска и Серова, то в следующие девять лет прирост резко замедлился. Население Каменск-Уральского и Первоуральска увеличилось на 10,7 и 10,8 % соответственно, Нижнего Тагила – на 5,2 %, а число жителей Серова практически осталось на том же уровне (прирост 0,8%). Наиболее динамично развивался областной центр.

К 1979 г. заметно подросла людность средних городов с численностью от 50 до 99 тыс. человек за счет перехода в эту группу Верхней Салды и Ирбита, в результате произошло снижение численности горожан, проживающих в малых городах. За 1970-1978 гг. 25 городов области в той или иной мере увеличили свою численность, на нулевом приросте осталось восемь городов и сократили свою численность семь (табл. 4).

Процесс концентрации населения в крупных многофункциональных городах имел тенденцию к росту и в последующий период (1979 – 1989 гг.). Если в 1970 г. на Урале был только один город с миллионным населением (Свердловск), то в последующие периоды к нему присоединились Челябинск, Пермь и Уфа. По данным последней Всесоюзной переписи населения 1989 г. численность Свердловска достигла 1363,1 тыс. человек. Его удельный вес возрос и составил 37,8 %. В целом этот период характеризовался положительной динамикой численности населения в большей части городов области: 29 городов из 44 сумели не только сохранить свою численность, но и в той или иной мере ее увеличить. Возросла людность средних и больших городов (20,0 и 9,3 % соответственно). Уменьшилось число городов с отрицательным приростом.

Социально-экономические последствия, вызванные распадом СССР, переходом к рыночным отношениям, сопровождался кризисными явлениями во всех сферах жизни населения, как страны, так и отдельных регионов. Россия вступила в полосу демографического кризиса, сопровождавшегося резким падением рождаемости и ростом смертности. Последнее десятилетие двадцатого столетия сопровождалось сокращением численности населения региона и особенно городского. За период между переписями 1989-2002 гг. население области уменьшилось на 227,5 тыс. человек, в том числе городское – на 161,4, сельское – на 66,1 тыс. человек. Это явилось результатом резкого сокращения рождаемости и роста смертности. Начиная с 1991 года, в городах и рабочих поселках области впервые за послевоенный период обозначилась естественная убыль населения (см. рис.). За 1991 – 2002 гг. естественная убыль городского населения составила 290,4 тыс. человек [9, с. 7] Эти потери были несколько сглажены миграционным притоком населения (+113,5 тыс. человек), главным образом из бывших союзных республик (о роли миграции этого периода будет сказано позднее). Наибольшие потери понесли города горнопромышленного Урала. В Челябинской области сократилась численность населения в 26 городах из 27; Курганской области – в шести из девяти; Пермской – 14 из 25; в Свердловской области отрицательный прирост имели 37 городов из 44 (таблица 5).

За период между переписями 1989-2002 г. незначительно выросло лишь население небольших городов-спутников, расположенных вокруг Екатеринбурга: Арамиле, Верхней Пышме и Среднеуральске. За этот период население областного центра сократилось на 22,5 тыс. или 1,7 %; Нижнего Тагила – на 48,6 тыс. или на 11,1 %; Каменска-Уральского – на 20,8 тыс. или 10,1 %. (Более подробно см. табл. 1).

Таблица 5 - Изменения численности населения городов Свердловской области за 1959–2010 гг.*

	Число городов с		
	ростом численности населения	нулевым приростом	абсолютной убылью
1959-1969	24	7	13
1970-1978	25	8	11
1979-1988	29	6	9
1989-2001	4	3	37
2002-2010	5	4	38

* Рассчитано на основании данных табл. 1.

Демографический кризис 1990-х годов отразился на всех городах, и прежде всего на моно-городах, которые теряли население не только в результате естественной убыли, но мощного оттока населения, который, впрочем, начался еще в 70-е годы XX столетия. Естественная убыль продолжала оставаться высокой вплоть до середины 2010-х годов,

Несмотря на некоторое увеличение числа родившихся за годы, непосредственно предшествовавшие Всероссийской переписи населения 2002 г., величина естественной убыли не пошла на спад и причина этого – не снижающийся рост смертности. Рассмотрим особенности естественного движения населения городов за 2002 год.

Абсолютное сокращение численности городского населения Свердловской области впервые обозначилось в 1991 г. в размере 16,6 тыс. человек. А всего за 10 лет (1991 – 2001 гг.) городское население области сократилось на 189 тыс. человек. Естественная убыль составила 255 тыс. Разница между абсолютным сокращением числа горожан и естественной убылью приходится на миграционный приток из других регионов России, но главным образом из стран СНГ. За рассматриваемый период родилось 418 тыс. детей, а умерло 670 тыс. человек, т.е. умерло в 1,6 раза больше, чем родилось. Из них две трети люди трудоспособного возраста. Разница между числом родившихся и умерших с годами нарастала. В 2002 - умерло на 75 % больше, чем родилось. При анализе естественного движения населения городов Свердловской области мы оперировали относительными показателями, рассчитанными на среднегодовую численность того или иного города (таблица 6).

Как свидетельствуют данные Свердловского областного Управления статистики, величина естественной убыли в 2002г. в расчете на 1000 человек по городам области была дифференцирована в диапазоне от 2,8 ‰ в г. Лесном (бывший закрытый город), до 17,4 ‰ - в Дегтярске. Разница более чем шестикратная. Проведенное ранжирование показало, что к группе городов-лидеров (если их так можно назвать при итоговом отрицательном естественном приросте), естественная убыль которых не превысила четырех промилле (‰) в 2002 г., относилось всего 6 из 48 городов области. Это - : Лесной - 2,8 ‰; Верхняя Пышма - 2,9; Новоуральск - 3,0; Качканар - 3,4; Ивдель - 3,6 и Заречный - 3,7 ‰. Они имели более высокую, чем в целом по городской местности рождаемость (свыше 10 ‰ против 8,9 по области.) и более низкую смертность. Во всех городах этой группы, кроме Ивделя, общий показатель смертности колебался от 10,7 ‰ - в Заречном, до 13,4 ‰ в Верхней Пышме. В этих же городах в 2002 г. отмечалась и самая низкая младенческая смертность и особенно в Верхней Пышме – всего

2,9 ‰. По городской местности в целом младенческая местность составляла 11,3 ‰. В Ивделе этот коэффициент втрое превысил среднеобластной уровень (32,8 ‰), что повлияло на общий показатель смертности в сторону его повышения.

Во вторую группу были включены города, естественная убыль которых не превысила среднего по области уровня (6,8‰). Сюда относятся 12 городов (в порядке нарастания показателя): Новая Ляля, Краснотуринск, Екатеринбург, Красноуфимск, Богданович, Реж, Березовский, Арамил, Сысерть, Ревда, Среднеуральск, Верхотурье. В большей части городов области величина естественной убыли превышала средний по области показатель. Наибольшее превышение смертности над рождаемостью отмечалось в Михайловском – отрицательный естественный прирост составлял 11,2 ‰; Кушве – 11,6; Волчанске – 11,9; Тавде – 12,4; Дегтярске – 17,4 ‰. В этих городах зафиксирована самая низкая рождаемость (в Дегтярске - всего 5,5 ‰) и самая высокая смертность как общая (свыше 20 ‰), так и младенческая. Кстати, в г. Волчанске в 2001 г. показатель младенческой смертности составлял 45,9 ‰. Это катастрофическая цифра. В настоящее время она характерна для развивающихся стран Азии и Африки. По международной методике коэффициент младенческой смертности относится к числу наиболее важных индикаторов, отражающих уровень социально-экономического развития региона, территории.

Демографическая обстановка, 1990-х начала 2000-х годов аналогичная Свердловской области, была характерна для всех городов Урала. И это не смотря на положительное сальдо миграции. Следует отметить, что миграция во все времена вносила свои коррективы в формирование численности и состава населения любой территории и особенно крупных многофункциональных городов. В послевоенные годы и особенно начиная с 60-х годов многие малые и средние города Урала, специализирующиеся преимущественно на одной отрасли (горнодобывающей, угольной, металлургической) по мере выработки месторождений, сокращали производство, происходило высвобождение рабочей силы, что стимулировало миграцию населения, и прежде всего молодежи в более крупные города своего региона. Значительная часть наиболее молодого и дееспособного населения выезжала за пределы Среднего Урала в другие регионы Российской Федерации и республики бывшего СССР. Уральские кадры рабочих и специалистов высоко ценились повсюду. Почти половина из них переселилась в Казахстан, Среднюю Азию, на Украину и др., где шло активное строительство новых промышленных объектов, осваивались новые месторождения. Много жителей уральских городов осело на Севере Тюменской области.

СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЕ
РАЗВИТИЕ СОВРЕМЕННОГО ГОРОДА

Оруджиева А.Г.

Таблица 6 - Группировка городов Свердловской области по общим показателям рождаемости и смертности
в 2002 и 2012 гг.*

Коэффициент, в ‰ (промилле)	Общий коэффициент рождаемости		Общий коэффициент смертности	
	2002 г.	2012 г.	2002 г.	2012 г.
6-6,9	Туринск			
7-7,9	Михайловск			
8-8,9	Алапаевск, Артемовский, Вер. Салда, Заречный, Кировград, Дегтярск, Тавда, Талица			
9-9,9	Каменск- Уральский, Камышлов, Карпинский, Качканар, Красноуральск, Невьянск, Нижний Тагил, Нижняя Салда, Нижняя Тура, Первоуральск, Ревда, Североуральск, Сухой Лог,			
10-10,9	Екатеринбург, Асбест, Березовский, Богданович, Ивдель, Ирбит, Красно-турьинск, Красноуфимск, Полевской, Реж, Серов, Сысерть	Верхний Тагил		
11-11,9	Верхняя Пышма,	Верхняя Салда	Заречный	Екатеринбург, Зареч-ный, Арамилъ
12-12,9	Верхотурье	Ивдель, Качканар, Нижняя Салда, Реж, Североуральск		Среднеуральск, Верх Пышма, Серов
13-13,9	Среднеуральск, Новая Ляля, Арамилъ	Екатеринбург, Средне-уральск, Заречный, Каменск-Уральский, Кар-пинск, Кировград, Дегтярск, Тавда	Качканар	Березовский, Ивдель
14-14,9		Алапаевск, Березовский, Камышлов, Краснотурьинск, Красноуфимск, Кушва, Верх-няя тура, Невьянск, Нижний Тагил, Ревда, Сухой Лог, Верхотурье	Екатеринбург, Богданович	Каменск- Уральский, Краснотурьинск, Крас-ноуфимск, Ниж. Тагил
15-15,9		Артемовский, Асбест, Верх-няя Пышма, Нижняя тура, Первоуральск, Полевской, Михайловский, Новая Ляля, Сысерть, Верх. Салда	Верхняя Пышма	Богданович, Верх Салда, Ирбит, Ка-мышлов, Ниж. Сал-да, Первруральск, Полевской, Ревда, Реж, Сухой Лог, Тавда, Новая Ляля, Сысерть
16-16,9		Ирбит, Красноуральск, Тали-ца, Туринск	Среднеуральск, Ивдель, Красно-уфимск, Нижняя Тура, Ревда, Реж	Артемовский, Асбест, Карпинск, Верх. Тагил, Невьянск, Ниж. Тура, Верхотурье

17-17,9	Богданович	Артемковский, Асбест, Березовский, Ирбит, Каменск-Уральский, Камышлов, Краснотурьинск, Нижний Тагил, Первоуральск, Полевской, сухой лог	Кушва, Верх Тура
18-18,9		Верхний Тагил, Свсерть	Дегтярск, Талица
19-19,9		Алапаевск, Карпинск, Серов, Новая Ляля, Туринск	Волчанск, Кировград, Красноуральск, Североуральск
20-20,9		Верх. Тура, Невьянск, Североуральск, Михайловск	Михайловск, Туринск
21-21,9	Арамель	Красноуральск, Кушва, Тавда, Арамель, Талица	
22 -25		Волчанск, Кировград, Нижняя Салда, Дегтярск, Верхотурье	

* Рассчитано по: Естественное движение населения Свердловской области в 2002 году. Стат. Бюллетень. - Екатеринбург, 2003, с. 32-43; Естественное движение населения Свердловской области в 2012 году: стат. сб. – Екатеринбург, 2013, с. 28-36.

Потери населения этого периода вследствие миграции компенсировались его естественным приростом.

В 90-е годы характер, объемы, направления, структура миграционных потоков резко изменилась. С развалом Союза бывшие наши соплеменники оказались там ненужными и стали возвращаться обратно. Часть из них получила статус вынужденных переселенцев. В середине 90-х годов ежегодный миграционный прирост (разница между числом прибывших и выбывших) только по Свердловской области находился на уровне 20 тыс. чел. Начало 2000-х годов характеризуется сокращением миграции на постоянное место жительства и ростом потоков трудовых мигрантов, пребывание которых носит временный характер. В 2001 году по сравнению с 1995 годом приток населения сократился в пять раз, а в 16 городах наблюдалось отрицательное сальдо миграции [10, с. 12-14]. Наибольший миграционный отток отмечен в таких городах, как Асбест, Ивдель, Красноуфимск, Сысерть, Волчанск, Полевской, Кушва, Североуральск, Верхотурье. Миграционный прирост в последние годы обеспечивался

в основном за счет выходцев из стран СНГ. Так за период с 1994 по 2001 гг. приток населения из этих стран составил примерно 100 тыс. человек. Это равносильно численности такого города как Серов. Основной поток мигрантов на протяжении всего периода формировали выходцы из Казахстана (50 %), стран Средней Азии (30 %), далее идут Украина, страны Закавказья.

И хотя миграция в 1990-е годы XX столетия несколько смягчила потери населения вследствие его естественной убыли, к концу столетия сальдо миграции приобрело отрицательное значение. Население городов Среднего Урала стало активно выезжать в центральные и южные районы России. Так, в 2001 г. величина оттока в Москву и Московскую область, Санкт-Петербург и Ленинградскую область была эквивалентна размерам эмиграции в страны Дальнего Зарубежья. Кстати, Уральский регион занимал второе место после Западно-Сибирского по размерам эмиграции. Две трети эмигрантов уезжало в Германию, подавляющее большинство которых составляли этнические немцы, многие из которых оказались на Урале не по своей воле. Коснулось это и Свердловской области.

Положительный баланс в городах формировался в основном за счет прибывающих из стран СНГ, причем и этот поток значительно сократился. Наряду с этим с каждым годом нарастало число граждан временно проживавших на территории городов. Все чаще предприятия и организации, особенно частный бизнес, начали привлекать более дешевую иностранную рабочую силу, подавляющее большинство которых работала нелегально.

В период между переписями 2002-2010 гг. позитивных сдвигов в динамике численности городского населения области не произошло. Если за 1989-2002 г. городское население сократилось на 161,4 тыс. человек (мощная естественная убыль была частично нейтрализована притоком мигрантов), то в 2002-2010 годы (всего 8 лет) уже на 342 тыс. Несмотря на постепенный рост рождаемости (см. табл. 6), общий коэффициент смертности продолжал оставаться высоким. И только в 2012 г. впервые с начала кризиса рождаемость чуть превысила смертность городского населения. Сокращение численности городского населения в значительной мере было обусловлено и характером миграционных потоков: в начале 2000-х годов полностью прекратился приток мигрантов, и территориальные перемещения населения приобрели отрицательное значение. Подавляющее большинство городов продолжало терять население. В 2002-2010 гг. уменьшилась численность в 38 городах из 47. В пяти городах наблюдался незначительный рост (насколько, см. табл. 1), в четырех – сохранилось на прежнем уровне.

Заметный рост рождаемости в городах области наметился после 2007 года, когда на государственном уровне стала проводиться активная демографическая политика, направленная, прежде всего на повышение рождаемости. Если в 2002 году естественного прироста не наблюдалось ни в одном из городов Свердловской области, то через десять лет (в 2012 году) уже в восьми городах число родившихся превысило число умерших – это Екатеринбург, Верхняя Пышма, Богданович, Березовский, Заречный, Среднеуральск, Ирбит. Если в 2002 г. почти у половины городов общий коэффициент рождаемости (ОКР) находился на уровне 9-10 ‰ (промилле) – это примерно 1,2 ребенка на одну женщину детородного возраста, то в 2012 г. у 50 % городов этот показатель колебался в пределах 13-15 ‰. В восьми городах области ОКР превысил цифру 15, что говорит о том, суммарный коэффициент рождаемости приблизился к 1,8-2,0. Значительно выросла рождаемость в таких городах как, Богданович (ОКР=17,9), Ирбит (16), Красноуральск (16,1), Арамиль (21,8), Талица (16,7), Туринск (16,7). К сожалению, только у трех из перечисленных городов (Арамиле, Богдановиче и Ирбите) число родившихся превысило число умерших [11, с. 28-32].

Таким образом, последние годы характеризуются некоторой положительной динамикой в естественном приросте населения отдельных городов области: в восьми городах число родившихся, хотя и не намного, но превысило число умерших. Это явилось результатом как благоприятной половозрастной структурой населения (в дееспособный возраст вступало многочисленное поколение родившихся в 1980-е годы), так и мерами социальной поддержки семей при рождении второго и последующих детей.

Что же касается территориальных перемещений населения 2000-х годов, то они, в большей мере находились уже под влиянием от экономических факторов: дифференциации уровней экономического и социального развития муниципальных образований (в пределах области), а также регионов страны и стран СНГ. Начало 2000-х годов оказались наиболее сложными в демографическом развитии городов области не только в плане естественного развития. За период с 2002 по 2006 годы в результате оттока городское население потеряло почти 25 тыс. человек [12, с. 5-6]. С 2007 года мигранты начинают вновь активно прибывать в города области. Пик приходился на 2011 год, когда число прибывших на 15 тыс. превысило количество выбывших. Существенно изменилась и география миграционных потоков. Если в 2011 г. положительный миграционный баланс в городской местности области на 43,7 % обеспечивался за счет притока из областей УрФО, а также других регионов России, 40 % за счет выходцев из стран СНГ; то уже в 2013 году миграционный прирост городского населения осуществлялся преимущественно за счет внутриобластных перемещений.

Подавляющее большинство мигрантов оседает в Екатеринбурге и пределах ее агломерации. Если в 2013 г. миграционный прирост составил 6369 человек, то в Екатеринбурге – 11800 человек (данные Свердловского Облстата, источник 12). Из 64 муниципальных образований, имеющих статус городских округов, лишь в 17 наблюдался миграционный прирост. После Екатеринбурга идут города: Верхняя Пышма, Березовский, Среднеуральск, Заречный, Сысерть, Ревда. Традиционно уезжает население из моно- городов, и не только расположенных на севере области. Даже такие крупные промышленные центры Свердловской области как Нижний Тагил, Каменск-Уральский, Первоуральск становятся мало привлекательными не только для мигрантов, но и собственных жителей.

Относительно невысокий естественного прирост населения городов области, а в большей части и его абсолютная убыль, а так же продолжительный отток населения

способствовали дальнейшему снижению численности горожан. В результате удельный городской населения Свердловской области заметно снизился: с

с 87,9 % в 2002 г. до 83,9 % в 2010. Все большее число горожан предпочитает проживание в сравнительно небольшие поселения, сочетающих привычный городской комфорт и близость к природе. Сегодня крупные города начинают обрастать поясами коттеджной застройки. По мере развития транспортной инфраструктуры, процесс этот получить дальнейшее развитие. Это уже примета постиндустриального времени.

Литература:

1. Уральская историческая энциклопедия. 2-е изд. Екатеринбург: Академкнига; УрО РАН, 2000.
2. Анимитса Е.Г. Города среднего Урала. Свердловск: Среднеуральское книжное изд., 1975.
3. Труды Уральского областного статистического бюро. Серия 1. Т. 2. Свердловск, 1925.
4. Население Урала XX в. История демографического развития (Кузьмин А.И., Оруджиева А.Г., Корнилов Г.Е. и др.). Екатеринбург, 1996.
5. Всесоюзная перепись населения 1926 года. Уральская область. Отдел III. М., Планхозиздат, 1930.
6. Население Уральского экономического района (статистический справочник). Свердловск. РИСО ИЭ УНЦ АН СССР, 1974.
7. Итоги Всесоюзной переписи населения РСФСР 1959 года. М., 1963.
8. Население Урала XX в. История демографического развития ... Екатеринбург, 1996.
9. Естественное движение населения Свердловской области в 2002 году. Стат. Бюллетень. Екатеринбург, 2003.
10. Миграция населения Свердловской области в 2002 году. Стат. бюллетень. Екатеринбург, 2003.
11. Естественное движение населения Свердловской области в 2012 году. Стат. сб. / Территориальный орган ФСГС по Свердловской области. – Екатеринбург, 2013.
12. Миграция населения Свердловской области в 2013 году. Стат. сб. Екатеринбург, 2014
13. Итоги всероссийской переписи населения 2010 года. Т. I. М., 2012.

References:

1. Ural Historical Encyclopedia. 2nd edition. Ekaterinburg: Academkniga; The Ural Branch of Russian Academy of Sciences, 2000.
2. Animitsa E.G. Cities of the Middle Urals. Sverdlovsk: Sredneural'skoe knizhnoe izdatel'stvo., 1975.
3. Proceedings of the Ural Regional Bureau of Statistics. Series 1. Vol. 2. Sverdlovsk, 1925.
4. The population of the Urals in twentieth century. The history of demographic development (Kuz'min A.I., Orudzhieva A.G., Kornilov G.E. and others). Ekaterinburg, 1996.
5. All Union Population Census of 1926. Ural region. Section Sh. M., Planhozizdat, 1930.
6. The population of the Ural economic region (Statistical Manual). Sverdlovsk. RISO IJe UNC ANSSSR, 1974.
7. The results of the All-Union census RSFSR of 1959. M., 1963.
8. The population of the Urals in twentieth century. The history of demographic development (Kuz'min A.I., Orudzhieva A.G., Kornilov G.E. and others). Ekaterinburg, 1996.
9. Population movement in Sverdlovsk region in 2002. Statistical Bulletin. Ekaterinburg, 2003.
10. Migration in Sverdlovsk region in 2002. Statistical Bulletin. Ekaterinburg, 2003.
11. Population movement in Sverdlovsk region in 2002. Statistical yearbook. Local office of Federal State Statistics Service in Sverdlovsk region. Ekaterinburg, 2013.
12. Migration in Sverdlovsk region in 2013. Statistical yearbook. Ekaterinburg 2014
13. The results of the national census of 2010. T.I.M., 2012.

ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ КОМПЛЕКСНЫХ ИНВЕСТИЦИОННЫХ ПЛАНОВ РАЗВИТИЯ МОНОГОРОДОВ, МАЛЫХ И СРЕДНИХ ГОРОДСКИХ ПОСЕЛЕНИЙ

Лескова Л.Г.

кандидат экономических наук, декан Лисаковского факультета дистанционного обучения,
Рудненский индустриальный институт (Казахстан), 111500, Республика Казахстан, Костанайская область,
г. Рудный, ул. 50 лет Октября, д. 38, info@rii.kz

УДК 332.146:330.322
ББК 65.261.78

Цель. Изучение системы целевых индикаторов программных документов, направленных на развитие монотерриторий и выработка предложений по совершенствованию методики их оценки.

Методы. Сделан анализ реализации Программ стран – участниц Таможенного союза и Единого экономического пространства Белоруссии, Казахстана и России, направленных на сокращение диспропорций в социально-экономическом развитии моногородов, малых и средних городских поселений, которые образовались в результате разрыва хозяйственных связей, произошедших по причине распада советского союза и создающие социальную напряжённость. Образовавшиеся диспропорции, характеризующиеся различием уровня жизни населения моногородов от других городов, и зависящие от состояния дел на градообразующих предприятиях, изношенностью производственной, социальной и коммунальной инфраструктуры, высокой степенью безработицы, низким уровнем доходов населения, предлагается решить посредством системы мер, нашедшей отражение в Программах, но при этом совершенствовать методику оценки достигнутых результатов.

Результаты. В рамках исследований были сделаны выводы о том, что в большинстве своём, целевые индикаторы, определённые в программных документах по развитию монотерриторий, не позволяют реально оценить степень выполнения задач и эффективность использования бюджетных средств, выделенных на их реализацию.

Научная новизна. Научная новизна заключается в том, что автор статьи, на основе собственного опыта работы в области развития монотерриторий, предлагает производить оценку степени выполнения задач и эффективности использования бюджетных средств, посредством определения плановых и фактических коэффициентов и их сравнения.

Ключевые слова: моногорода, монотерритории, комплексные планы развития моногородов, целевые индикаторы, производственный потенциал, коэффициенты оценки экономических и социальных результатов.

EVALUATION OF THE COMPREHENSIVE INVESTMENT PLAN FOR DEVELOPMENT OF SINGLE-INDUSTRY TOWNS, SMALL AND MEDIUM URBAN SETTLEMENTS

Leskova L.G.

Candidate of Science (Economics), Dean of the Lisakovsk Faculty of distance learning,
Rudny Industrial Institute (Kazakhstan), 38-50 let Otyabrya street, Rudny, Kostanay Region, Republic of Kazakhstan,
111500, info@rii.kz

Purpose. Study of the system of policy documents target indicators aimed at developing monoterritory and proposals for improving the methods of their assessment.

Methods. The analysis of the implementation of the countries - participants of the Customs Union and the Common Economic Space of Belarus, Kazakhstan and Russia programs, aimed at reducing disparities in socio-economic development of single-industry towns, small and medium-sized towns, which were formed as a result of economic ties rupture that have occurred due to the collapse of the Soviet Union and create social tension. The resulting imbalance characterized by the difference in living standards monocities from other cities, and depending on the state of the town-

forming enterprises, worn industrial, social and communal infrastructure, high unemployment, low incomes, it is proposed to solve by means of a measures system, as reflected in the program, but at the same time improve the methodology for assessing progress.

Results. As part of the research author came to conclusion that for the most part, target indicators defined in the policy documents for the development of monoterritory, do not allow a realistic assessment of the degree of implementation of tasks and efficient use of budget funds allocated for their implementation.

Scientific novelty. Scientific novelty lies in the fact that the author of the article, based on his own experience in the development monoterritory, offers to assess the degree of implementation of tasks and efficient use of budget funds by identifying planned and actual coefficients and their comparison.

Key words: company towns, monoterritories, integrated development plans monotowns, target indicators, production capacity, the coefficients estimates of the economic and social outcomes.

Особенность современного этапа развития экономики Белоруссии, Казахстана и России характеризуется диспропорциями в развитии отдельных территорий.

В этой связи, особое внимание в сопредельных государствах уделяется развитию моногородов (в Казахстане и России) и малых и средних городских поселений (Белоруссии). Экономика этих поселений характеризуется проблемами на градообразующих предприятиях, изношенностью производственной, социальной и коммунальной инфраструктуры, высокой степенью безработицы, низким уровнем доходов населения, высоким социальным напряжением и многими другими. Их устранение связано с разработкой целой системы мер государственного регулирования, нашедших отражение в Программах и Комплексных инвестиционных планах развития названных выше поселений. С момента принятия программных документов, направленных на развитие моногородов Казахстана, прошло чуть более двух лет. Этот срок позволяет сделать выводы, о её сильных и слабых сторонах.

Сильной стороной Программы развития моногородов Казахстана на 2012-2020 годы является, в первую очередь, наличие самой Программы, призванной создать условия для устойчивого социально-экономического развития моногородов в средне- и долгосрочной перспективе. В рамках программы выделяются значительные суммы, на решение первоочередных задач в 27 моногородах, вошедших в неё [1, с.38]. Однако, задачи для решения проблем этих моногородов,

Почему в статье особое внимание уделяется целевым индикаторам, или индикатором устойчивого развития? Индикатор устойчивого развития (англ. *index of sustainable development*) — показатель позволяющий судить о состоянии или изменении экономической, социальной или экологической переменной. Основной целью введения индексов является оценка ситуации или события, для прогноза развития сложившейся ситуации и разработки её решения [2, с.16].

В исследуемой Программе, по всем моногоро-

дам, с низким экономическим потенциалом, предусмотрено увеличение объёмов промышленного производства на 2015 годы, в результате реализации одного или нескольких «якорных» инвестиционных проектов – не менее чем на 20 % (в сравнении с 2011 годом). Во всех моногородах ожидается увеличение количества активно действующих малых предприятий – в 2 раза, в сравнении с 2011 годом; снижение доли населения с доходами ниже прожиточного минимума – до уровня не более 6,0 %; снижение уровня безработицы – до уровня не более 5,5 %.

На 2020 год, необходимо увеличить количество активно действующих малых предприятий в моногородах – в 4 раза (в сравнении с 2011 годом); снизить долю населения с доходами ниже прожиточного минимума – до уровня не более 6,0 % (с учетом совершенствования Методики определения величины прожиточного минимума, в 2015 году); снизить уровень безработицы в моногородах – до уровня не более 5,0 %. А если, в таком моногороде, как Риддер и Лисаковск безработица составляет лишь 0.2%, и больше того, имеются в городе вакансии, то к чему стремиться власти этого города в дальнейшем? И какие меры принимать, в названных городах, по сокращению процента стареющего населения, который составляет в них, более 16 %? На сколько нужно увеличить в них численность населения?

В Программе было бы целесообразно увязать целевые индикаторы и с суммой затрат выделяемых из государственного бюджета и показателями экономического и социального эффекта, которые возможно достигнуть за счёт предполагаемых мер, направленных на устойчивое развитие моногородов.

При определении экономического эффекта предлагается учитывать конкретное количество созданных инновационных предприятий, объём их производства, сумму затрат из государственного бюджета на их создание и сумму ежегодных налоговых отчислений, которые они произведут во все уровни бюджета [3, с.29].

Целесообразно и в индикаторах социального

эффекта предусмотреть конкретные показатели по каждому моногороду, отражающие, к примеру:

а) на сколько нужно увеличить численность населения, для того что бы снизить процент стареющего населения, в моногородах, где он составляет критический уровень, сколько молодёжи нужно привлечь в эти города;

в) сколько человек необходимо переселить в перспективные регионы из моногородов, где высокий уровень безработицы и многое другое.

Все эти и другие целевые индикаторы должны быть обозначены первоначально, в комплексных планах развития моногородов, на основании которых, предлагается разрабатывать государственную программу. В государственной программе, при определении целевых экономических и социальных индикаторов, рекомендуется сопоставить общую сумму затрат на реализацию комплексных планов развития моногородов с полученным объёмом производства товаров, работ и услуг, объёмом налоговых поступлений, увеличением численности населения моногородов и доходов на душу населения. При этом, необходимо указать, что снижение уровня безработицы и бедности в моногородах утверждено в комплексных планах каждого территориального образования.

Кроме того, учитывая, имеющийся в Казахстане, опыт разработки программы развития малых го-

родов на 2004 -2006 годы [4, с.22], в основу которой легли Стратегии и Программы развития шестидесяти малых городов, разработку Программы развития моногородов Казахстана на 2012-2020 годы, необходимо было проводить в следующие этапы:

1.Разработка стратегий всех моногородов Казахстана

2.Разработка проектов Программ развития всех моногородов Казахстана

3.Согласование проектов Программ развития моногородов, в части применения механизмов государственной поддержки, с областными исполнительными органами, заинтересованными министерствами и ведомствами

4.Защита проектов Программ развития моногородов в Правительстве Казахстана

5.Разработка Программы развития моногородов Казахстана (теперь уже уточнение) на 2012-2020 годы.

Разработка эффективных комплексных планов развития моногородов возможна, только, на основе стратегий развития моногородов. В стратегиях на основе анализа сильных и слабых сторон, угроз и возможностей – определяются: приоритеты по основным направлениям их развития; задачи и пути их решения; а так же, ожидаемые результаты от реализации стратегий и комплексных планов моногородов (целевые индикаторы). В стратегиях развития моногородов необходимо

Таблица 1 - Анализ сильных и слабых сторон Программы развития моногородов Казахстана на 2012- 2020 годы (далее Программа)

Сильная сторона	Слабая сторона
1.Наличие Программы	1. Не обоснованы целевые индикаторы
2.Финансовое обеспечение Программы	2.В программе не предусмотрены мероприятия для моногородов с критически низким уровнем безработицы (в таких моногородах как Риддер и Лисаковск - 0.2 %)
3. Проблемы, возникающие в моногородах, в рамках Программы планируется решать системно и в долгосрочном порядке, а не стихийно или спасательным методом	3. Задачи определены для всех моногородов, без учёта специфики проблем.
4.В Программе чётко обозначены уполномоченный орган, координатор Программы на местном уровне и финансовый агент – АО «Фонд развития предпринимательства «Даму»	4. В целевых индикаторах не рассчитан экономический и социальный эффект от вложенных средств.
5. В Программе, на основании анализа имеющихся проблем, определены приоритеты по мерам государственной поддержки моногородов	5. В программе не предусмотрены мероприятия по представлению арендного жилья работникам малого и среднего бизнеса.
6.Программа предполагает интеграцию моногородов, в экономику других регионов и страны в целом, с созданием необходимой инфраструктуры	6. В программе не учтены возможности Таможенного союза и Единого экономического пространства, в части интеграции моногородов приграничных территорий и реализации, в этой связи, совместных инвестиционных проектов

определить благоприятные точки социально – экономического развития. Важно, в стратегии определить Бренд моногорода, который может стать «...вектором генерирующим идеи, задающим стратегию развития территории и опирающимся на культурно-историческую и экономическую уникальность моногорода» [5, с.27].

В этой связи интересен опыт разработки комплексных инвестиционных планов моногородов России. Ниже приведён порядок принятия решений о поддержке моногородов в России, на примере приграничной с Казахстаном Челябинской области.

Администрация монопрофильного города, рассматриваемой области, разрабатывает комплексный инвестиционный план и представляет его на рассмотрение в рабочую группу субъекта Российской Федерации и в заинтересованные федеральные органы исполнительной власти. Те, в свою очередь, вносят его в Межведомственную рабочую группу по вопросам снижения негативного воздействия финансового кризиса на социально-экономическое развитие монопрофильных городов в субъектах РФ. Далее, этот документ рассматривается рабочей группой по вопросам развития моногородов при Правительстве Российской Федерации (под руководством вице-премьера). После чего, комплексный инвестиционный план развития моногородов представляется в Правительство Российской Федерации для принятия решений о поддержке моногорода.

В таблице 2 приведён анализ показателей эффективности Комплексного инвестиционного плана модернизации моногорода Сатка на 2010-2020 годы, утверждённого Постановлением Правительства Челябинской области от 20 августа 2010 года N 121-П “О комплексном инвестиционном плане модернизации моногорода Сатки Челябинской области”.

В комплексном плане, изучаемой территории чётко обозначено: сколько должно быть создано рабочих мест, на определённом этапе его реализации и сколько должно поступить, от реализации названного программного документа, налогов во все уровни бюджета, при общем объеме финансирования на 2010-2020 годы в сумме 25,7 млрд. рублей и среднегодовом - 2.57млрд. рублей. При этом, ожидаемые налоговые поступления в бюджеты всех уровней в 2012 году со-

ставят, по исследуемой территории 1.6 млрд. рублей.

Тем не менее, для оценки эффективности вложения бюджетных средств, предлагается применить систему коэффициентов.

К примеру, коэффициент эффективности использования бюджетных средств на развитие производственной, транспортной и коммунальной инфраструктуры составит по моногороду Сатка в 2012 году – 0.62. Для определения коэффициента использования бюджетных средств, необходимо:

1. Определить ежегодную сумму инвестиций по комплексному инвестиционному плану модернизации моногорода

2. Рассчитать прогнозируемую сумму налоговых поступлений по реализуемым инвестиционным проектам.

И тогда, $K_{эибс} = \text{Онп} : \text{С збс}$, где:

$K_{эибс}$ - коэффициент эффективности использования бюджетных средств

Онп – сумма ожидаемых налогов от реализации инвестиционных проектов по инвестиционному плану модернизации моногорода

С збс,- сумма затраченных бюджетных средств на реализацию инвестиционного плана модернизации моногорода.

Таким образом, рассчитан прогнозируемый коэффициент эффективности использования бюджетных средств по городу Сатка.

Далее необходимо рассчитать фактический коэффициент эффективности использования бюджетных средств.

$K_{фэибс}$ - фактический коэффициент эффективности использования бюджетных средств

Офпн – сумма фактически полученных налогов от реализации инвестиционных проектов по инвестиционному плану модернизации моногорода

С збс,- сумма затраченных бюджетных средств на реализацию инвестиционного плана модернизации моногорода. Затем используя метод сравнительного анализа необходимо сделать выводы об эффективности вложенных средств. Сравнительный анализ является одним из основных методов, применяемых в научных исследованиях экономики. Практически всегда формулировка

Таблица 2 - Основные показатели эффективности реализации Комплексного инвестиционного плана модернизации моногорода Сатки Челябинской области

№ п/п	Наименование показателей	Единица измерения	Ожидаемые результаты к 2012 году
1.	Созданные новые рабочие места	человек	4 000
2.	Налоговые поступления в бюджеты всех уровней	млн. рублей	1 600,0
3.	Налоговые поступления в федеральный бюджет	млн. рублей	250,0
4.	Налоговые поступления в областной бюджет	млн. рублей	950,0
5.	Налоговые поступления в муниципальный бюджет	млн. рублей	400,0

или уточнение экономических понятий осуществляется с помощью сравнительного анализа [7. с. 85].

Изучая Государственную комплексную программу развития регионов, малых и средних городских поселений на 2007-2010 годы, утверждённую Указом Президента Республики Беларусь от 07.06.2007 № 265 (далее Программа), были сделаны следующие выводы:

- в программе упор сделан на развитие регионов (областей) в целом, а не по каждому малому и среднему городскому поселению;
- в программе нет чётких целевых индикаторов, которые стали бы основой решения проблем малых и средних городских поселений, и которые позволили бы сделать анализ итогов её реализации.

Проблемы малых и средних городских поселений и пути их решения нашли дальнейшее отражение в Программах социально-экономического развития областей.

В Витебской области, к примеру, она утверждена на 2011-2015 годы решением областного совета народных депутатов от 6 октября 2011года.

В рамках этой программы были предусмотрены следующие целевые индикаторы социально-экономического развития Витебской области и малых и средних городских поселений:

- улучшение развития производственной сферы, строительства, торговли и общественного питания, сферы услуг и туризма. Однако показатели в программе не оговорены;
- уровень безработицы в малых и средних городских поселениях в 2011-2015 году не должен

превышать 1.3%;

-ежегодно необходимо создавать в малых и средних городских поселениях, не менее 4.5 тысяч рабочих мест;

-число малых предприятий необходимо увеличить на 14.9 процента.

Проблемы малых и средних городских поселений и пути их решения нашли дальнейшее отражение в Программах социально-экономического развития областей.

В Витебской области, к примеру, она утверждена на 2011-2015 годы решением областного совета народных депутатов от 6 октября 2011года.

В рамках этой программы были предусмотрены следующие целевые индикаторы социально-экономического развития Витебской области и малых и средних городских поселений:

-улучшение развития производственной сферы, строительства, торговли и общественного питания, сферы услуг и туризма. Однако показатели в программе не оговорены;

- уровень безработицы в малых и средних городских поселениях в 2011-2015 году не должен превышать 1.3%

-ежегодно необходимо создавать в малых и средних городских поселениях, не менее 4.5 тысяч рабочих мест

-число малых предприятий необходимо увеличить на 14.9 процента.

Ниже приведён анализ основных показателей, характеризующих социально-экономическое развитие Витебской области и её территорий.

Таблица 3 - Анализ основных социально-экономических показателей по Витебской области республики Беларусь за 2011-2013 годы

Показатели	2011 год	2012 год	2013 год	Отклонения					
				2012:2011 году		2013 : 2012 году		2013:2011 году	
				Сум- ма	%	Сумма	%	Сум- ма	%
Витебская область									
1.ВВП (млрд.дол)	2,34	4,7	5,01	2,36	В 2 раза	0,31	6,6	2,67	В 2.1 раза
2. Уровень инфляции (%)	38	21,2	16,1	-20.7	-44,2	- 5.1	-24,06	- 21.9	-57.6
3. Инвестиции (млрд. дол)	0,8	1,27	1,99	0,47	58,75	0,72	56,69	1,19	В 2.5 раза
4.Уровень безработицы (%)	0,8	0,7	0,7	-0.1	-14.0	-	-	-	-14.0
5. Количество созданных рабочих мест									
6.Количество малых пред- приятий	7023	7128	8007	+ 105	+1,5	879	12.0	984	14.0

Исходя из приведённых данных, можно сделать выводы о том, что ВВП по Витебской области за 2011-2013 годы увеличился на 2.67 млрд. дол. США; уровень инфляции сократился с 38 процентов в 2011 году, до 16.1 процента в 2013 году; объём инвестиций, за аналогичный период, увеличился в 2.5 раза; безработица ниже, чем запланирована в программе социально-экономического развития на - 0.6 процента.

Информация о созданных рабочих местах в статистических данных belstat.gov.by отсутствует, а значит проверить, достигнуты ли установленные индикаторы по этому показателю не было возможности.

При этом, необходимо отметить, что за 2011-2013 годы созданы в Витебской области 984 малых предприятия, или их количество, относительно базового периода, увеличилось по состоянию на 1.01.2014 года на 14 процентов [8].

В связи с тем, что в развитии территорий первоепенное значение имеет их производственный потенциал, который включает в себя средства производства, трудовые ресурсы, а также природные ресурсы, вовлеченные в экономический оборот, предлагается оценку реализации комплексных планов развития моногородов, проводить по каждому его составляющему, с применением системы коэффициентов.

Литература:

1. Программа развития моногородов на 2012 – 2020 годы, утверждённая постановлением Правительства Республики Казахстан от 25.05.2012 года [электронный ресурс]. URL: kdbl.kz/sites...programma_razvitiya_monogorodov.doc (дата обращения 13.08.2014)
2. Sustainable Development Indicators [электронный ресурс]. URL: <http://www.ess.co.at/GAIA/Reports/indics.html> (дата обращения 13.08.2014)
3. Петрикова Е.М. Комплексная инвестиционная программа развития моногородов // Территория и планирование. 2010. № 43 (178).
4. Об утверждении программы развития малых городов на 2004-2006 годы: Постановление Правительства Республики Казахстан от 31.12.2003 № 1389 [электронный ресурс]. URL: http://kazakhstan.news-city.info/docs/sistemsq/dok_ieqbbz/index.htm (дата обращения 13.08.2014)
5. Доклад института демографии, миграции и регионального развития «Методология развития малых городов и районов России»
6. О комплексном инвестиционном плане модернизации моногорода Сатки Челябинской области (вместе с «Комплексным инвестиционным планом модернизации моногорода Сатки Челябинской области»): Постановление Правительства Челябинской области от 20.08.2010 № 121-П [электронный ресурс]. URL: <http://zakon-region.ru/1/93024> (дата обращения 13.11.2014)
7. Крафт Г.В. Концепция содержания и структуризации финансовой системы страны // Известия Санкт-Петербургского государственного университета экономики и финансов. 2003. № 4 .
8. Государственный статистический комитет Республики Беларусь [электронный ресурс]. URL: belstat.gov.by (дата обращения 14.11.2014)

References:

1. Program for monotown development for 2012-2020: Regulation of the Republic of Kazakhstan Government on May 25, 2012 №683 [e-resource]. URL: kdbl.kz/sites...programma_razvitiya_monogorodov.doc (date of access 13.08.2014)
2. Sustainable Development Indicators [e-resource]. URL: <http://www.ess.co.at/GAIA/Reports/indics.html> (date of access 13.08.2014)
3. Petrikova E.M. Comprehensive investment program of monotown economy // Regional Economics: Theory and Practice. 2010. №43 (178).
4. On Approval of the program of development of small towns, 2004-2006: Regulation of the Republic of Kazakhstan Government on December 31, 2003 № 1389 [e-resource]. URL: http://kazakhstan.news-city.info/docs/sistemsq/dok_ieqbbz/index.htm (date of access 13.08.2014)
5. Report of the Institute of Demography, Migration and Regional Development “Methodology of small towns and regions of Russia development”. The document has not been published.
6. Integrated investment plans modernization monotown Satka of Chelyabinsk region (along with «Comprehensive investment plan for the modernization of monotown Satka of Chelyabinsk region»): Regulation of Chelyabinsk Region Government on August 20, 2010 № 121-P [e-resource]. URL: <http://zakon-region.ru/1/93024> (date of access 13.11.2014)
7. Kraft G.V. The concept of the content and structure of the financial system // Izvestiya Sankt-Peterburgskogo gosudarstvennogo universiteta ekonomiki i finansov. 2003. № 4.
8. National Statistical Committee of the Republic of Belarus [e-resource] URL: belstat.gov.by (date of access 14.11.2014)

**РОССИЙСКИЙ И ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ
РЕАЛИЗАЦИИ ПОЛИТИКИ В СФЕРЕ
ОБЩЕСТВЕННОГО ТРАНСПОРТА
КРУПНЫХ МЕГАПОЛИСОВ**

Жукова И.В.

кандидат исторических наук, доцент, доцент кафедры государственного управления и политических технологий
Уральского института управления – филиала, Российская академия народного хозяйства
и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия), 620990, Россия,
г. Екатеринбург, ул. 8 марта, д. 66, к. 522, inga-zhukova@yandex.ru

Михайлов М.Е.

магистрант Уральского института управления – филиала, Российская академия народного хозяйства
и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия), 620990, Россия,
г. Екатеринбург, ул. 8 марта, д. 66, к. 522, inga-zhukova@yandex.ru

УДК 656.072
ББК 67.401.115.2

Цель. Выявление в реализации политики в сфере общественного транспорта крупных мегаполисов зарубежных стран и РФ общего и особенного, выявление опыта, возможного для использования в России.

Методы исследования. Системный (сфера общественного транспорта рассматривается как система), сравнительный анализ.

Результаты. Особое внимание в работе уделено тому, что сфера общественного транспорта влияет на социально-экономическое развитие крупных городов. В работе рассмотрена политика информатизации сферы общественного транспорта, влияние информатизации на совершенствование политики в данной сфере. Рассмотрен опыт реализации данной политики в городе Екатеринбурге, сделаны выводы о возможности использования зарубежного опыта в РФ.

Ключевые слова: политика в сфере общественного транспорта, общественный транспорт во Франции, общественный транспорт в Екатеринбурге, политика информатизации общественного транспорта

**RUSSIAN AND FOREIGN EXPERIENCE OF POLICY IMPLEMENTATION
IN PUBLIC TRANSPORT OF LARGE MEGACITIES**

Zhukova I.V.

Candidate of Science (History), Associate Professor, Department of Public Administration and Political Technologies of the Ural Institute of Management-branch of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), 522-66 8 marta St., Yekaterinburg, Russia, 620990, inga-zhukova@yandex.ru

Mikhailov M.E.

Master Student of the Ural Institute of Management-branch of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), 522-66 8 marta St., Yekaterinburg, Russia, 620990, inga-zhukova@yandex.ru.

Purpose. Identification of policy implementation in the field of public transport large cities of foreign countries and the Russian Federation general and the particular, to identify the lessons for possible use in Russia.

Methods. System method (public transport is considered as a system), the comparative analysis.

Results. Particular attention is paid to the fact that public transport impact on the socio-economic development of

major cities. The paper considers the policy of informatization of public transport, the impact of information to improve policy in this area. Describes the experience of implementation of this policy in the city of Yekaterinburg, the conclusions about the possibility of using foreign experience in Russia are made.

Key words: politics in the field of public transport, public transport in France, public transport in Yekaterinburg, policy of informatization of public transport

Общественный городской транспорт является важной составляющей инфраструктуры любого крупного мегаполиса. Во многих случаях, именно удовлетворенность населения общественным транспортом (наряду с ЖКХ, конечно) определяет его отношение к деятельности органов местного самоуправления. Работа городского общественного транспорта влияет на социально-экономическое развитие территории в целом. От четкой работы общественного транспорта зависит перемещение трудовых ресурсов крупных мегаполисов. Кроме того, работа общественного транспорта влияет на загруженность городских дорог. Если общественный транспорт регулярно и быстро способен перемещать горожан в разные концы города, многие из них предпочтут использовать именно общественный, а не личный автотранспорт. Поэтому четкая работа общественного городского транспорта в итоге способна сократить пробки на дорогах. Кроме сокращения пробок, есть еще немаловажное следствие – улучшение экологической ситуации, сокращение загазованности города. По этим причинам в крупных мегаполисах мира – Париже, Афинах, Мехико – проводится муниципальная политика, направленная на сокращение использования личного автотранспорта в пределах города. Эта политика проявляется в местных налогах и сборах, в ограничении парковок для иногородних машин (это, прежде всего, реализуется за счет высокой стоимости парковочных мест для них), ограничении движения автотранспорта в центре, поощрение велотранспорта, создание инфраструктуры для него, а главное развитие сети комфортного общественного транспорта. В Париже, например, развита сеть проката велосипедов Vélib. Она тоже является частью системы общественного транспорта французской столицы. Идея создания широкодоступно и удобной сети проката велосипедов принадлежит мэру Парижа Бертрану Деланоз, он использовал при этом позитивный опыт Лиона, где впервые во Франции появилась общественная внутригородская сеть велосипедов. В настоящее время в городской черте Парижа существует 1450 пунктов проката с суммарным количеством в 20000 велосипедов. Каждый пункт проката велосипедов Vélib' представляет собой платежный терминал и 10-25 велосипедных стоек. Терминалы объединены в единую информационную сеть, в которую от них поступает информация о количестве имеющихся велосипедов на каждом пункте. Эта система позволяет жителям города в режиме реального

времени узнать о наличии велосипедов в ближайшем пункте на специальном интернет сайте, а городской администрации иметь возможность динамически распределять велосипеды по городу. Если в одной точке скапливается много велосипедов, муниципальные машины собирают излишки и перевозят в те точки доступа, где они необходимы. Велосипеды данной системы отличаются внешним видом, поэтому легко понять, частный или муниципальный велосипед. К сожалению, в условиях нашей снежной зимы, такой опыт вряд ли будет востребован, поскольку использовать эту систему рентабельно только при условии круглогодичного использования. Но этот опыт возможно применить в тех городах Российской Федерации, где зимой снега нет, либо он лежит недолго.

В настоящее время огромное внимание в крупнейших городах мира уделяется скоростному и экологически чистому виду транспорта. Таким транспортом признан метрополитен, городские трамваи, электрички. Во многих городах, например, в Париже, линии метрополитена интегрированы с линиями пригородных электричек (RER), в центре города электрички идут как метро (их отличает лишь большее расстояние между станциями), что кроме удобства пересадок и скорости передвижения имеет и выгодную сторону для пассажиров. Оплачиваются зоны, а в пределах этой зоны можно пересаживаться из метро на электричку без дополнительной оплаты.

В отношении пассажиропотоков и масштабов транспортные системы крупных городов Франции и России очень похожи. Миллионы жителей ежедневно мигрирует с окраин в центр города на работу. Основное отличие транспортной системы французских городов – это удобный общественный транспорт, который вполне позволяет отказаться от личного автомобиля, и быстро добраться из одной точки города в другую, минуя пробки. Таких высоких результатов эффективности общественного транспорта помогли достигнуть как административные методы регулирования (выделения отдельной полосы для движения общественного транспорта, на которую запрещен выезд в определенные часы машинам личного автотранспорта), так и использование возможностей современных средств телеуправления и информатизации. В метрополитене развивается использование систем автоматического ведения поезда. Сегодня в парижском метро уже испытаны и функционируют линии с полностью автома-

тическим управлением движения подвижного состава «поезда без машинистов».

Модернизации подверглась и автотранспортная инфраструктура. Благодаря использованию информационных технологий автобусные остановки стали по сути телекоммуникационными центрами. Здесь есть интерактивные дисплеи, позволяющий удобно изучить схему движения общественного транспорта, узнать расписание движения через любую остановку, узнать, через сколько минут нужный вам автобус окажется на этой остановке, есть сеть **Wi-Fi, позволяющая пассажирам** использовать интернет ресурсы, и даже USB-розетки для подзарядки телефонов. Для российских пассажиров такая картина пока представляется сказочной, но, тем не менее, это возможно и в наших условиях.

Примером успешной информатизации сферы общественного транспорта является также Германия. Объединение Германии, европейская интеграция и новые экологические проблемы потребовали коренных изменений в транспортной политике Германии. Было признано, что транспортная инфраструктура не удовлетворяет перспективным потребностям страны. Это обусловило необходимость масштабных инвестиций в транспортную инфраструктуру Восточных земель и инфраструктуру, объединяющую Германию с другими странами ЕС. Одним из стратегических направлений развития транспортной системы является ускорение введения информационных систем для интегрированных транспортных целей.

На сегодняшний день немецкие города имеют сложную транспортную систему, которая обеспечивает регулярное и эффективное сообщение. Система общественного транспорта в Германии глубоко интегрирована и охватывает все виды транспорта. Она объединяет в себе железнодорожный транспорт, а так же автобусные и трамвайные маршруты. Линии различных транспортных сообщений пересекаются в узловых станциях, обеспечивая удобный переход из одного вида транспорта в другой, позволяя кратчайшим путем добраться в любой уголок города или загородной местности [1]. Система продажи билетов гибкая, она предлагает различные варианты однократных и сезонных билетов, совмещенных рейсов, индивидуальных и групповых билетов и т.д. Для приобретения проездных билетов остановки оборудованы специальными автоматами объединёнными в единую сеть.

Российский общественный городской транспорт кроме общемировых урбанизационных тенденций имеет и свои чисто исторические особенности. Одна из этих особенностей связана с большой изношенностью подвижного состава и неудовлетворительным состоянием дорог. При строительстве дорожных магистралей в центре города в советское время не учитывалась такая

степень автомобилизации населения, какой она стала в настоящее время. Не учитывалась необходимость строительства отдельных полос для движения общественного транспорта. Кроме того, российской особенностью общественного транспорта стало существование частного сектора маршрутного такси, имеющего свои специфические особенности. Эти особенности связаны с тем, что в этой сфере заняты в основном трудовые мигранты. Главная проблема в данном случае заключается в том, что их квалификация зачастую не соответствует профессиональным требованиям и имеющимся у них документам. В связи с этим, приняты поправки в Федеральный закон «О безопасности дорожного движения» [2]. С 1 июня 2015 года, перевозчик не имеет права выпускать машину с водителем, не имеющим российское водительское удостоверение. Существующие на сегодняшний день проблемы с маршрутками на дорогах российских городов не отменяют спроса на их услуги. Задача государственного регулирования и муниципального управления – сделать их деятельность безопасной для пассажиров и пешеходов.

Огромное значение для повышения эффективности деятельности общественного городского транспорта имеет процесс информатизации данной сферы, использование новейших информационных технологий. К отдельным элементам такой информатизации относятся: развитие электронных коммуникаций, создающих техническую возможность объединения территориально удаленных друг от друга информационных систем в крупные сети, мощные сервера и системы управления базами данных, способные хранить и обрабатывать внушительные объемы данных, Интернет, позволяющий разрабатывать интегрированные приложения с удобным интерфейсом и соблюдением информационной безопасности, спутниковая навигация транспортных средств.

Одновременно расширяется спектр целей применения информационных технологий на транспорте: если раньше цели сводились исключительно к контролю работы перевозчиков, то теперь ставятся задачи создания интеллектуальных транспортных систем городов, обеспечения безопасности перевозок, адаптивного управления дорожным движением, предоставления оперативной информации всем участникам процесса, начиная с пассажиров и водителей до организаторов перевозок. В самом низу этой информационной вертикали находится транспортное средство, которое сегодня стало объектом самой серьезной автоматизации. Оно должно быть оборудовано средствами спутниковой навигации, электронной оплаты проезда, подсчета пассажиропотока и учета проезда льготных пассажиров разных категорий, видеонаблюдения как внутри салона (безопасность), так и вовне - полосы движения перед транспортным средством (ДТП, фиксация заез-

дов на выделенные для общественного транспорта полосы). Транспортное средство должно быть оборудовано автоинформатором, в память которого загружена объявляемая в салоне информация для разных маршрутов, что позволяет легко переставлять транспортное средство на другой маршрут, электронными табло для высвечивания номера маршрута, средствами голосовой связи водителя и диспетчера. Автобусы дополнительно могут оборудоваться датчиками расхода ГСМ. Может потребоваться и подключение другого оборудования (например, датчиков открывания дверей).

Формирование политики информатизации сферы общественного транспорта берет начало на федеральном уровне. Основное мероприятие в настоящее время - это внедрение в сферу общественного транспорта глобальной навигационной спутниковой системы ГЛОНАСС, ГЛОНАСС/GPS.

В рамках реализации всесторонней общегосударственной информатизации действует государственная программа Российской Федерации «Информационное общество (2011 - 2020 годы)» [3].

Программой поставлены следующие задачи: повышение качества жизни граждан, развитие экономической, социально-политической и культурной сфер жизни общества, совершенствование системы государственного управления, обеспечение конкурентоспособности продукции и услуг в сфере информационных и телекоммуникационных технологий.

Основные направления государственной политики в области навигационной деятельности определены Указом Президента РФ «Об использовании глобальной навигационной спутниковой системы ГЛОНАСС в интересах социально-экономического развития Российской Федерации» от 17 мая 2007 года № 638 [4]. Постановлением Правительства РФ от 25 августа 2008 года №641 «Об оснащении транспортных, технических средств и систем аппаратурой спутниковой навигации ГЛОНАСС или ГЛОНАСС/GPS» определяется перечень транспортных, технических средств и систем, подлежащих оснащению аппаратурой спутниковой навигации ГЛОНАСС или ГЛОНАСС/GPS [5].

В сфере общественного транспорта к ним относятся автомобильные и железнодорожные транспортные средства, используемые для перевозки пассажиров, специальных и опасных грузов. Виды таких транспортных, технических средств и систем определяются федеральными органами исполнительной власти в установленной сфере деятельности. Рекомендуются органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления муниципальных образований и подведомственным им организациям принять меры по оснащению аппаратурой спутниковой навигации ГЛОНАСС или ГЛОНАСС/GPS транспортных, технических средств и систем.

В Свердловской области также реализуется политика информатизации сферы транспорта, она является составляющей региональной политики информатизации, проводимой в рамках областной целевой программы «Информационное общество Свердловской области» на 2011 - 2015 годы».

На реализацию мероприятий информатизации сферы общественного транспорта привлекаются средства федерального бюджета, которые предусмотрены в рамках государственных целевых программ, содержащих мероприятия по развитию и внедрению информационно-коммуникационных технологий.

В рамках областной целевой программы «Информационное общество Свердловской области» [6] заложено финансирование мероприятий по информатизации сферы общественного транспорта в размере 1 319 000 рублей.

Привлечение средств внебюджетных источников для реализации мероприятий политики информатизации сферы общественного транспорта реализуется через предоставление платных услуг по использованию региональной навигационно-информационной системы транспортного комплекса Свердловской области на базе технологий ГЛОНАСС и GPS.

Поставщиком навигационных услуг в Свердловской области является ООО «Объединённые координаты Урала» [7]. ООО «Объединённые координаты Урала» осуществляет также комплекс мероприятий по подключению служебных транспортных средства, закреплённых за исполнительными органами государственной власти, и школьных автобусов к региональной навигационно-информационной системе транспортного комплекса Свердловской области.

Реализация государственной политики в сфере общественного транспорта в г.Екатеринбурге.

Город Екатеринбург является одним из крупнейших городов Российской Федерации как по масштабам территории (491 кв.км) [8], так и по численности населения (четвертый после г. Москвы, г. Новосибирска, г. Санкт-Петербурга) [9]. В связи с этим потребности города в общественном городском транспорте крайне велики. Используя данные Росстата в результате сравнительной характеристики развития транспортного комплекса таких городов, как Екатеринбург, Челябинск, Новосибирск, Уфа, Казань, Нижний Новгород и Самара, с численностью населения более 1 млн. человек, можно установить следующие рейтинги Екатеринбурга:

1. по числу пассажирских трамвайных вагонов на 100 000 человек населения муниципальное образование «город Екатеринбург» занимает второе место;
2. по числу пассажирских троллейбусов на 100 000 человек населения муниципальное образование «город Екатеринбург» занимает третье место;

3. по числу станций метрополитена занимает третье место;

4. по числу маршрутов автобусов во внутригородском сообщении занимает последнее седьмое место;

5. по числу маршрутов трамваев занимает первое место;

6. по числу маршрутов троллейбусов занимает третье место;

7. по численности пассажиров, перевезенных метрополитеном, занимает второе место;

8. по численности пассажиров, перевезенных автобусами во внутригородском сообщении, занимает третье место;

9. по численности пассажиров, перевезенных трамваями, занимает первое место;

10. по численности пассажиров, перевезенных троллейбусами, занимает первое место.

Таким образом, из десяти исследуемых показателей развития транспортного комплекса муниципального образования «город Екатеринбург» в трех случаях занимает лидирующие позиции, на протяжении всех сравнений показывает высокое развитие транспортного комплекса, демонстрирует большой спрос населения на муниципальный городской транспорт. Перед муниципалитетом стоят серьезные задачи по модернизации данной сферы, к этому относится и обновление подвижного состава и использование новейших информационных технологий. Формирование сбалансированной транспортной системы города [10] является одним из основных направлений Стратегического плана развития муниципального образования «город Екатеринбург» до 2020 года, что говорит о признании важности сферы общественного городского транспорта.

Город Екатеринбург участвует в программных мероприятиях по информатизации сферы общественного транспорта. В городском общественном транспорте активно вводится использование электронной карты оплаты проезда Е-карты, что дает возможность контролировать пассажиропоток на разных маршрутах, фиксировать количество льготных поездок, их категории, вводить разные тарифы на оплату поездки в связи с покупкой большего количества поездок одновременно.

Информатизация общественного транспорта в г.Екатеринбурге проявилась также в появлении публичной услуги онлайн отслеживания движения автобусов, трамваев и троллейбусов. Пока этой услугой не полностью охвачены маршрутки. В настоящее время несколько сайтов [11] дают информацию о нахождении транспорта, что позволяет пассажирам точнее планировать свое передвижение по городу. К сожалению, в данном случае плохо работает информационный ресурс: большая часть пассажиров, даже активно пользующаяся интернетом, не догадывается о существовании

этой услуги. В этом направлении деятельности необходимо решить следующие задачи:

- сделать информационные надписи об услуге в каждом остановочном комплексе;

- подключить всех перевозчиков пассажирского транспорта к навигационной системе;

- оборудовать остановочные комплексы (для начала хотя бы некоторые, особенно удаленные, где ходит один маршрут) электронными табло, позволяющими узнавать нахождение ожидаемого транспорта.

Стоит сделать акцент на высокой социальной значимости этих мероприятий.

К сожалению, стоит отметить, что в программе реализации политики информатизации сферы общественного транспорта упущены мероприятия направленные на информатизацию, такой важной составляющей данной сферы, как остановочные комплексы. Реализация мероприятий направленных на информатизацию данного объекта инфраструктуры общественного транспорта позволит создать необходимые сфере каналы обратной связи с участниками перевозочного процесса.

В целом недостаточно уделяется внимания информированию пользователей и участников перевозочного процесса об использовании российской спутниковой системы навигации ГЛОНАСС для создания региональной навигационно-информационной системы. Должное внимание к этому вопросу могло бы положительно сказаться и на имидже российской космонавтики и предприятий производителей высоко технологичных технических и программных средств.

В заключение стоит отметить, что, несмотря на серьезные проблемы в сфере общественного транспорта, Свердловская область и муниципальное образование «город Екатеринбург» добились значительных успехов в этом секторе экономики. Но серьезные задачи по организации перевозок, по обновлению подвижного состава, по обновлению дорожного покрытия, расширению сети дорожных магистралей и особенно развязок, развитие скоростных видов транспорта, а также задачи информатизации сферы общественного транспорта остаются на повестке дня и требуют большого внимания со стороны региональных и местных властей.

Литература:

1. Шальнова Н. С. Проблемы и перспективы развития пассажирского транспорта // Молодой ученый. 2011. №12. Т.1. С. 62. [электронный ресурс]. URL: <http://www.moluch.ru/archive/35/3976/> (дата обращения 08.10.2014)
2. О безопасности дорожного движения: Федеральный закон от 10.12.1995 № 196-ФЗ (ред. от

14.10.2014). Документ в данном виде опубликован не был [электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

3. Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Информационное общество (2011 - 2020 годы)»: Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 313 // Собрание законодательства РФ. 05.05.2014. N 18 (часть II). Ст. 2159.
4. Об использовании глобальной навигационной спутниковой системы ГЛОНАСС в интересах социально-экономического развития Российской Федерации: Указ Президента РФ от 17 мая 2007 года № 638 [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
5. Об оснащении транспортных, технических средств и систем аппаратурой спутниковой навигации ГЛОНАСС или ГЛОНАСС/GPS: Постановление Правительства РФ от 25.08.2008 № 641 (ред. от 17.12.2010) [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
6. Областная целевая программа «Информационное общество Свердловской области» на 2010-2015 годы: Постановление Правительства Свердловской области от 11.10.10 г. № 1477-ПП [электронный ресурс]. URL: <http://economy.midural.ru/content/oblastnye-celevye-programmy-sverdlovskoy-oblasti> (дата обращения 08.10.2014)
7. Сайт компании ООО «Объединённые координаты Урала» [электронный ресурс]. URL: <http://www.coordinates.ru/> (дата обращения 08.10.2014)
8. Информационный портал Екатеринбурга [электронный ресурс]. URL: <http://www.ekburg.ru/aboutcity> (дата обращения 08.10.2014)
9. Федеральная служба государственной статистики [электронный ресурс]. URL: www.gks.ru (дата обращения 08.10.2014)
10. Стратегический план развития муниципального образования «город Екатеринбург» до 2020 года // Официальный портал Администрации города Екатеринбурга. [электронный ресурс]. URL: http://www.ekburg.ru/officially/strategy_plan/strat_text/razdel3/napravlenie_5/ (дата обращения 08.10.2014)
11. Официальный сайт ЕМУП «Муниципальное объединение автобусных предприятий» [электронный ресурс]. URL: <http://www.urbus.ru/passajiram/routes> (дата обращения 08.10.2014); Официальный сайт ЕМУП «Трамвайно-троллейбусное управление» [электронный ресурс]. URL: <http://www.ettu.ru/> (дата обращения 08.10.2014); [электронный ресурс]. URL: http://gde-transport.ru/wap_routes.php?layer=0 (дата обращения 08.10.2014); [электронный ресурс]. URL: <http://www.edu-ekb.ru/gmap>. (дата обращения 08.10.2014)

References:

1. Shalnova N.S. Problems and prospects of development of passenger transport // Molodoy ucheniy. 2011. № 12. Vol.1. P. 62. [e-resource]. URL: <http://www.moluch.ru/archive/35/3976/> (date of access 08.10.2014)
2. Road Safety: Federal Law of 10.12.1995 № 196-FZ (ed. on 14.10.2014) [e-resource]. The document in this form has not been published. Access from the reference and legal system "ConsultantPlus".
3. On approval of the state program of the Russian Federation "Information Society (2011 - 2020)": Government Decree of 15.04.2014 № 313 // Collection of Laws of the Russian Federation. 05.05.2014. № 18 (Part II). Art. 2159.
4. On the use of global navigation satellite system GLONASS for the social and economic development of the Russian Federation: Presidential Decree of 17 May 2007 № 638 [e-resource]. Access from the reference and legal system "ConsultantPlus".
5. On equipment of transportation, facilities and systems equipment GLONASS or GLONASS / GPS: Government Decree of 25.08.2008 № 641 (ed. by 17.12.2010) [e-resource]. Access from the reference and legal system "ConsultantPlus".
6. The regional target program «Information Society of Sverdlovsk region» for 2010-2015: Resolution of the Government of Sverdlovsk region from 11.10.10, № 1477-PP [e-resource]. URL: <http://economy.midural.ru/content/oblastnye-celevye-programmy-sverdlovskoy-oblasti> (date of access 08.10.2014)
7. Website of the company "United coordinates of Urals" [e-resource]. URL: <http://www.coordinates.ru/> (date of access 08.10.2014)
8. Information portal of Yekaterinburg [e-resource]. URL: <http://www.ekburg.ru/aboutcity> (date of access 08.10.2014)
9. Federal State Statistics Service [e-resource]. URL: www.gks.ru (date of access 08.10.2014)
10. Strategic Development Plan of the municipality «city Yekaterinburg» to 2020 // The official portal of the Administration of Yekaterinburg [e-resource]. URL: http://www.ekburg.ru/officially/strategy_plan/strat_text/razdel3/napravlenie_5/ (date of access 08.10.2014).
11. The official website of the Yekaterinburg municipal unitary enterprise «Municipal Association bus companies» [e-resource]. URL: <http://www.urbus.ru/passajiram/routes> (date of access 08.10.2014); URL: <http://www.ettu.ru/> (date of access 08.10.2014); URL: http://gde-transport.ru/wap_routes.php?layer=0; URL: <http://www.edu-ekb.ru/gmap>. (date of access 08.10.2014).

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНОЙ ЭКОНОМИКИ И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

СОВРЕМЕННЫЕ ИНСТРУМЕНТЫ МЕНЕДЖМЕНТА И МАРКЕТИНГА В МУНИЦИПАЛЬНОМ УПРАВЛЕНИИ

Акьюлов Р.И.

доктор экономических наук, доцент, доцент кафедры экономики и управления
Уральского института управления – филиала, Российская академия народного хозяйства
и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия),
620990, Россия, г.Екатеринбург, ул. 8 марта, д. 66, к. 510, robert.akyulov@uapa.ru

УДК 332.12
ББК 60.83

Цель: изучение сущности, принципов социального менеджмента, маркетинга социальной сферы муниципалитета, возможностей их применения в государственном, муниципальном управлении

Методы: контент-анализ научной литературы, периодических изданий по проблемам государственного управления, использования современных технологий менеджмента, маркетинга в отраслях социальной сферы

Результаты: в статье рассмотрены особенности применения маркетинга, менеджмента в социальной сфере, предполагающего получение в большей степени социального эффекта от успешного функционирования объектов и отраслей социальной сферы в муниципалитете, повышая его конкурентоспособность, обосновывается необходимость более широкого внедрения и использования инструментов менеджмента и маркетинга в системе муниципального управления.

Научная новизна: раскрыта цель, основные принципы, потенциал, функции социального менеджмента, маркетинга выделены его методологические особенности, предполагающие достижение социального и экономического эффекта.

Ключевые слова: социальный менеджмент, маркетинговая стратегия управления социальной сферой муниципалитета, социальная политика, современные технологии управления.

MODERN TOOLS OF MANAGEMENT AND MARKETING IN MUNICIPAL MANAGEMENT

Akyulov R.I.

Doctor of Economics, Assistant Professor of the Economics and Management Department, the Ural Institute of Management-branch of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), of. 510, 66 8 marta St., Yekaterinburg, Russia, 620990, robert.akyulov@uapa.ru

Purpose. To study the essence of the principles of social management, marketing, social hall, the possibilities of their use in public, municipal management.

Methods. A content analysis of the scientific literature, periodicals on governance, the use of modern technology management, marketing in the social sphere.

Results. The article examines the application of marketing management in the social sphere, involves getting more social impact on the successful operation of facilities and social sector in the municipality, increasing its competitiveness, the necessity of a wider introduction and use of management tools and marketing in the municipal management.

Scientific novelty. Disclosure objective, basic principles, the potential functions of social management, marketing highlighted its methodological features, suggesting the achievement of social and economic benefits.

Key words: social management, marketing strategy social management of the municipality, social policy, modern control technology.

В современных условиях глобализации, экономической и внешнеполитической нестабильности, актуализации проблем качества социальной среды все более важной становится цель социально-экономического развития демократического государства – обеспечение равных возможностей для реализации своих способностей, полноценной жизни всех слоев населения. Для эффективного управления социальным развитием страны, регионов, муниципалитетов необходимо шире внедрять современные рыночные концепции в государственном и муниципальном управлении. Все большее развитие в последние годы в управленческой науке и практике приобретает концепция социального менеджмента. Такие современные технологии управления, как «управление по целям», «управление по результатам» внедряются в развитых странах и даже в России не только в корпоративном секторе, но и в государственном, муниципальном управлении. Технология «управление по результатам» обеспечивает с помощью совокупности методов, операций условия для свободного развития умственных и физических сил, способностей через повышение уровня организаций социальной системы и улучшение качества жизни [5]. Специалисты считают, что «ключевые цели в этой теории определяют ключевые ресурсы: 1) творческий потенциал работников, способный к саморазвитию; 2) требования к руководителю (демократичность, гибкость, готовность к сотрудничеству, доверие к работнику и т.п.); 3) нацеленность каждого на конечный результат; 4) применение творческих способностей в процессе свободы выбора. Вызов творческих стимулов к работе, распространение этой теории в цивилизованных странах – не дань моде, а ответ на неумолимое требование одной из основных закономерностей общественного развития – повышения роли социального фактора и его обратного влияния на труд, технические и организационные структуры общества [6, с.130].

Социальный менеджмент представляет собой современную форму управления отраслями социальной сферы, ориентированную на эффективное воспроизводство и рациональное использование человеческого капитала страны, территорий. Социальный менеджмент предполагает наличие всех компонентов системы управления: субъекты и объекты управления, процессы и механизмы управляющего воздействия

и обратной связи. Субъектами управления являются общественные организации, органы власти, органы местного самоуправления, гражданские институты, финансово-промышленные группы. Объектами управления выступают население, социальные процессы, учреждения социальной сферы и социальные ресурсы различных уровней.

Социальный менеджмент использует проектирование и программирование социальной сферы, сбор социальной, экономической информации и её анализ с применением современных информационно-компьютерных средств и технологий, объединение социальных организаций и групп, создание положительной мотивации у индивидов к труду, повышению уровня образования, культуры, активизацию внутренних ресурсов человека для ведения полноценной, творческой и здоровой жизни.

Автор считает, что концепции современного менеджмента нужно активнее внедрять в муниципальном управлении, управлении сферой образования, здравоохранения, спорта, культуры. Помимо современных технологий менеджмента целесообразно также в государственном, муниципальном управлении внедрять такой инструмент рыночной экономики как маркетинг в социальной сфере с учетом ее специфики, используя наиболее передовые и прогрессивные компоненты маркетинга с гуманистическими аспектами. Это предполагает применение стратегий социального обмена между государственными институтами и населением, направленных на достижение баланса с одной стороны - потребностей государства, экономики в конкурентоспособной рабочей силе и с другой - экономическими, социальными и духовными потребностями населения. Достижение такого баланса возможно только при использовании современных управленческих технологий, требующих инвестиций в человека, являющегося и субъектом и объектом управления с целью повышения его качества, а, следовательно, конкурентоспособности населения и экономики страны.

Государственное регулирование развития социальных сфер, в которых осуществляется воспроизводство человеческого капитала, является необходимым условием эффективного решения вопросов социально-экономического развития страны, регионов, муниципальных образований. Формирование социальной

политики в регионах, муниципальных образованиях объективно обусловлено и требует применения инновационных подходов.

Объективными факторами совершенствования социальной политики как на региональном, так и на местном уровне выступают:

1. Острая общественная потребность в воспроизводстве населения и его размещении по территории страны, регионов, муниципалитетов в масштабах и пропорциях, отвечающих задачам социально-экономического развития территорий.

2. Увеличение противоречий между характером демографического, социально-культурного, трудового поведения населения и целями социально-экономического развития муниципалитетов, регионов, страны в целом.

3. Формирование и усиление неблагоприятных тенденций в развитии социальной и демографической ситуации (депопуляция, «утечка» человеческого капитала за рубеж, кризис образования, культуры, низкие показатели здоровья, продолжительности жизни населения).

Для более высоких результатов в развитии отраслей социальной сферы целесообразно внедрять как принципы менеджмента, так и маркетинга. Рассмотрим некоторые параллели, возникающие как в деятельности коммерческого сектора, так и в управлении социальной сферой. При проведении активной маркетинговой политики в корпоративном секторе компании необходимо решать следующие задачи:

1) изучение конъюнктуры рынка, товаров и услуг, спрос на которые зарождается или является наиболее неудовлетворенным;

2) формирование и поддержание спроса на продаваемый товар или услугу;

3) активное изучение потребностей целевых групп населения;

4) расширение целевых групп и обеспечение динамики развития потребностей в нужном русле;

5) повышение качества или изменение ассортимента товаров, услуг в соответствии с растущими требованиями потребителя;

6) воздействие на потребителя, не прибегая к использованию силовых рычагов;

7) рациональное распределение ресурсов.

Задачами государственной политики по развитию социальной сферы являются:

1) изучение существующей социально-демографической ситуации в муниципальном образовании;

2) формирование желательного режима воспроизводства населения муниципалитета;

3) сохранение или изменение тенденций

в области динамики численности и структуры населения, темпов их изменений;

4) создание желательной динамики рождаемости, смертности, семейного состава, расселения, миграционных процессов;

5) повышение качества жизни населения муниципалитета и создание для этого необходимых условий;

6) регулирование социально-демографических процессов, используя побудительно-мотивационные принципы;

7) рациональное распределение и перераспределение человеческого капитала в образовательной, трудовой сферах.

Таким образом, наглядно видно, что в проведении социальной политики и маркетинговой политики существуют аналогичные задачи по формированию поведения потребителя в лице населения. Поэтому для повышения эффективности возможно адаптировать маркетинговые методы к государственной политике, которые вполне применимы к ее реализации как на региональном, так и на муниципальном уровне. Более того, это должны быть не только отдельные методы, но и комплексная стратегия. Региональный и муниципальный уровень в государственной политике должны быть взаимоувязаны для эффективного решения задач социально-экономического развития. На муниципальном уровне внедрение маркетинговых методов имеет такое же значение, как и на региональном.

«Маркетинговая стратегия управления социальной сферой региона – это инструмент государственной социально-экономической политики, основанный на принципах стратегического маркетинга, использование которого направлено на достижение сбалансированного социально-экономического развития региона, предполагающего достижение равновесия между социально-экономическими интересами экономики региона и экономическими, социальными, духовными потребностями населения.

Маркетинговая стратегия управления социальной сферой региона позволяет добиваться, с одной стороны, роста их качественно-количественных характеристик при формировании, качества жизни населения, а с другой – рационального их распределения, увеличения эффективности использования, производительности общественного труда без привлечения дополнительных ресурсов, создавать предпосылки для модернизации экономики региона и дальнейшего интенсивного ее развития» [7, с.255]. Аналогичную стратегию возможно реализовать на уровне муниципалитета, координируя действия с другими муниципальными образованиями и согласовывая с органами региональной власти. На рисунке 1 приведен комплекс

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ РАЗВИТИЯ
МУНИЦИПАЛЬНОЙ ЭКОНОМИКИ
И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Акьюлов Р.И.

взаимосвязанных между собой маркетинговых мероприятий, направленных на достижение основной цели – оптимального развития и использования человеческих ресурсов на муниципальном уровне

Главным принципом маркетинговой стратегии управления социальной сферой должно быть стратегическое планирование ситуации на долгосрочную перспективу с учетом изменений, связанных с закономерностями развития экономико-демографической системы и инновационной рыночной среды. Реализация этого принципа предполагает регулярность проведения маркетинговых исследований в этой сфере, включающих изучение и анализ состояния, мониторинг, прогнозирование социально-демографической ситуации, рынка труда для соответствующего стратегического и оперативного социально-экономического планирования и управления развитием муниципалитета в увязке с программами регионального развития. Использование системы маркетинга в демографической и кадровой политике позволяет уменьшить степень неопределенности при решении демографических проблем, вопросов образования и профессиональной подготовки кадров, оценить ситуацию на рынке труда и с достаточной степенью достоверности прогнозировать изменения социально-демографической конъюнктуры.

Целями маркетинга являются оптимизация воспроизводства человеческого капитала муниципалитета, включающая адаптацию населения к рыночным условиям, развитие образования, здравоохранения, спорта и обеспечение доступности этих социальных услуг.

Задачами маркетинговой стратегии управления социальной сферой муниципалитета являются:

- 1) анализ состояния социальной среды, регионального и муниципального рынка;
- 2) стратегическое планирование и прогнозирование социального и экономико-демографического развития муниципалитета;
- 3) повышение эффективности управления и социально-демографическим развитием муниципалитета и региона;
- 4) создание привлекательного образа муниципалитета и региона для обеспечения его экономики человеческими ресурсами высокого качества;
- 5) рациональное распределение и оптимальное использование человеческих ресурсов в объеме сбалансированных интересов органов муниципального управления, экономических субъектов и населения муниципалитета.

Маркетинговая стратегия управления социальной сферой муниципалитета – это активный процесс



Рис.1. Комплекс мероприятий маркетинговой стратегии управления социальной сферой муниципалитета

социально-экономического обмена ресурсами (финансовыми, материальными, человеческими) между экономической (экономические субъекты) и социально-демографической (социальная инфраструктура, население) подсистемами. Маркетинг человеческого потенциала муниципалитета предполагает исследование социально-экономических потребностей населения с целью выявления и решения наиболее актуальных проблем, причем как приоритетных для всех слоев, так и характерных для различных социальных групп с одновременным изучением состояния социальной среды, качества жизни населения. Только после этого можно приступить к поиску ниш в использовании человеческого потенциала, предполагающего наблюдение и наличие достаточной информации о состоянии социальной инфраструктуры, здоровье, образовании, социальном самочувствии населения. Также изучение состояния рынка труда, включающего уровень занятости, безработицы, дефицита рабочей силы, производительности труда, трудовой миграции, соответствия спектра, количества и качества специалистов, выпускаемых системой образования и потребностями муниципального рынка.

Анализ текущей ситуации необходим для прогнозирования дальнейших тенденций и принятия соответствующих управленческих решений, оптимизирующих социально-экономическое развитие муниципалитета. Для повышения эффективности развития муниципального района следует проводить социальную политику, имеющую адресную направленность под конкретные целевые сегменты населения. Необходимо создавая правовую базу, совершенствуя правоприменительную практику, регламентировать, внедрять, реализовывать и укреплять повсеместно основы социально-ориентированной экономики, стимулируя и обеспечивая условия для повышения социальной ответственности бизнеса, развития социального партнерства и повышения прозрачности деятельности органов государственного управления на федеральном, региональном и муниципальном уровнях.

Таким образом, социальный менеджмент, маркетинговая стратегия управления могут выступить инструментальными ускорителями развития отраслей социальной сферы муниципалитета. Поэтому необходимы не только научные и теоретические изыскания, но и интерес органов государственной власти к внедрению инноваций в управленческую практику. При этом применение современных технологий управления должно сопровождаться постоянным изучением и мониторингом социально-экономической, демографической, политической ситуации и разработкой комплекса мер по повышению привлекательности муниципалитета для постоянных и потенциальных жителей. Целесообразно развивать «в муниципалитете

службу маркетинга, которая непосредственно подчиняется и отчетывается перед главой муниципального образования. Причем структура ее должна напоминать маркетинговые службы коммерческих предприятий, которые обслуживают различные рынки. Основной целью и критерием эффективности ее функционирования является уровень социально-экономического развития территории, характеризуемый показателем валового внутреннего продукта муниципального образования, а также рядом других взаимосвязанных с ним показателей» [9]. Для контроля результатов проводимой социальной политики следует использовать оперативные статистические данные, а также выборочные социологические, экспертные опросы, маркетинговые исследования, позволяющие осуществлять обратную связь в процессе управления между органами государственной, муниципальной власти и населением, выступающим в качестве потребителя социальных услуг и объекта управления.

Литература:

1. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. Курс лекций. М: Юрид. Лит., 1997. 400с.
2. Келлер А.Д., Ершова Т.А. Стандарты менеджмента качества для повышения эффективности муниципального управления [электронный ресурс]. URL: <http://www.gosbook.ru/node/13238> (дата обращения 12.11.2014)
3. Игнатов В.Г., Батурин Л.А., Бутов В.И. и др. Экономика социальной сферы. 2-е издание. Москва - Ростов-на Дону: Изд-во «Март», 2008. 528с.
4. Попов С.Г. Социальный менеджмент. М.: Изд-во «Ось -89», 2009.163с.
5. Санталайнен Т., Воутилайнен Э. и др. Управление по результатам. М.: Прогресс, 1993. 320с.
6. Социальный менеджмент. Под ред. В.Н.Иванова, В.И.Патрушева – 2-е изд. перераб. и доп.- М.: Высшая школа, 2002. 271с.
7. Акьюлов Р.И. Социально-экономическая политика в сфере воспроизводства человеческих ресурсов региона: теория, методология, практика. Екатеринбург: Институт экономики УрО РАН, 2009. 289с.
8. Афонин Ю.А., Жабин А.П., Панкратов А.С. Социальный менеджмент. М.: Изд-во МГУ, 2004. 320с.
9. Акьюлов Р.И. Муниципальный маркетинг в управлении развитием территории //Муниципалитет: экономика и управление №3(8), 2014.

References:

1. Atamanchuk G.V. The theory of government. Lectures. M: Yuridicheskaya literatura, 1997. 400 p.

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ РАЗВИТИЯ
МУНИЦИПАЛЬНОЙ ЭКОНОМИКИ
И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Акьюлов Р.И.

2. Keller A.D., Yershova T.A. Quality management standards to improve the efficiency of municipal management [e-resource]. URL: <http://www.gosbook.ru/node/13238> (date of access 12.11.2014)
3. Ignatov V.G., Baturin L.A., Butov V.I. and others. The economy of the social sphere. 2nd edition. Moscow - Rostov-on-Don: Publishing House «Mart», 2008. 528 p.
4. Popov S.G. Social management. M.: Publishing House «Os -89», 2009. 163 p.
5. Santalaynen T., Voutilainen E. and others. Performance Management. M.: Progress, 1993. 320 p.
6. Social Management / Edited by Ivanova V.N., Patruseva V.I. 2d edition. M.: Vysshaya shkola, 2002. 271 p.
7. Akulyov R.I. Socio-economic policy in the sphere of reproduction of human resources in the region: the theory, methodology, practice. Ekaterinburg: Institute of Economics of the Ural Branch of Russian Academy of Science, 2009. 289 p.
8. Afonin YU.A., Zhabin A.P., Pankratov A.S. Social Management. M.: Publishing House of Moscow State University, 2004. 320 p.
9. Akulyov R.I. Municipal Marketing in Management of the Territory Development // Municipality: Economics and Management. 2014. №3 (8).

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ И СПЕЦИФИКА МАРКЕТИНГОВОГО СТРАТЕГИЧЕСКОГО УПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЕМ ТЕРРИТОРИЙ

Разорвин И.В.

доктор экономических наук, профессор кафедры экономики и управления
Уральского института – филиала, Российская академия народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации (Россия), 620990, Россия,
г. Екатеринбург, ул. 8 марта, 66, к. 510, ivan.razorvin@uapa.ru

Куликова Е.С.

кандидат экономических наук, доцент, заведующая кафедрой мировой экономики, Институт
международных связей (Россия), 620144, Россия, г. Екатеринбург, ул. Отто Шмидта, 58, e.s.kulikova@mail.ru

Усова Н.В.

ассистент кафедры экономики и управления Уральского института – филиала, Российская академия
народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия), 620990,
Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 марта, 66, к. 510, natalya.usova@uapa.ru

УДК 352.001

ББК 65.042

Цель. Изучение особенностей маркетингового стратегического управления развитием территории и его отличий от общего маркетинга.

Методы. Проведен сравнительный анализ общего и территориального маркетинга и выявлена определенная специфика, отличающая его от маркетинга предприятия. Представлен генезис маркетинга как элемента территориальной системы воспроизводства. Определены предпосылки для разработки маркетинговой стратегии развития территории.

Результаты. Исходя из проведенного анализа, территориальный маркетинг обоснован как целостная инновационная система управления в сфере муниципального образования. Выявлены тенденции формирования и развития территориального маркетинга в условиях рыночной экономики.

Научная новизна. Научная новизна заключается в определении специфических черт территориального маркетинга как особенности проявления инновационного метода управления территорией.

Ключевые слова: муниципальное управление, управление территорией, инновации, инновационная система управления, объекты и субъекты отношений.

THEORETICAL ASPECTS AND SPECIFIC OF STRATEGIC MARKETING MANAGEMENT OF AREA DEVELOPMENT

Razorvin I.V.

Doctor of Economics, Professor of the Economics and Management Department, the Ural Institute
of Management-branch of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia),
of. 510, 66 8 marta St., Yekaterinburg, Russia, 620990, ivan.razorvin@uapa.ru

Kulikova E.S.

Candidate of Science (Economics), Associate Professor, Head of the Department of International Economics,
The Institute of International Relations (Russia), 58 Otto Schmidt street, Yekaterinburg Russia, 620144,
e.s.kulikova@mail.ru

Usova N.V.

assistant of the Economics and Management Department of the Ural Institute of Management-branch of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), of. 510, 66 8 marta St., Yekaterinburg, Russia, 620990, natalya.usova@uapa.ru

Purpose. Study of marketing strategic management of the territory features and its difference from the overall marketing.

Methods. A comparative analysis of general and territorial marketing and revealed some specificity that distinguishes it from the company's marketing. Authors presented the marketing genesis as part of the territorial system of reproduction. The preconditions for the development of marketing strategy development of the area.

Results. Based on the analysis authors justified territorial marketing as a holistic innovation management system in the municipality. Tendencies of formation and development of territorial marketing in a market economy were revealed.

Scientific novelty. Scientific novelty consists in determining the specific features of territorial marketing as a particular manifestation of an innovative method of territory administration.

Key words: municipal management, territory management, innovation, innovation management system, objects and subjects of relations.

В условиях перехода от административной к рыночной системе хозяйствования и усиления конкурентной борьбы за ограниченные ресурсы между различными организациями, а также городами, внедрение маркетинговой концепции стратегического управления становится все более востребованным, как в структурах управления коммерческих и некоммерческих предприятий, так и в органах государственной власти и местного самоуправления. Актуальность применения маркетингового инструментария в процессе стратегического управления развитием территории усиливается, так как он позволяет выявить и удовлетворить различные виды потребностей местного населения.

При этом маркетинг понимается как определенная установка, или концепция для руководства и сотрудников предприятия, которая подразумевает ориентацию на нужды и потребности покупателя (маркетинг как принцип). Вместе с тем, маркетинг начинает пониматься как целенаправленное применение определенных приемов (маркетинг как средство), а также как системный поиск решений, требующий знаний смежных дисциплин (маркетинг как метод). Формирование трех названных элементов маркетинга стало пониматься как существенная часть концепции управления предприятиями, основанной на коммерческих принципах.

Следующим шагом в развитии маркетинга явилось его использование теми государственными предприятиями, которые могут осуществлять свою деятельность на коммерческой основе.

В настоящее время растет число некоммерческих организаций, применяющих концепцию маркетинга в своей деятельности, причем данная разновидность маркетинга для некоммерческих организаций имеет свои специфические особенности. На современном этапе развития маркетинговый подход к

управлению своей деятельностью начали применять политические партии, образовательные учреждения, организации сферы культуры (театры, музеи), а также религиозные объединения.

Следует отметить, что существуют различные подходы к пониманию маркетинга.

Маркетинг – это философия бизнеса (Ж.-Ж. Ламбен и др.) [1, с.290].

Маркетинг – это весь бизнес, рассматриваемый с точки зрения его окончательного результата, т. е. с точки зрения потребителя (П. Друкер) [1, с.291].

Маркетинг – это процесс управления, который выявляет, предвидит и удовлетворяет требования потребителя при соблюдении принципов эффективности и прибыльности (Общественный институт маркетинга, Великобритания) [1, с.293].

Ф. Котлер в своей книге «Маркетинг менеджмент» дает следующее определение «маркетинг – это социальный процесс, направленный на удовлетворение нужд и потребностей индивидов и групп посредством создания и предложения обладающих ценностью товаров и услуг и обмена ими с другими людьми» [2, с.30].

Таким образом, наблюдается процесс расширения понимания концепции маркетинга, так как он трансформировался от ориентации только на сбыт и стал приобретать черты метода социальной технологии управления общественными и общественно-экономическими отношениями.

В связи с этим представляется вполне логичным появление территориального маркетинга, или маркетинга территории, как одного из видов общего маркетинга (рисунок 1).

Вопросам развития территориального маркетинга посвящены труды таких ученых как Анимица Е.Г., Бочко В.С., Дайан А.[4], Демидова

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ РАЗВИТИЯ
МУНИЦИПАЛЬНОЙ ЭКОНОМИКИ
И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Разорвин И.В., Куликова Е.С., Усова Н.В.

Е.В., [5], Князева И.В.[6], Мещеряков Т.В.[7], Федулов Д.В.[8], Фролов Д.П.[9], Панкрухин А.П., Сачук Т.В., Черная И.П. и другие.

Так И.П. Черная рассматривает территориальный маркетинг с точки зрения предпринимательской деятельности и предлагает следующее определение: «новая деловая философия активной предпринимательской деятельности, основанная на стремлении удовлетворить выявленные потребности населения, как в данном регионе, так и за его пределами» [10; с. 17].

Сачук Т.В. дает следующее определение территориального маркетинга – это «новая философия

управления территорией, в основе которой лежат принципы маркетинга» [11, с.40].

В свою очередь уральские ученые Е.Г. Анимица и В.С. Бочко предлагают более широкое понятие территориального маркетинга – это «философия, требующая ориентации всей системы власти и менеджмента на потребности целевых групп потребителей товаров и услуг территории» [12; с.443].

По мнению А.П. Панкрухина «территориальный маркетинг – это маркетинг в интересах территории, ее внутренних субъектов, а также тех внешних субъектов, во внимании которых заинтересована территория» [13, с.10].

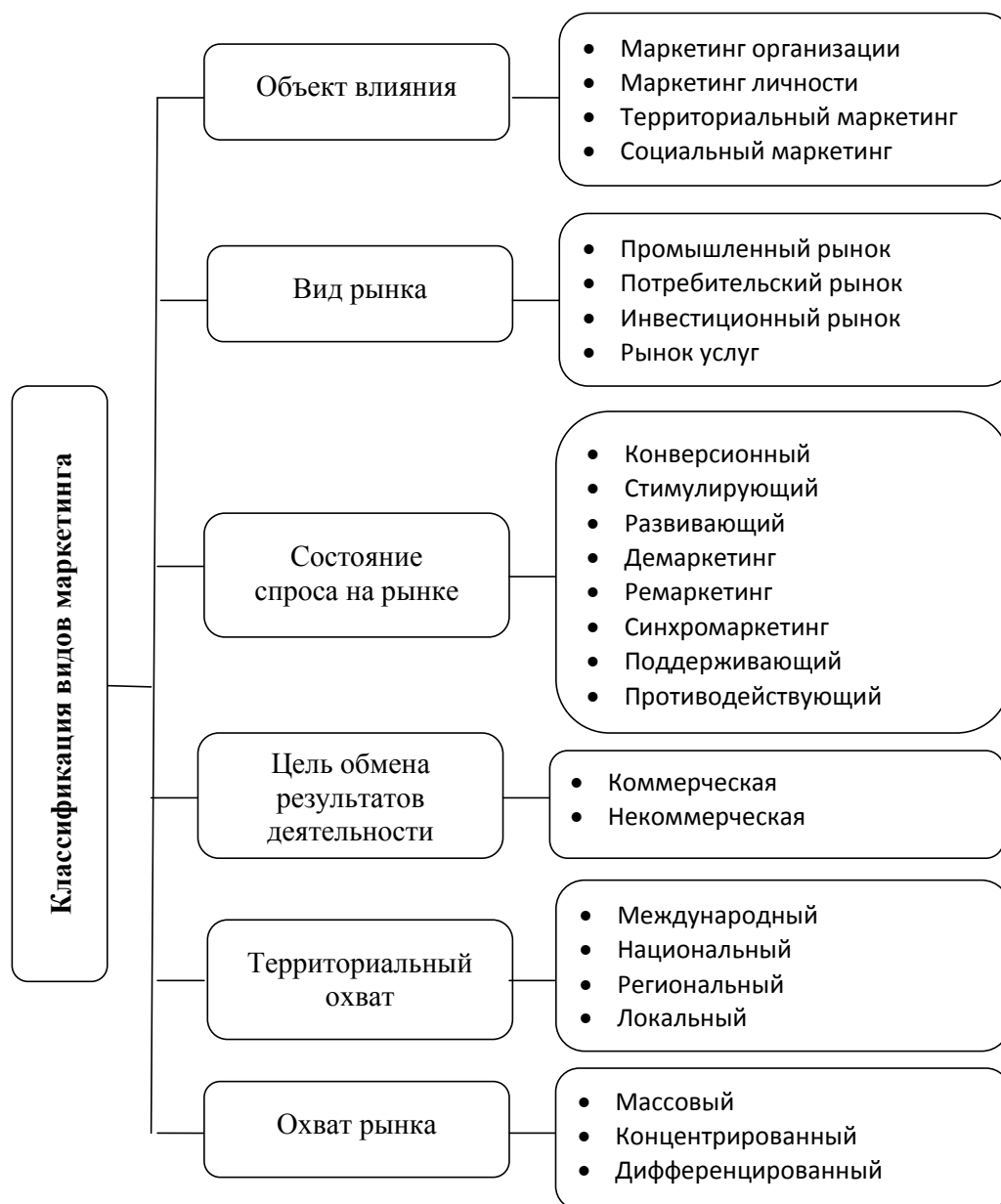


Рис.1. Классификация видов маркетинга в зависимости от выбора целевого признака [составлено по 3]

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ РАЗВИТИЯ
МУНИЦИПАЛЬНОЙ ЭКОНОМИКИ
И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Разорвин И.В., Куликова Е.С., Усова Н.В.

Дайан А. считает, что территориальный маркетинг направлен на улучшение имидж определенной территории (города), а также привлечение промышленников.

Маркетинг территории предполагает не только и не столько ограниченность маркетингового исследования определенной территорией, сколько учет потребностей и интересов территории в проводимой региональной политике. При этом речь идет об определенной локальной территории, расположенной в границах одного или нескольких муниципальных образований, составляющих единое экономическое пространство.

В свою очередь, единое экономическое пространство предполагает свободное перемещение товаров, услуг, денежных средств, а также относительно свободное передвижение рабочей силы в границах муниципального образования либо определенной территории. При этом учет интересов общества не представляет собой основную задачу, а выступает в качестве особого вида ограничений в деятельности предприятия или функционирования территории по достижению поставленных целей.

В современных рыночных условиях значимость применения маркетинговой концепции стратегического управления территорией усиливается, так как она становится активным рыночным субъектом, обладающим внешней и внутренней средой, а также своими ресурсами и проблемами. В связи с тем, что основным потребителем, для которого и проводится все стратегическое планирование, является местное население, то в первую очередь при стратегическом управлении необходимо, изучить и учесть его интересы и потребности.

Таким образом, по нашему мнению, маркетинг территории обладает определенной спецификой, отличающей его от маркетинга предприятия.

Территориальный маркетинг, в отличие от общего маркетинга, обладает более широкой сферой применения, так как здесь должен использоваться, как коммерческий, так и некоммерческий маркетинг, а также все его виды и разновидности, что обусловлено комплексным характером маркетинга территории.

Кроме того территориальный маркетинг применяется в определенных административных, географических, экономических, информационных и иных границах, в пределах которых расположены и функционируют предприятия и организации, в совокупности, представляющие собой единое экономическое пространство. Указанные выше границы могут не совпадать между собой, что обусловлено экономико-географическим положением, развитостью транспортной инфраструктуры, а также особенностями расселения и ландшафта. В связи с

этим необходимо осуществлять межмуниципальное сотрудничество в форме социально-экономической интеграции, долевого финансирования, создания временных творческих групп или иных форм управления.

Также территориальный маркетинг, в отличие от общего маркетинга, направленного на выбор оптимальных каналов сбыта продукции, а также увеличение прибыльности бизнеса, интенсификации или уникальности коммерческого предложения, ориентирован на поиски, создание и продвижение тех уникальных достоинств территории, благодаря которым будут привлечены потенциальные трудовые ресурсы, сформирована инвестиционная привлекательность территории, а также достигнуты устойчивое социально-экономическое развитие и наиболее полное удовлетворение потребностей всех групп населения, проживающих на данной территории.

Существуют различия между субъектами общего и территориального маркетинга. Так в общем маркетинге в качестве субъектов выступают предприятия и организации различных организационно-правовых форм, а также физические лица, осуществляющие обмен материальными, информационными и иными видами ресурсов. В свою очередь, в территориальном маркетинге это органы местного самоуправления, деятельность которых направлена на привлечение и координацию усилий всех потенциальных экономических субъектов местного сообщества.

Важно отметить, что существует определенная специфика в плане переноса опыта маркетингового стратегического планирования. Если для коммерческих предприятий перенос успешного опыта маркетингового стратегического планирования возможен и даже может быть весьма эффективен, то для территориальных образований это нецелесообразно, что обусловлено спецификой самой территории (географической, экономической, промышленной специализации), индивидуальностью местного населения.

Учитывая эти особенности, разработка маркетинговой стратегии территории базируется на ряде предпосылок.

Во-первых, следует учитывать, что территория обладает собственной историей и функциональной специализацией, уникальным территориальным расположением, административным статусом и местом в иерархии населенных пунктов. Также в процессе стратегического планирования развития необходимо учитывать и не очень известные, но актуальные для продвижения территории исторические факты, которые помогут ее позиционировать относительно других населенных пунктов.

Во-вторых, должна быть учтена траектория

развития территории, как в исторической ретроспективе, так и в перспективе в целом. Это значит, что необходимо выявление возможных «зон роста» т.е. ускоренное развитие отраслей, подотраслей или отдельных производств; основных направлений инновационного развития; сокращение производства некоторых видов продукции, что может происходить по разным причинам (устаревание, истощение ресурсной базы и пр.); направленности «перелива» и диверсификации капиталов и пр.

В-третьих, учитывая в большинстве случаев моноструктуру промышленности российских городов (прежде всего развитие добывающей и тяжелой промышленности), работа над комплексными и целевыми региональными программами развития территории имеет целью ускоренное развитие отраслей легкой промышленности и сферы услуг, в том числе бизнес-услуг. В связи с этим особое внимания заслуживает управление предложением как важнейшей составляющей рынка. При этом имеется в виду, во-первых, рекомендательный характер формирования предложения и, во-вторых, его комплексность (от подготовки кадров до рекомендаций по ценообразованию).

В-четвертых, в условиях усиления агломерационных процессов органы государственной власти и местного самоуправления должны учитывать не только тенденции социально-экономического развития самого города, но и наличие агломерационных процессов, территориальную приближенность агломераций-конкурентов.

Следовательно, маркетинг территории не только основывается на господствующих в обществе социально-экономических, организационно-экономических и институционально-экономических отношениях, но и сам предъявляет к этим отношениям собственные требования. Последнее положение предполагает своевременную доработку и корректирование, прежде всего институционального поля, так как происходящие в России реформы показали хроническое отставание его элементов от реальных потребностей хозяйствования, когда правовые основы запаздывают, а предпосылки новых форм хозяйствования уже существуют.

Приходится констатировать тот факт, что экономическая среда для маркетинговой деятельности, как комплексной управленческой системы, к настоящему времени так и не сформировалась, что обусловлено рядом особенностей маркетинга в России.

В частности, большее внимание уделяется не маркетингу в целом, а его отдельным моделям. При этом, опережающими темпами развивается не практика, а теория маркетинга и только некоторые функции маркетинга находят свое практическое применение.

Также в качестве негативных аспектов можно выделить относительно низкий уровень культуры в использовании маркетинга и ограниченность достоверной сопоставимой информации, необходимой для развития внутреннего маркетинга.

Таким образом, учет специфики территориального маркетинга и преодоление выявленных недостатков позволит создать более благоприятные условия для максимизации использования маркетингового потенциала территории, формирования устойчивого социально-экономического развития, повышения уровня конкурентоспособности и инвестиционной привлекательности территории, а также наиболее полного удовлетворения потребностей всех групп населения, проживающих на данной территории, так как маркетинговое стратегическое планирование, ориентировано на более широкое использование всего комплекса маркетинга, что в свою очередь, окажет положительное влияние на экономику города в целом.

Литература:

1. Осташков А.В. Маркетинг: Пенза, 2005. 294 с.
2. Котлер Ф. Маркетинг менеджмент / Пер. с англ. под ред. Л.А. Волковой, Ю.Н. Каптуревского. СПб.: Питер, 2003. 749 с.
3. Багиев Г.Л., Асаул А.Н. Организация предпринимательской деятельности - СПб.: Изд-во СПбГУ-ЭФ, 2001. 231с.
4. Дайан А. Маркетинг города. / В кн.: Дайан А. и др. Академия рынка: маркетинг./ Пер. с франц.; науч. ред. А.Г.Худокормов. М., Экономика, 1993.
5. Демидова Е.В. Маркетинговые стратегии городов как инструмент территориального развития // Академический вестник УралНИИпроект РААСН. 2010. №2. С. 14-19.
6. Князева И. В. Маркетинг территорий / И. В. Князева, Е. В. Шевцова. Новосибирск : СибАГС, 2007. 200 с.
7. Мещеряков Т.В. Территориальный маркетинг как разновидность геомаркетинга: сущность и развитие терминологического аппарата // Вестник экономической интеграции. 2009. № 8 (18) С.58-64.
8. Федулов Д.В. Территориальный маркетинг: предпосылки и особенности развития // Мир науки, культуры, образования. №4 (41). 2013 С.351-353.
9. Фролов Д.П. Маркетинговая парадигма регионального развития: монография / Д. П. Фролов ; Федер. гос. авт. образоват. Учреждение высш. проф. образования «Волгогр. гос. ун-т». – 2-е изд., доп. – Волгоград : Изд-во ВолГУ, 2013. – 157 с. – Библиогр.: с. 147–156.
10. Черная И.П. Маркетинг имиджа как стратегиче-

ское направление территориального маркетинга // Маркетинг в России и за рубежом. 2002. №4.

11. Сачук Т.В. Основы территориального маркетинга. Петрозаводск: Карельский научный центр РАН, 2004.
12. Анимитца Е.Г., Бочко В.С. Стратегия развития крупнейшего города: взгляд в будущее. Екатеринбург: Уральский рабочий, 2003.
13. Панкрухин, А.П. Маркетинг территорий / А.П. Панкрухин. - М.: РАГС, 2003. 416с.

References:

1. Ostashkov A.V. Marketing. Penza, 2005. 294 p.
2. Kotler Ph. Marketing Management. St. Petersburg: Piter, 2003. 749 p.
3. Bagiyev G.L., Asaul A.N. Organization of business. St. Petersburg: Publishing House of Saint-Petersburg State University of Economics, 2001. 231 p.
4. Diane A. Marketing of the city / Translated from French by Khudokormov. M.: Ekonomika, 1993.
5. Demidova E.V. Marketing strategies cities as an instrument of territorial development // Akademicheskiy vestnik UralNIIProyekt RAASN. 2010. № 2. Pp. 14-19.

6. Knyazeva I.V. Shevtsova E.V., Marketing of territories. Novosibirsk: Siberian Academy of Public Administration, 2007. 200 p.
7. Meshcheryakov T.V. Territorial marketing as a geo-marketing version: the essence and terminological framework development // Vestnik ekonomicheskoy integratsii. 2009. № 8 (18). Pp. 58-64.
8. Федулов Д.В. Territorial marketing: suppositions and distinctive features of evolution // Mir nauki, kul'tury, obrazovaniya. 2013. №4 (41). Pp. 351-353.
9. Frolov D.P. Marketing paradigm of regional development: a monograph. 2nd edition. Volgograd: Publishing House of Volgograd State University, 2013. 157 p.
10. Chernaya I.P. Marketing image as the strategic direction of territorial marketing // Marketing in Russia and abroad. 2002. №4.
11. Sachuk T.V. Fundamentals of territorial marketing. Petrozavodsk: Karelian Research Centre of the Russian Academy of Science, 2004.
12. Animitsa Ye.G., Bochko V.S. The development strategy of the largest city: Look into the Future. Ekaterinburg: Ural'skiy rabochiy, 2003.
13. Pankrukhin A.P. Marketing of Territories. M.: Russian Academy of Public Administration, 2003. 416 p.

АНАЛИЗ ПРИМЕНЕНИЯ КОНЦЕССИОННЫХ СОГЛАШЕНИЙ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Бисеров Э.А.

кандидат экономических наук, доцент кафедры экономической теории Уральского института управления – филиала, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия), 620990, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 марта, д. 66, к. 418, eduard.bisero@uapa.ru

УДК 346.543.4
ББК 67.404.212.6

Цель. Анализ применения концессионных соглашений в деятельности органов местного самоуправления.

Методы. Проведен аналитический анализ нормативно – правовой базы в разрезе применения концессионных соглашений в практике органов местного самоуправления.

Результаты. На основе анализа нормативно – правовой базы были предложены рекомендации для органов местного самоуправления в области применения концессионных соглашений.

Научная новизна. Научная новизна заключается в рассмотрении механизма применения концессионных соглашений органами местного самоуправления с учетом последних изменений в законодательстве РФ.

Ключевые слова: концессионное соглашение, концедент, концессионер, частный капитал, объекты инфраструктуры муниципального образования.

ANALYSIS OF THE APPLICATION OF THE OF CONCESSION AGREEMENTS IN THE LOCAL GOVERNMENT PRACTICE

Bisero E.A.

Candidate of Science (Economics), Associate Professor of the Economic Theory Department of the Ural Institute of Management-branch of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), 418-66, 8 marta St., Yekaterinburg, Russia, 620990, eduard.bisero@uapa.ru

Purpose. Analysis of the application of concession agreements in the local government activities.

Methods. An analytical analysis of the regulatory - legal framework in the context of the application of concession agreements in the practice of local governments.

Results. Based on the analysis of normative - legal basis author proposed recommendations for local authorities in the application of concession agreements.

Scientific novelty. Scientific innovation is the consideration of the mechanism of concession agreements application by local governments with the latest changes in the Russian Federation legislation.

Key words: concession agreement, the grantor, the concessionaire, private equity, infrastructure of the municipality.

Для эффективного развития муниципальной экономики требуется строительство новых, а также реконструкция и модернизация имеющихся объектов инфраструктуры, что возлагает большую финансовую нагрузку на бюджет муниципального образования. Основная проблема заключается в том, что в современных условиях финансирование крупных проектов за счет собственных средств муниципальным образованиям не по силам. А рассчитывать на масштабную

поддержку из бюджетов других уровней чаще всего не приходится: выделенные объемы средств не покрывают потребности поставленных задач, либо сроки финансирования размыты на долгий период времени. В связи с этим возрастает актуальность повышения роли институтов, позволяющих снизить бюджетные расходы, связанные с созданием, реконструкцией, развитием и поддержкой в надлежащем состоянии объектов муниципальной собственности. Необходимо привлечь

частные инвестиции и управленческие кадры в сфере, которые обычно недоступны для бизнеса, сохраняя при этом право собственности на принадлежащее муниципальному образованию имущество и обеспечивая его использование в общественных интересах. Одним из таких институтов является концессионное соглашение, которое выступает перспективной формой сотрудничества администрации муниципального образования с представителями бизнес – сообщества с целью развития инфраструктурных проектов.

Постоянный мониторинг, посвященный проблемами применения концессионных соглашений, отражается в исследованиях таких агентств как Международная группа РАЭК (RAEX) (ООО «Международная группа рейтинговых агентств «Эксперт РА») [1] и Центр развития Государственно – Частного Партнерства при поддержке Министерства экономического развития РФ и Торгово – Промышленной палаты [2]. Так же данная проблема была рассмотрена в трудах Сысоева А.П. [3] и Платоновой Н.Л. [4].

Необходимо отметить, что практика применения концессионных соглашений на уровне страны и регионов значительно шире, чем на уровне муниципалитетов. Как следствие, особенности применения концессионных соглашений на муниципальном уровне менее освещены.

Целью данного исследования является анализ применения концессионных соглашений в деятельности органов местного самоуправления.

Основные задачи исследования:

1. Рассмотреть концессионные соглашения применительно к деятельности органам местного самоуправления;

2. Проанализировать основные нормативно – правовые акты регулирующие механизмы применения концессионных соглашений;

3. Предложить комплекс рекомендаций и мероприятий по применению концессионных соглашений в муниципальной экономике.

В качестве методов исследования были использованы: аналитический метод, анализ нормативно-правовой базы с учетом последних изменений в законодательстве на федеральном, региональном и уровне местного самоуправления по расширению возможностей применения концессионных соглашений в работе органов местного самоуправления. Проанализирован теоретический материал по данной проблематике.

Концессионные соглашения — широко используемая форма государственно-частного партнерства, при которой государство передает частному сектору отдельные публичные функции, получая взамен инвестиции. Концессионные проекты подразумевают обязательства бизнеса, по строительству или реконструкции некоего общественного объекта с последующим

обеспечением его качественного функционирования в течение установленного срока. Все вопросы, связанные с концессионными соглашениями регулируются Федеральным законом № 115-ФЗ от 21.07.2005 «О концессионных соглашениях». Согласно ст.3 № 115-ФЗ от 21.07.2005 по концессионному соглашению одна сторона (концессионер) обязуется за свой счет создать и (или) реконструировать определенное этим соглашением имущество (недвижимое имущество или недвижимое имущество и движимое имущество, технологически связанные между собой и предназначенные для осуществления деятельности, предусмотренной концессионным соглашением), право собственности, на которое принадлежит или будет принадлежать другой стороне (концеденту), осуществлять деятельность с использованием (эксплуатацией) объекта концессионного соглашения, а концедент обязуется предоставить концессионеру на срок, установленный этим соглашением, права владения и пользования объектом концессионного соглашения для осуществления указанной деятельности [5]. С экономической точки зрения договор концессии представляет собой узконаправленную разновидность договора аренды с акцентом на защиту интересов концедента и фиксированными рисками со стороны концессионера.

Повышение интереса к концессионным соглашениям обусловлено двумя факторами: недостаток ресурсов у государства и наличие средств у частного сектора. В современном мире прослеживается тенденция к увеличению инвестиций на основе государственно-частного партнёрства. Процесс привлечения частного капитала в инфраструктурные проекты имеет хорошие перспективы, так как бизнес обладает существенными финансовыми ресурсами и значительно большей, чем у государства, вариативностью их использования, возможностями применять технические и технологические инновации. Однако у инвесторов не всегда имеется возможность действовать в сферах, которые традиционно считаются государственными, либо их деятельность связана с высокими рисками: юридическими, финансовыми, политическими, рыночными, техническими, рисками не завершения проекта и т.д.

Определение и анализ возможных рисков, а также способов минимизации являются существенным условием для получения финансирования. Банки, кредитно-финансовые учреждения, и иные спонсоры проекта без всестороннего рассмотрения рисков могут отказать в предоставлении денежных средств. Данный аспект является первостепенным для муниципальных властей, желающих развивать на территории своего муниципального образования инвестиционные проекты, так как частные инвесторы при оценке рисков будут требовать детального анализа всех возможных

рисков, способов их снижения, а также механизма распределения рисков между участниками концессионного соглашения.

Подход к оценке рисков со стороны муниципальной власти должен охватывать все риски по проекту, при этом необходимо проявлять определенную гибкость в процессе переговоров с потенциальными концессионерами. Зачастую даже недостаточная квалификация сотрудников соответствующих органов муниципальной власти мешает заинтересованным сторонам принять правильное и рациональное решение, на основе которого будет заключено концессионное соглашение. При этом частный инвестор финансово заинтересован обеспечить максимальную эффективность решения на долгосрочный период. В итоге муниципальные органы власти получают желаемый результат при значительной экономии и рациональном использовании ресурсов. По приблизительным оценкам, при использовании концессионных соглашений экономия ресурсов составит от 20 до 60 % от расходов, которые понесло бы муниципальное образование, если бы реализовывало проект самостоятельно.

Концессионный договор имеет существенное преимущество перед договором аренды, заключающееся в различии целей. Основной целью концессионных соглашений является привлечение инвестиций для модернизации и эксплуатации имеющегося и строительства нового муниципального имущества, с обязательным условием улучшения свойств концессионного объекта в соответствии с условием его целевого использования. А договор аренды подразумевает передачу имущества во временное пользование. Арендатор заинтересован в имуществе, но не может его приобрести, а основная цель арендодателя это извлечение прибыли из передачи имущества во временное пользование другому лицу. Арендный договор может включать в себя условия по улучшению арендатором арендованного имущества, но полноценный инвестиционный проект может быть реализован только в форме концессии.

Имущество, переданное по концессионному соглашению или созданное в процессе его реализации, остается в собственности концедента, что является гарантией реализации интересов населения муниципального образования. Аренда же не запрещает возможность выкупа арендованного имущества, за исключением некоторых случаев. Дополнительной гарантией прав населения территории является запрет на изменения целевого назначения объекта концессионного соглашения. Т.е., например, если договор заключен на реконструкцию социально-культурного объекта, то в результате не появится торгово-развлекательный центр. А по договору аренды такое изменение возможно через внесение в него соответствующих поправок.

Таким образом, муниципалитет обладает достаточным набором инструментов для воздействия на инвестора в случае нарушения им условий концессии, а также при возникновении необходимости защиты общественных интересов.

В отличие от аренды и иных форм государственно-частного партнерства, концессионные соглашения подразумевают долгосрочное сотрудничество, благодаря чему обе стороны могут осуществлять стратегическое планирование своей деятельности. Вступая в концессионные соглашения, концессионер, обязан действовать в соответствии с общественными интересами и придерживаться основных принципов публичной службы: оказание услуг должно быть непрерывным, нельзя допускать дискриминацию пользователей, оказываемые услуги должны быть общедоступны, необходимо соблюдать равенство тарифов за одинаковые услуги.

Основными видами концессий являются концессия публичной службы (*concession de service public*) и концессия на производство общественных работ (*concessions de travaux publics*). Концессия публичной службы представляет собой концессионный договор на оказание частным лицом какого-либо вида общественных услуг населению. Чаще всего речь идет об оказании коммунальных услуг. В данном случае концессионные отношения являются для инвестора предпочтительными любым другим формам сотрудничества (например, совместному предприятию), т.к. наделяют его наибольшей свободой в принятии административно-хозяйственных и управленческих решений.

Концессии на производство общественных работ также отличаются от гражданско-правовых договоров подряда. Подрядчик производит определенные работы, за которые получает установленную в договоре плату (ст. 702 ГК РФ), а по концессионному соглашению выполнение работ является условием, которое муниципалитет предъявляет для пользования предоставляемым имуществом или осуществления определенного вида деятельности. Концессионная практика подразумевает хозяйственную эксплуатацию инвестором результатов работ, получение произведенной продукции полностью в свою собственность, в то время как результат деятельности подрядчика немедленно становится собственностью заказчика [6].

Таким образом, концессионные соглашения в отличие от других форм государственно-частного партнерства, дают возможность наиболее полно учесть интересы всех сторон: инвестора, органов местного самоуправления и населения муниципального образования. Поэтому муниципальным властям необходимо стремиться внедрять концессии в качестве формы эффективного управления имуществом. Преимущества

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ РАЗВИТИЯ
МУНИЦИПАЛЬНОЙ ЭКОНОМИКИ
И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Бисеров Э.А.

использования механизма концессии для муниципальных органов очевидны:

- уменьшение финансовой нагрузки при реализации проектов и приток средств в приоритетные отрасли экономики, в которых частный капитал не участвовал, либо присутствовал в минимальном объеме;
- повышение уровня конкуренции;
- возможность заключения концессионных соглашений по отдельным объектам, и предприятиям в целом, что позволяет привлечь внимание потенциальных инвесторов;
- переход (после истечения срока договора) в муниципалитет имущества и оборудования;
- решение проблем инфраструктуры, энергетики, ЖКХ и прочих системных проблем развития территории;
- разделение рисков между концессионером и концедентом;
- альтернатива процесса приватизации объектов муниципальной собственности;
- результаты действия концессионных соглашений значительно повышают инвестиционную привлекательность муниципальной территории.

Основными преимуществами концессионных соглашений для бизнеса являются доступность к государственной сфере и исключительный характер прав, предоставляемых муниципалитетом инвестору (так как не допускается деятельность третьих лиц), возможность долговременного размещения инвестиций под гарантии муниципальных властей.

Выделяют следующие основные схемы реализации концессии:

- BOT (Build, Operate, Transfer) – частная фирма строит и/или модернизирует инфраструктурные муниципальные объекты, а также арендует уже имеющиеся на определенный период времени и затем возвращает их собственнику;
- контракт на управление – специализированной управляющей компании, обладающей высококвалифицированными специалистами, передается управление муниципальное предприятие или учреждение. Прибыль управляющей компании формируется посредством снижения расходов предприятия. Не изменяется организационно-правовая форма, а также собственник имущественного объекта.

Широко распространена и схема ROT (Rehabilitate, Own, Transfer) – передача существующего объекта инфраструктуры, находящегося в муниципальной собственности, частному инвестору на условиях осуществления модернизации данного объекта с последующей его эксплуатацией при принятии концессионером определенных обязательств.

На уровне муниципального управления концессионные соглашения имеют особое значение, так как

именно здесь сосредоточена основная нагрузка по реализации множества проектов социального значения в области дорожного и транспортного хозяйства, социальной инфраструктуры, ЖКХ, охраны окружающей среды, строительства жилья, энерго- и газообеспечения и водного хозяйства. При управлении большинством объектов социальной и коммунальной инфраструктуры муниципальные власти сталкиваются с трудностями, связанными с малой доходностью данных сфер деятельности. Поэтому привлечение бизнеса к решению социально-экономических задач на уровне муниципалитетов очень актуально.

Несмотря на явную эффективность, применение концессионных соглашений на уровне муниципальных органов власти сопряжено с целым рядом проблемных моментов. Во-первых, ограниченные и изменчивые доходы бюджета муниципалитетов недостаточны для предоставления гарантий исполнения. Концессия учреждается по результатам тендера, который необходимо обеспечить готовым имуществом, проектом, контрактом, т.е. муниципалитет должен произвести финансовые расходы на подготовку проекта. Во-вторых, муниципальные активы не всегда зарегистрированы в установленном порядке и поэтому их нельзя передавать в управление частному лицу. В-третьих, нет ясности в вопросах выполнения обязательств муниципалитета перед концессионером в случае нарушения соглашения. В-четвертых, определенное недоверие и даже предвзятость муниципальных органов власти по отношению к частным компаниям. В-пятых, нехватка квалифицированных специалистов в сфере муниципального управления, способных профессионально обеспечить качественную проработку и сопровождение проекта. Причем риски, связанные с неэффективностью муниципальных органов и коррупцией, всерьез тревожат компании, и многие эксперты считают их основными.

На сегодняшний день общественность и представители бизнеса имеют недостаточное и неполное представление о сути концессий, практике их применения, возможных последствиях. Обращение к институту концессий означает не замену одного договора (о аренде) на другой (о концессии), как это представляется многим, а изменение сущности отношений между органами самоуправления и частным капиталом, как в правовом, так и в экономическом контекстах.

На основе проведенного исследования, можно сформулировать следующие выводы. Для эффективного внедрения концессионных соглашений на уровне муниципальных образований органам самоуправления необходимо учесть следующие аспекты:

- формирование условий для реальной конкуренции между потенциальными инвесторами во время тендеров может служить гарантией, что предложен-

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ РАЗВИТИЯ
МУНИЦИПАЛЬНОЙ ЭКОНОМИКИ
И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Бисеров Э.А.

ные цены будут соответствовать действительным расходам по проекту;

- разработка системы гарантий и льгот для концессионеров, участвующих в тендерах по крупным инфраструктурным проектам общественного значения, существенно повысит привлекательность проекта для потенциальных инвесторов;

- формирование и реализация системы антикоррупционных мер на протяжении всей цепочки мероприятий по заключению концессионного соглашения, начиная от разработки проекта и заканчивая контролем действий концессионера по реализации условий концессионного договора, обеспечит прозрачность реализации проекта;

- органы муниципальной власти должны оценить преимущества и недостатки, а также возможности и угрозы от применения различных форм управления и владения объектами инфраструктуры;

- заключению концессионных договоров должно предшествовать создание адекватной системы управления объектами муниципальной собственности, нужны структурные подразделения, которые взаимодействовали бы с концессионером и при этом представляли интересы концедента;

- для заключения концессионного соглашения необходимо действовать в соответствии со стратегическими интересами развития данной территории.

В заключение необходимо отметить, что расширение практики концессионных соглашений во многом зависит от положений федерального закона № 115 «О концессионных соглашениях», в который неоднократно вносились поправки. Последние изменения были внесены 21.07.2014 (№ 265-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О концессионных соглашениях» и отдельные законодательные акты РФ»). Данный документ вступает в силу с 1 февраля 2015 года, за исключением отдельных положений, вступающих в силу с 1 мая 2015 года. Последние поправки направлены на снятие избыточных ограничений в сфере концессионных соглашений и закрепление дополнительных гарантий окупаемости инвестиций концессионера. Вводятся не типовые, а примерные концессионные соглашения, и определены случаи, в которых концедент обязан рассматривать требования концессионера по изменению существенных условий концессионного соглашения.

Также вносятся изменения в Федеральный закон «О приватизации государственного и муниципального имущества» с целью предоставления концессионеру преимущественного права выкупа объекта концессионного соглашения после окончания срока его действия при условии добросовестного исполнения им условий концессионного соглашения [7].

Таким образом, концессионные соглашения - это перспективное направление деятельности, развитие которого позволит органам местного самоуправления эффективно привлекать инвестиции на свою территорию.

Литература:

1. Международная группа РАЭК (RAEX) (ООО «Международная группа рейтинговых агентств «Эксперт РА») [электронный ресурс]. URL: <http://www.raexpert.ru/> (дата обращения 09.10.2014)
2. Центр развития Государственно – Частного Партнерства при поддержке Министерства экономического развития РФ и Торгово – Промышленной палаты [электронный ресурс]. URL: <http://pppcenter.ru/index.php?id=3336/> (дата обращения 09.10.2014)
3. Институциональные аспекты регулирования концессионных соглашений в России [электронный ресурс]. URL: [http:// istina.msu.ru/collections/6212933/](http://istina.msu.ru/collections/6212933/) (дата обращения 09.10.2014)
4. О правовом регулировании концессионных отношений в сфере коммунального хозяйства в Российской Федерации [электронный ресурс]. URL: <http://www.igpran.ru/articles/3371/> (дата обращения 09.10.2014)
5. О концессионных соглашениях: Федеральный закон от 21.07.2005 № 115-ФЗ (ред. от 28.06.2014). [электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164914/ (дата обращения 09.10.2014)
6. Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть 2: Федеральный закон от 26.01.1996 № 14-ФЗ [электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/popular/gkrf2/4_28.html (дата обращения 09.10.2014)
7. О внесении изменений в Федеральный закон «О концессионных соглашениях» и отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 21.07.2014 № 265-ФЗ (21 июля 2014 г.) [электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164914/ http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_165851/ (дата обращения 09.10.2014)
8. Обзор изменений в закон о концессионных соглашениях и отдельные законодательные акты [электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/46332#sel=6:30,6:46;8:1,8:6> (дата обращения 09.10.2014)
9. Работа правительства [электронный ресурс]. URL: <http://government.ru/govworks/57/> (дата обращения 09.10.2014);
10. Отчёты Правительства [электронный ресурс].

URL:<http://government.ru/govworks/57/>(дата обращения 09.10.2014);

11. Проблемы и перспективы концессий [электронный ресурс]. URL:<http://expert.ru/northwest/2014/29/problemyi-i-perspektivy-kontsessij/>(дата обращения 09.10.2014).

References:

1. Expert EA Rationg Agency [e-resource]. URL: <http://www.raexpert.ru/> (date of access 09.10.2014).
2. Center of Public - Private Partnership Development [e-resource]. URL: <http://pppcenter.ru/index.php?id=3336/> (date of access 09.10.2014).
3. Institutional aspects of the regulation of concession agreements in Russia [e-resource]. URL: <http://istina.msu.ru/collections/6212933/> (date of access 09.10.2014).
4. On legal regulation of concession relations in the field of public utilities in the Russian Federation [e-resource]. URL: <http://www.igpran.ru/articles/3371/> (date of access 09.10.2014).
5. On Concession Agreements: Federal Law on July 21, 2005 № 115-FL (as amended on 28.06.2014) [e-resource]. URL:http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164914/ (date of access 09.10.2014).
6. The Civil Code of the Russian Federation. Part 2: Federal Law on January 26, 1996 № 14-FL [e-resource]. URL:http://www.consultant.ru/popular/gkrf2/4_28.html (date of access 09.10.2014).
7. On amendments to the Federal Law «On Concession Agreements» and to certain legislative acts of the Russian Federation: Federal Law on July 21, 2014 № 265-FL [e-resource]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164914/http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_165851/ (date of access 09.10.2014).
8. Summary of Changes to the Law on Concession Agreements and Certain Legislative Acts [e-resource]. URL:<http://www.kremlin.ru/acts/46332#sel=6:30,6:46;8:1,8:6> (date of access 09.10.2014).
9. Work of the Government of the Russian Federation [e-resource]. URL:<http://government.ru/govworks/57/> (date of access 09.10.2014).
10. Reports of the Government of the Russian Federation [e-resource]. URL:<http://government.ru/govworks/57/> (date of access 09.10.2014).
11. Concessions problems and prospects [e-resource]. URL:<http://expert.ru/northwest/2014/29/problemyi-i-perspektivy-kontsessij/> (date of access 09.10.2014).

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ЖИЛИЩНЫЙ НАДЗОР И МУНИЦИПАЛЬНЫЙ ЖИЛИЩНЫЙ КОНТРОЛЬ: ТЕОРИЯ, ПРАКТИКА И ПРОБЛЕМЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ

Истомин В.Г.

кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой частного права Уральского института управления - филиала, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия), 620990, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 марта, д. 66, к. 49, valeriy.istomin@uapa.ru

УДК 347.254
ББК 67.404.212.47-32

Цель. Охарактеризовать государственный жилищный надзор и муниципальный жилищный контроль, сферу их осуществления и характер полномочий соответствующих органов, дать оценку действующего законодательства.

Методы. В ходе исследования проанализированы юридическая доктрина и правовые нормы, касающиеся государственного жилищного надзора и муниципального жилищного контроля, выделены общие черты и особенности данных процедур, показаны отдельные проблемные аспекты их осуществления.

Результаты и практическая значимость. На основе проведенного анализа делается вывод, что действующее в настоящее время законодательство недостаточно четко регламентирует правовой режим муниципального жилищного контроля, возникает проблема дублирования полномочий органов и сферы осуществления государственного жилищного надзора и муниципального жилищного контроля, а также отсутствия механизма реализации отдельных полномочий органов муниципального жилищного контроля. Полученные результаты могут быть использованы в правотворческой и правоприменительной деятельности.

Научная новизна. Научная новизна заключается в исследовании проблем, возникающих при толковании и применении законодательства о государственном жилищном надзоре и муниципальном жилищном контроле, в результате автором высказывается предложение о создании единой федеральной службы жилищного надзора.

Ключевые слова: государственный жилищный надзор, муниципальный жилищный контроль, полномочия.

STATE HOUSING SUPERVISION AND CONTROL OF MUNICIPAL HOUSING: THEORY, PRACTICE AND PROBLEMS OF INTERACTION

Istomin V.G.

Candidate of Science (Law), Associate Professor, Head the Department of Private Law of the Ural Institute of Management-branch of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), 66, 8 marta St., of. 49, Yekaterinburg, Russia, 620990, valeriy.istomin@uapa.ru

Purpose. To characterize the state housing supervision and control of municipal housing, the scope of their implementation and the nature of the powers of relevant bodies, to assess the current legislation.

Methods. The study analyzed the legal doctrine and the law relating to public housing supervision and control of municipal housing, allocated general and specific features of these procedures, some problematic aspects of their implementation are shown.

Results and practical significance. Based on the analysis concludes that existing legislation is currently not clearly regulates the legal regime of the municipal housing control, there is a problem of duplication of powers and scope of state housing supervision and control of the municipal housing and the lack of a mechanism for implementing the individual powers of the municipal housing control. The results can be used in law-making and law enforcement.

Scientific novelty. Scientific novelty lies in the study of problems encountered in the interpretation and application of the law on public housing supervision and control of municipal housing, as a result of the author expressed the proposal to establish a uniform federal oversight of housing services.

Key words: state housing supervision, municipal housing control, powers.

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ РАЗВИТИЯ
МУНИЦИПАЛЬНОЙ ЭКОНОМИКИ
И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Истомин В.Г.

С произошедшими, в течение последних десятилетий, в правовом регулировании жилищных отношений масштабными изменениями связано появление большого количества жилых помещений, находящихся в частной собственности, возложение на собственников помещений расходов по содержанию и ремонту общего имущества многоквартирных домов, возможность выбора управляющей организации на конкурентной основе и заключения с ней договора на управление многоквартирным домом. Следствием указанных изменений является необходимость осуществления публичного контроля за содержанием общего имущества, предоставлением коммунальных услуг и сохранностью жилого фонда. Законодательство о государственном жилищном надзоре и муниципальном жилищном контроле, по сути, не успев возникнуть, неоднократно изменялось и дополнялось, однако далеко не всегда подобные изменения можно было считать качественными и юридически корректными. Продолжается реформирование соответствующего законодательства и сегодня. В связи с этим целью настоящего исследования является сравнительный анализ и оценка норм о государственном жилищном надзоре и муниципальном жилищном контроле, определение содержания данных процедур и выявление имеющихся проблемных аспектов правоприменения. В ходе исследования путем сравнения и формально – логического толкования представляется необходимым выяснить сферу осуществления государственного жилищного надзора и муниципального жилищного контроля, характер полномочий соответствующих органов, дать оценку действующих юридических норм.

Российское жилищное законодательство, как явствует из ст.1 Жилищного кодекса РФ [1], основано на необходимости обеспечения органами государственной власти и органами местного самоуправления условий для осуществления гражданами права на жилище, его безопасности, на неприкосновенности и недопустимости произвольного лишения жилища, на необходимости беспрепятственного осуществления жилищных прав, а также на признании равенства участников регулируемых жилищным законодательством отношений, необходимости обеспечения восстановления нарушенных жилищных прав и их судебной защиты. В теории права справедливо отмечается, что законодательство должно «доступными праву средствами...способствовать тому, чтобы жилье находилось в состоянии, не угрожающем жизни и здоровью граждан. Если жилое помещение оказалось в таком состоянии, что проживать в нем небезопасно, то оно не должно использоваться в качестве жилья и т.д. Органы государственной власти и органы местного самоуправления обеспечивают контроль за соответствием жилых помещений установленным санитарным и

техническим правилам и нормам..., за соблюдением установленных требований при жилищном строительстве...» [2].

В настоящее время жилищное законодательство продолжает претерпевать определенные изменения, связанные с проводимой законодателем общей политикой реформирования жилищной сферы. Одно из направлений подобного реформирования заключается во введении в жилищное законодательство положений о государственном жилищном надзоре и муниципальном жилищном контроле. Так, в результате изменений, внесенных в ст.20 ЖК РФ Федеральным законом от 18 июля 2011г. № 242-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» [3] было законодательно сформулировано понятие государственного жилищного надзора, под которым в настоящее время понимается деятельность уполномоченных органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений органами государственной власти, местного самоуправления, юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и гражданами установленных в соответствии с жилищным законодательством, законодательством об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности различных требований, касающихся, в том числе, использования и сохранности жилищного фонда независимо от его форм собственности, формирования фондов капитального ремонта, создания и деятельности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, осуществляющих управление многоквартирными домами, оказывающих услуги и (или) выполняющих работы по содержанию и ремонту общего имущества в многоквартирных домах, предоставления коммунальных услуг и ряда других обязательных требований посредством организации и проведения проверок указанных лиц, принятия предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению и (или) устранению выявленных нарушений, и деятельность уполномоченных органов исполнительной власти по систематическому наблюдению за исполнением обязательных требований, анализу и прогнозированию состояния их исполнения. Впоследствии еще одним Федеральным законом от 25 июня 2012г. № 93-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» [4] было установлено определение муниципального жилищного контроля, который представляет собой деятельность органов местного самоуправления, уполномоченных на организацию и проведение на территории

муниципального образования проверок соблюдения юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и гражданами обязательных требований, установленных в отношении муниципального жилищного фонда федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации в области жилищных отношений, а также муниципальными правовыми актами. Согласно ч.1 ст.4 ЖК РФ отношения по поводу осуществления государственного жилищного надзора и муниципального жилищного контроля включаются в круг отношений, регулируемых жилищным законодательством. Конечно, данные изменения законодательства не могли не вызвать определенных вопросов и дискуссий, связанных с теоретическим осмыслением и практической реализацией соответствующих норм. Дело в том, что, в настоящее время важность эффективного надзора и контроля за содержанием жилищного фонда и его сохранностью трудно переоценить, поскольку принятие Жилищного кодекса РФ закрепило переход функций по управлению жилищным фондом, его содержанию от государственных и муниципальных организаций к соответствующим собственникам жилья, большинство которых являются физическими лицами. Как следует из определений государственного жилищного надзора и муниципального жилищного контроля органы, осуществляющие данную деятельность, призваны предупреждать, выявлять и пресекать различные нарушения законодательства, касающиеся использования и содержания жилых помещений, общего имущества собственников помещений в многоквартирных домах, поэтому несмотря на то, что в соответствии со ст. 11 ЖК РФ защита жилищных прав, по общему правилу, осуществляется судом, однако в случаях, предусмотренных Жилищным кодексом или иным федеральным законом, защита жилищных прав может осуществляться и в административном порядке.

Определенный интерес представляет вопрос о сущности понятий «надзор» и «контроль» вообще и применительно к жилищной сфере в частности. Следует отметить, что действующее законодательство не позволяет провести достаточно четкого разграничения между этими двумя понятиями. В частности, Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» [5] слова «контроль» и «надзор» зачастую использует как тождественные, помещая один термин после другого в скобках. Не всегда какие-либо отличия между указанными терминами выделяются и в российской юридической науке. Так В.В.Дьяконов отмечает, что «между контролем и надзором существует много общего, в связи с чем их не следует излишне дифференцировать, поскольку расхождения в их сущностных ка-

чествах едва заметны, если не сказать условны» [6, с. 11.]. По мнению О.В.Плешаковой и А.Н.Королева государственный контроль (надзор) представляет собой одну из форм осуществления государственной власти, обеспечивающую соблюдение законов и других нормативно-правовых актов, издаваемых органами государства в пределах их компетенции [7]. Однако, как замечает М.Баранов, «большинство ученых полагают, что употребление терминов «контроль» и «надзор» как синонимов является ошибочным, так как, особенно в юриспруденции, под ними понимаются разные явления, государственные функции и правовые институты» [8]. Так М.С.Студеникина видит различие между контролем и надзором в том, что органы контроля выясняют не только то - нарушил или нет субъект управления действующее законодательство, но и то - насколько правильно, целесообразно и эффективно он использовал все предоставленные ему полномочия. Сущность же административного надзора состоит в проверке только законности действий конкретного субъекта. Кроме того, по мнению данного автора, надзор возможен лишь по отношению к организационно не подчиненным субъектам, в то время как контроль осуществляется в отношении как организационно подчиненных, так и неподчиненных субъектов [9, с.18]. Сходную позицию занимает и ряд других авторов [10]. М.Баранов к числу специфических признаков контроля как определенной процедуры относит, во-первых, то, что в процессе контроля оценка деятельности контролируемого объекта осуществляется как с точки зрения законности, так и целесообразности и эффективности, во-вторых, в процессе контроля возможно вмешательство контролирующего субъекта в деятельность подконтрольного объекта и, наконец, в третьих, в нормативно закрепленной возможности субъектов контроля непосредственно привлекать к ответственности правонарушителей. Надзор же предполагает оценку деятельности поднадзорного исключительно с точки зрения законности, невозможность вмешательства в его текущую деятельность, а также то, что субъект надзора лишь констатирует нарушение законности поднадзорным. Кроме того надзорная деятельность всегда осуществляется в отношении объектов, не находящихся в организационном подчинении надзорных органов [11].

Анализ ЖК РФ приводит к выводу, что данный нормативный акт проводит разграничение между контролем и надзором в жилищной сфере, прежде всего, не с точки зрения объема полномочий проверяющих органов и перечня подконтрольных субъектов, как это делается в теории, а в зависимости от тех органов, которые осуществляют соответствующую деятельность: согласно ст.20 ЖК РФ жилищный надзор осуществляется исключительно органами исполнительной власти

субъектов РФ, а жилищный контроль в принципе может производиться как государственными органами, так и органами местного самоуправления [12]. Кроме того, из сформулированных в данной статье определений государственного жилищного надзора и муниципального жилищного контроля следует, что деятельность по надзору предполагает проведение проверок соблюдения соответствующих обязательных требований применительно к жилищному фонду независимо от формы собственности, а муниципальный жилищный контроль касается лишь проверок соблюдения требований, установленных в отношении муниципального жилищного фонда. И, наконец, из буквально прочтения данных определений также следует, что деятельность в сфере государственного жилищного надзора, помимо собственно проверок соблюдения законодательства, охватывает еще и работу по систематическому наблюдению за исполнением обязательных требований, анализу и прогнозированию состояния их исполнения.

Однако представляется, что, несмотря на указанные различия, ЖК РФ не позволяет провести четкого разграничения полномочий, сферы компетенции и предмета проверок между органами, осуществляющими государственный жилищный надзор и органами, осуществляющими муниципальный жилищный контроль, поскольку, как явствует из частей 1 и 1.1 ст.20 ЖК РФ, и та, и другая деятельность направлены, прежде всего, на организацию и проведение проверок соблюдения нормативных актов в жилищной сфере различными субъектами. Более того, предмет муниципального жилищного контроля в ч.1.1 ст.20 ЖК РФ определен лишь в общем виде, не столь детально, как предмет государственного жилищного надзора, а части 5 и 6 ст.20 ЖК РФ устанавливают фактически одинаковую компетенцию должностных лиц органов государственного жилищного надзора и муниципального жилищного контроля. Указанная ситуация приводит к тому, что в подзаконных нормативных актах сфера муниципального жилищного контроля определяется, по сути, также, как и сфера государственного жилищного надзора с поправкой на то, что деятельность по муниципальному жилищному контролю осуществляется на территории соответствующего муниципального образования [13]. В итоге обращения о нарушениях законодательства, поступающие в государственную жилищную инспекцию по субъекту РФ, зачастую переадресуются в тот орган муниципального жилищного контроля, на территории которого находится подконтрольный объект для проведения проверки и принятия решения в соответствии с его компетенцией, что свидетельствует скорее не об эффективности действий по контролю (надзору) в жилищной сфере, а о дублирующих друг друга полномочиях государственных и му-

ниципальных органов, неэффективном распределении обязанностей. Более того, в некоторых подзаконных нормативных актах субъектов закреплена именно такой порядок проведения совместных проверок, когда заявление органом государственного жилищного надзора направляется в орган муниципального жилищного контроля «для рассмотрения и принятия решения в соответствии с его компетенцией» [14].

Зачастую в законодательстве и подзаконных нормативных актах нивелируется и такое существенное, на первый взгляд, различие между государственным жилищным надзором и муниципальным контролем, как форма собственности жилищного фонда, применительно к которому осуществляются проверки. Несмотря на то, что в соответствии с ч.1.1 ЖК РФ муниципальный жилищный контроль касается проверок соблюдения требований нормативных актов только в отношении муниципального жилищного фонда, в ряде случаев обязанность по проведению мероприятий муниципального жилищного контроля законодательство не связывает с обязательным наличием в жилом доме помещений, находящихся в муниципальной собственности. Так, в соответствии с ч.1.1 ст.165 ЖК РФ орган местного самоуправления на основании обращения собственников помещений в многоквартирном доме, председателя совета многоквартирного дома, органов управления товарищества собственников жилья либо органов управления жилищного кооператива, иных указанных в данной норме субъектов о невыполнении управляющей организацией своих обязательств в пятидневный срок проводит внеплановую проверку деятельности управляющей организации. В случае, если по результатам указанной проверки выявлено невыполнение управляющей организацией условий договора управления многоквартирным домом, орган местного самоуправления не позднее чем через пятнадцать дней со дня соответствующего обращения созывает собрание собственников помещений в данном доме для решения вопросов о расторжении договора с такой управляющей организацией и о выборе новой управляющей организации или об изменении способа управления данным домом. В некоторых подзаконных актах и актах органов местного самоуправления иногда даже прямо устанавливается, что те или иные полномочия осуществляются органами муниципального жилищного контроля вне зависимости от формы собственности жилищного фонда [15]. Вместе с тем, государственный жилищный надзор, если исходить из формального толкования законодательства, может производиться и в отношении муниципального жилищного фонда, что также в существенной мере нивелирует рассматриваемое различие.

В качестве органа, призванного осуществлять государственный жилищный надзор, законодатель ука-

зывает уполномоченный орган исполнительной власти субъекта РФ, а муниципальный жилищный контроль - уполномоченный орган местного самоуправления. Следует отметить, что в субъектах РФ и муниципальных образованиях, в порядке реализации положений ч.ч.2 и 2.1 ст.20 ЖК РФ, приняты нормативные акты, регламентирующие осуществление государственного жилищного надзора и муниципального жилищного контроля [16]. При этом в судебной практике имеет место рассмотрение споров, связанных с коллизиями норм, регламентирующих деятельность жилищных инспекций на федеральном уровне и на уровне субъектов РФ. В этих случаях Верховный Суд РФ зачастую ограничительно трактует компетенцию государственных жилищных инспекций в субъектах РФ, отдавая предпочтение положениям федеральных нормативных актов, в том числе в случаях, когда нормативные акты субъектов РФ расширяют компетенцию жилищных инспекций за счет наделения их полномочиями, прямо не предусмотренными федеральными нормативными актами [17].

Определенный интерес вызывает компетенция органов государственного жилищного надзора и муниципального жилищного контроля. В настоящее время, при определении полномочий должностных лиц данных органов, необходимо, прежде всего, руководствоваться частями 5-7 ст.20 ЖК РФ. В соответствии с данными нормами должностные лица органов государственного жилищного надзора и муниципального жилищного контроля вправе запрашивать и получать от различных субъектов необходимую информацию и документы, посещать территории и расположенные на них многоквартирные дома, помещения общего пользования многоквартирных домов, выдавать предписания о прекращении нарушений обязательных требований, устранении выявленных нарушений и о проведении мероприятий по обеспечению соблюдения обязательных требований, составлять протоколы об административных правонарушениях, рассматривать дела об указанных правонарушениях и принимать меры по предотвращению таких нарушений, направлять в уполномоченные органы материалы, связанные с нарушениями обязательных требований, для решения вопросов о возбуждении уголовных дел по признакам преступлений, а также осуществлять ряд других действий. При этом обращает на себя внимание то обстоятельство, что, несмотря на отмеченную выше законодательно закрепленную возможность должностных лиц, осуществляющих муниципальный жилищный контроль, рассматривать дела об административных правонарушениях, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях не содержит норм, позволяющих органам муниципального жилищного контроля осуществлять административное про-

изводство по делам о тех или иных правонарушениях. В соответствии с ч.7 ст.28.3 КоАП РФ должностные лица органов местного самоуправления, перечень которых устанавливается законами субъектов Российской Федерации, вправе лишь составлять протоколы о некоторых административных правонарушениях, указанных в данной норме. И то, при условии, если существует закон субъекта РФ, по которому они вошли в данный перечень. Таким образом, предусмотренная ЖК РФ компетенция органов муниципального жилищного контроля носит в какой-то мере декларативный характер.

В настоящее время, в соответствии с Федеральным законом от 21.07.2014 № 255-ФЗ «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации, отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» [18] с 1 мая 2015г. в отношении управляющих компаний вводится лицензирование их деятельности по управлению многоквартирными домами. В отношении таких организаций государственный жилищный надзор будет заменен лицензионным контролем в силу прямого указания законодательства. Осуществлять данный контроль также будут государственные жилищные инспекции наряду с частичным сохранением функций по государственному жилищному надзору. Однако относительно муниципального жилищного контроля, его проведения либо непроведения в отношении управляющих компаний, получивших лицензию, после 1 мая 2015 года каких-либо четких положений в законодательстве не содержится. По логике вносимых в жилищное законодательство изменений представляется, что законодатель планирует осуществлять в отношении получивших лицензии управляющих компаний исключительно лицензионный контроль. В связи с этим возникает закономерный вопрос – какой будет деятельность муниципальных жилищных инспекций после 1 мая 2015 года? Ограничится ли она только осуществлением контроля за товариществами собственников жилья и жилищными (жилищно-строительными) кооперативами или будет более широкой?

Вместе с тем, в связи с изложенным, учитывая существующую неопределенность компетенции, дублирование полномочий органов государственного жилищного надзора и муниципального жилищного контроля, а также недостаточную ясность их будущей деятельности, что, вполне возможно, скажется на эффективности правоприменения, имеет смысл вместо системы органов государственного жилищного надзора и муниципального жилищного контроля создать отдельную федеральную службу жилищного надзора по аналогии с соответствующими службами, осуществляющими надзор в сфере строительства, ветерина-

рии, защиты конкуренции и прав потребителей, а также в других областях. Данная служба будет являться федеральным органом исполнительной власти, имеющим территориальные управления в субъектах РФ. Создание подобной службы позволит осуществлять единое правовое регулирование ее статуса и предмета деятельности, избегать неясностей относительно места данной службы в системе органов государственной власти.

Таким образом, по итогам проведенного исследования, можно сделать следующие выводы:

1. Действующее в настоящее время законодательство не позволяет провести четкого разграничения полномочий, сферы компетенции и предмета проверок между органами, осуществляющими государственный жилищный надзор и органами, осуществляющими муниципальный жилищный контроль, поскольку предмет муниципального контроля определен законодателем лишь в общем виде, а полномочия соответствующих органов в целом совпадают. Указанное обстоятельство приводит фактически к дублированию сферы деятельности и компетенции, несмотря на попытку законодателя ограничить муниципальный жилищный контроль только деятельностью, касающейся проверки соблюдения требований, установленных в отношении муниципального жилищного фонда.

2. В условиях введения с 1 мая 2015г. лицензирования деятельности управляющих компаний по управлению многоквартирными домами и замены в отношении них государственного жилищного надзора лицензионным контролем, осуществляемым органами госжилнадзора, представляется, что муниципальный жилищный контроль в отношении данных компаний также производиться не будет. В связи с этим возникает вопрос о сфере муниципального жилищного контроля, которая будет серьезно сужена, и, в связи с этим, в его принципиальной необходимости.

3. Учитывая существующую неопределенность компетенции, дублирование полномочий органов государственного жилищного надзора и муниципального жилищного контроля, а также недостаточную ясность их будущей деятельности имеет смысл вместо системы органов государственного жилищного надзора и муниципального жилищного контроля создать отдельную Федеральную службу жилищного надзора с территориальными управлениями в субъектах, наделив ее соответствующей компетенцией в сфере жилищного надзора и лицензионного контроля.

Жилищный кодекс РФ в целом и отдельные его нормы являются предметом пристального внимания и анализа различных представителей юридической науки. Исходя из сегодняшней редакции норм о жилищном надзоре и муниципальном жилищном контроле необходимо сделать вывод, что юридическая основа

осуществления жилищного надзора (контроля) должна серьезно совершенствоваться с целью защиты прав и законных интересов участников жилищных правоотношений.

Литература:

1. Жилищный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 29.12.2004 № 188-ФЗ (ред. от 21.07.2014) [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант плюс».
2. Гонгалов Б.М. Основные начала российского жилищного законодательства (комментарий законодательства) // Нотариус. 2005. № 3 [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант плюс», раздел «Комментарии законодательства».
3. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля: Федеральный закон от 18 июля 2011г. № 242-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2011. № 30 (ч.1). Ст.4590.
4. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам государственного контроля (надзора) и муниципального контроля: Федеральный закон от 25 июня 2012г. № 93-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2012. № 26. Ст.3446.
5. О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля: Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2008. № 52 (ч.1). Ст.6249.
6. Дьяконов В.В. Контроль и надзор в системе функций государства (теоретический аспект). Автореферат дисс... канд. юрид. наук. М., 2006.
7. Плешакова О.В., Королев А.Н. Комментарий к Федеральному закону от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (постатейный). М.: «Деловой двор», 2009 [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант плюс», раздел «Комментарии законодательства».
8. Баранов М. Соотношение понятий «государственный контроль» и «государственный надзор»: теория и практика вопроса // Право и жизнь. 2011. № 7-8 [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант», раздел «Комментарии законодательства».
9. Студеникина М.С. Государственный контроль в

сфере управления. М., 1974.

10. См., например, Административное право России: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. / Отв. ред. Попов Л.Л. [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант», раздел «Комментарии законодательства»; Конин Н.М. Административное право России в вопросах и ответах: учеб. пособие. 3-е изд., перераб. и доп. [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант», раздел «Комментарии законодательства».
11. Баранов М. Соотношение понятий «государственный контроль» и «государственный надзор»: теория и практика вопроса // Право и жизнь. 2011. № 7-8 [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант», раздел «Комментарии законодательства».
12. Шешко Г. К вопросу обоснованности и целесообразности изменений, внесенных в Жилищный кодекс РФ федеральными законами от 04.06.2011 № 123-ФЗ и от 18.07.2011 № 242-ФЗ // Жилищное право. 2011. № 10 [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант», раздел «Комментарии законодательства».
13. См., например, п.4 Приказа Управления государственной жилищной инспекции Свердловской области от 10 сентября 2013 г. № 112-А «Об утверждении Административного регламента взаимодействия Управления государственной жилищной инспекции Свердловской области с органами муниципального жилищного контроля при осуществлении муниципального жилищного контроля» // Собрание законодательства Свердловской области. 2013. № 9-3. Ст.1670.
14. См., например, п.15 Приказа Управления государственной жилищной инспекции Свердловской области от 10 сентября 2013 г. № 112-А «Об утверждении Административного регламента взаимодействия Управления государственной жилищной инспекции Свердловской области с органами муниципального жилищного контроля при осуществлении муниципального жилищного контроля» // Собрание законодательства Свердловской области. 2013. № 9-3. Ст.1670.
15. См., например, абз.12 п.5 Постановление Администрации города Екатеринбурга от 18 октября 2013 г. № 3575 «Об утверждении Административного регламента исполнения функции по муниципальному жилищному контролю» // Вечерний Екатеринбург. 23.10.2013. № 206.
16. Так постановлением Правительства Москвы от 28 декабря 2011г. № 655-ПП утвержден Административный регламент исполнения Государственной жилищной инспекцией города Москвы

государственной функции по осуществлению регионального государственного жилищного надзора в городе Москве, а постановлением Кабинета Министров Республики Татарстан от 26 декабря 2011г. № 1068 «О государственном жилищном надзоре в республике Татарстан» утверждено Положение о Государственной жилищной инспекции Республики Татарстан.

17. См. Карпухин Д. Государственная жилищная инспекция Российской Федерации: проблемы толкования компетенции органа исполнительной власти // Жилищное право. 2012. № 6 [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант плюс», раздел «Комментарии законодательства».
18. О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации, отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации: Федеральный закон от 21.07.2014 № 255-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2014. № 30 (ч.1). Ст.4256.

References:

1. Housing Code of the Russian Federation: Federal Law of 29.12.2004 № 188-FZ (ed. by 21.07.2014) [e-resource]. Access from the reference and legal system "Consultant Plus".
 2. Gongalo B.M. Basic principles of the Russian housing legislation (legislation comment) // Notarius. 2005. № 3 [e-resource]. Access from the reference and legal system "Consultant Plus", section "Comments of the legislation."
 3. On Amendments to certain legislative Acts of the Russian Federation on the implementation of state control (supervision) and municipal control: Federal Law of 18 July 2011. № 242-FZ // Collection of Laws of the Russian Federation. 2011. № 30 (part 1). Art.4590.
 4. On Amendments to Certain Legislative Acts of the Russian Federation on state control (supervision) and municipal control: Federal Law of 25 June 2012. № 93-FZ // Collection of Laws of the Russian Federation. 2012. № 26. Art.3446.
 5. On protection of legal entities and individual entrepreneurs in the implementation of state control (supervision) and municipal control: Federal Law of 26 December 2008 № 294-FZ // Collection of Laws of the Russian Federation. 2008. № 52 (part 1). Art.6249.
 6. Dyakonov V.V. Control and supervision system of state functions (theoretical aspect). Synopsis of the dissertation of the candidate of legal sciences. M., 2006.
- Pleshakova O.V., Korolev A.N. Commentary to

- the Federal Law of 26 December 2008 № 294-FZ «On protection of legal entities and individual entrepreneurs in the implementation of state control (supervision) and municipal control» (itemized). М.: «Delovoy dvor», 2009 [e-resource]. Access from the reference and legal system «Consultant Plus», section «Comments legislation».
7. Baranov M. Value concepts of «state control» and «state supervision»: theory and practice questions // Law and Life. 2011. № 7-8 [e-resource]. Access from reference and legal «Garant», section «Comments legislation».
 8. Studenikina M.S. State control in the sphere of management. М., 1974.
 9. See, for example, Russian Administrative Law: a textbook. 2nd edition, revised and enlarged / Ed. by Popov L.L. [e-resource]. Access from the reference and legal system «Garant», section «Comments legislation»; Konin N.M. Administrative Law of Russia in questions and answers: tutorial. 3rd edition, revised and enlarged [e-resource]. Access from the reference and legal system «Garant», section «Comments legislation».
 10. Baranov M. Relations between the concepts «state control» and «state supervision»: theory and practice questions // Pravo I zhizn. 2011. № 7-8 [e-resource]. Access from the reference and legal system «Garant», section «Comments legislation».
 11. Sheshko G. On the question of the validity and feasibility of changes to the Housing Code of the Federal Law of 04.06.2011 № 123-FZ and from 18.07.2011 № 242-FZ // Zhilishnoye pravo. 2011. № 10 [e-resource]. Access from the reference and legal system «Garant», section «Comments legislation».
 12. See, for example, paragraph 4 of the Order of the State housing inspection of Sverdlovsk region from September 10, 2013 № 112-A «On approval of the Administrative Regulation of the interaction of the State housing inspection of the Sverdlovsk region with the municipal housing authorities monitor the implementation of the municipal housing control» // Collection of Laws of the Sverdlovsk region. 2013. № 9-3. Art.1670.
 13. See, for example, paragraph 15 of the Order of the State housing inspection of Sverdlovsk region from September 10, 2013 № 112-A «On approval of the Administrative Regulation of the interaction of the State housing inspection of the Sverdlovsk region with the municipal housing authorities monitor the implementation of the municipal housing control» // Collection of Laws of the Sverdlovsk region. 2013. № 9-3. Art. 1670.
 14. See, for example, abzats12 paragraph 5 of Decree of the Administration of Yekaterinburg on October 18, 2013 № 3575 «On approval of the Administrative regulation of the functions of the municipal housing control» // Vecherniy Yekaterinburg. 23.10.2013. № 206.
 15. So the decision of the Government of Moscow on December 28, 2011. № 655-PP approved Administrative Regulations of execution of state housing inspection of Moscow city government functions to regional state housing supervision in Moscow, and the Cabinet of Ministers of the Republic of Tatarstan of December 26, 2011. Number 1068 «On public housing supervision in the Republic of Tatarstan» approved the Regulation on the State Housing Inspectorate of the Republic of Tatarstan.
 16. See, for example, Karpuin D. State Housing Inspectorate of the Russian Federation: problems of interpretation competence of executive authority // Zhilishnoye pravo. 2012. № 6 [e-resource]. Access from the reference and legal system «Consultant Plus», section «Comments of the legislation».
 17. On amendments to the Housing Code of the Russian Federation, some legislative acts of the Russian Federation and Invalidating Certain Provisions of Legislative Acts of the Russian Federation: The Federal Law of 21.07.2014 № 255-FZ // Collection of Laws of the Russian Federation. 2014. № 30 (part 1). Art.4256.

КОМПЛЕКСНЫЙ ПОДХОД К ОЦЕНКЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ ПОДДЕРЖКИ МАЛОГО БИЗНЕСА НА МУНИЦИПАЛЬНОМ УРОВНЕ

Масленникова А.Ю.

кандидат экономических наук, старший преподаватель кафедры экономической теории Уральского института управления – филиала, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия), 620144, Россия, г. Екатеринбург, ул. Серова, д. 35, к. 24, pismo343@yandex.ru

Попова И.Н.

кандидат социологических наук, доцент, доцент кафедры маркетинга и рекламы, Уральский государственный экономический университет (Россия), 620144, Россия, г. Екатеринбург, ул. Отто Шмидта, д. 101, к. 22, pismo343@yandex.ru

УДК 334. 722
ББК 65. 042

Цель. Разработка предложений по формированию комплексного подхода к оценке эффективности мер поддержки малого предпринимательства на муниципальном уровне

Методы. Проведен анализ мер поддержки малого предпринимательства в разрезе оценки эффективности мер поддержки малого предпринимательства в практике муниципалитетов.

Результаты. На основе рассмотрения перечня мер поддержки малого предпринимательства были предложены рекомендации к оценке эффективности мер поддержки малого предпринимательства для органов местного самоуправления в области .

Научная новизна. Научная новизна заключается в рассмотрении механизма оценки эффективности мер поддержки малого и среднего предпринимательства на муниципальном уровне с учетом комплексного подхода.

Ключевые слова: предпринимательство, эффективность мер, поддержка бизнеса, мониторинг, критерии.

COMPREHENSIVE APPROACH TO THE EFFICIENCY ESTIMATION OF THE SMALL BUSINESS SUPPORT OF MUNICIPAL

Maslennikova A.Yu.

Candidate of Science (Economics), Senior Lecturer, Department of Economic Theory of the Ural Institute of Management-branch of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), 35 Serova st., Yekaterinburg, Russia, 620144, pismo343@yandex.ru

Popova I.N.

Candidate of Science (Sociology), Associate Professor, Assistant Professor of Marketing and Advertising Department, Ural State University of Economics (Russia), 101 Otto Shmidta st., Yekaterinburg, Russia, 620144, pismo343@yandex.ru

Purpose. Development of proposals for the formation of an integrated approach to assessing the effectiveness of measures to support small businesses at the municipal level.

Methods. Analysis of measures to support small business in the context of evaluating the effectiveness of measures to support small businesses in the practice of municipalities.

Results. Based on a review of the list of measures to support small businesses have been proposed recommendations to assess the effectiveness of measures to support small businesses for local governments in the region.

Scientific novelty. Scientific novelty consists in considering a mechanism for evaluating the effectiveness of measures to support small and medium-sized businesses at the municipal level in a comprehensive way.

Key words: business, efficiency measures, business support, monitoring criteria.

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ РАЗВИТИЯ
МУНИЦИПАЛЬНОЙ ЭКОНОМИКИ
И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Масленникова А.Ю., Попова И.Н.

В настоящее время развитие малого предпринимательства является приоритетным направлением реформирования и модернизации экономики России. В современных условиях ведущее место занимает инновационный путь развития, а основной упор делается на модернизацию технологий и производств. Малые предприятия, не требующие крупных стартовых вложений и гарантирующие высокую скорость оборота ресурсов, способны наиболее быстро и экономно решать проблемы реструктуризации, формирования и насыщения рынка потребительских товаров в условиях дестабилизации российской экономики и ограниченности финансовых ресурсов. [1]

Развитие малого предпринимательства и его структуризация в средний и крупный бизнес во всех без исключения отраслях и сферах экономики страны и региона отвечает общехозяйственным тенденциям развития экономических систем, формированию адекватной модели хозяйствования, в которой реализуется сложный синтез конкретного рыночного механизма и его государственного регулирования.

Интенсификация функционирования малого предпринимательства обладает рядом преимуществ: увеличение числа собственников; рост доли экономически активного населения; создание дополнительных рабочих мест, стимулирование профессионального роста населения, селекция наиболее энергичных, дееспособных индивидуальностей, для которых малый бизнес становится первичной школой самореализации. Необходимо отметить, что активизация роста субъектов малого предпринимательства особенно актуальна для регионов, где основные отрасли экономики сконцентрированы в данном секторе экономики. Российской экономике необходимо развивать и поддерживать малое предпринимательство, так как оно может дать стране необходимую насыщенность рынка, конкурентную среду, активизировать переход на инновационный путь развития и т.д.

На сегодняшний день можно констатировать, что система поддержки предприятий не является адресной, а носит общий характер, вне зависимости от видов деятельности. Вследствие этого появляется дисбаланс между программами поддержки бизнеса и актуальной потребностью последнего в определенных видах целевых программ.

В вышеизложенном ключе важна роль органов местного самоуправления (муниципалитетов), так как именно они напрямую соприкасаются с бизнесом на местах и влияют на предпринимательский климат конкретной территории. Эффективность развития территории обеспечивается на муниципальном уровне как путем грамотного расходования бюджетных средств, так и правильностью мер поддержки малого бизнеса (МБ).

Изучение экономической литературы показало, что вопросы оценки государственной поддержки малого предпринимательства и методические аспекты развития и оценки деятельности субъектов малого предпринимательства в отечественной науке рассмотрены в работах Манохина А.Ю. [2], Гришина И.А. [3], Сулакшина С.С. [4], Лапаева С.П. [5] и др., но, тем не менее, исследованы недостаточно. В основном специалистами обосновываются меры поддержки малого бизнеса, что, безусловно, является весьма важным.

Необходимо отметить, что практика внедрения мер поддержки предпринимательства и их оценки на уровне страны и регионов значительно шире, чем на уровне муниципалитетов. Как следствие, вопросы оценки эффективности мер поддержки малого и среднего бизнеса на муниципальном уровне менее освещены.

Целью данного исследования является разработка предложений по формированию комплексного подхода по оценке эффективности мер поддержки малого предпринимательства на муниципальном уровне.

Основные задачи исследования:

1. Рассмотреть перечень мер поддержки малого предпринимательства;
2. Проанализировать основные цели поддержки малого бизнеса и ожидаемый эффект;
3. Разработать критерии оценки эффективности существующих мер поддержки на муниципальном уровне.

В качестве методов исследования были использованы: аналитический метод, анализ нормативно-правовой базы с учетом последних изменений в законодательстве на федеральном, региональном и уровне местного самоуправления по вопросам развития и поддержки субъектов малого и среднего бизнеса. Проанализирован теоретический материал по данной проблематике.

Идея оценки эффективности мер поддержки малого предпринимательства на муниципальном уровне осуществляется через комплексный подход. Комплексность подразумевает единство целей, задач, содержания, методов и форм воздействия и взаимодействия по вопросам развития малого бизнеса.

По нашему мнению, данный подход наиболее уместен в рассматриваемой нами проблематике, т.к. зачастую среди муниципалитетов либо нет единого понимания того, каким образом должна проводиться поддержка МБ, либо отсутствуют методы оценки эффективности проводимых мер. Для постепенного формирования системной политики поддержки малого предпринимательства с единым пониманием оценки эффективности необходимо проводить регулярные мероприятия, на которых специалисты муниципалитетов смогут обсуждать имеющиеся задачи и способы их ре-

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ РАЗВИТИЯ
МУНИЦИПАЛЬНОЙ ЭКОНОМИКИ
И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Масленникова А.Ю., Попова И.Н.

шения, обмениваться опытом с коллегами, перенимать наиболее успешные практики в этой сфере.

В соответствии со Стратегией социально-экономического развития Свердловской области до 2020 года, одобренной Постановлением Правительства Свердловской области от 27.08.2008 № 873-ПП (далее - Стратегия) [6], Законом Свердловской области от 15 июня 2011 года № 36-ОЗ «О Программе социально-экономического развития Свердловской области на 2011 - 2015 годы» [7] развитию малого и среднего предпринимательства выделяется роль одного из основных инструментов по достижению главной цели Стратегии - обеспечения высокого уровня благосостояния и стандартов качества жизни населения региона, соответствующих уровню наиболее развитых стран. Развитие малых и средних предприятий имеет целью обеспечить решение экономических и социальных задач, в том числе способствует формированию конкурентной среды, насыщению рынков товарами и услугами, обеспечению занятости, увеличению налоговых поступлений в бюджеты всех уровней, в том числе и региональные.

Экономический эффект от деятельности малого и среднего бизнеса оценивается с точки зрения вклада в валовой региональный продукт и увеличения уплаченных субъектами малого и среднего предпринимательства налогов в бюджеты всех уровней. Социальный эффект от деятельности малого и среднего бизнеса оценивается с точки зрения обеспечения занятости и качества жизни жителей Свердловской области, а также с точки зрения формирования среднего класса и его участия в реализации социальных программ.

Содержательная часть вышеперечисленных документов отражает вектор развития страны, региона и, соответственно, муниципалитетов по вопросам развития предпринимательства. Меры поддержки малого предпринимательства на муниципальном уровне напрямую связаны с полномочиями муниципальных фондов поддержки бизнеса. Федеральный закон Российской Федерации от 24 июля 2007 г. № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» [8] определяет полномочия органов местного самоуправления по вопросам развития малого и среднего предпринимательства.

К полномочиям органов местного самоуправления по вопросам развития малого и среднего предпринимательства относится создание условий для развития малого и среднего предпринимательства, в том числе:

1. формирование и осуществление муниципальных программ развития субъектов малого и среднего предпринимательства с учетом национальных и местных социально-экономических, экологических, культурных и других особенностей;
2. анализ финансовых, экономических, социальных и иных показателей развития малого и среднего

предпринимательства и эффективности применения мер по его развитию, прогноз развития малого и среднего предпринимательства на территориях муниципальных образований;

3. формирование инфраструктуры поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства на территориях муниципальных образований и обеспечение ее деятельности;
4. содействие деятельности некоммерческих организаций, выражающих интересы субъектов малого и среднего предпринимательства, и структурных подразделений указанных организаций;
5. образование координационных или совещательных органов в области развития малого и среднего предпринимательства органами местного самоуправления.

Изначально, стоит отметить, что для многих муниципалитетов привлечение инвестиций и взаимодействие с бизнесом - это новая и необычная практика, так как перед ними никогда не ставилась такая задача, и они привыкли рассчитывать только на собственные средства муниципального бюджета и поддержку из региональных бюджетов.

При этом в муниципальных образованиях, где обеспечена высокая инвестиционная привлекательность, основные экономические показатели выше, чем в аналогичных муниципальных образованиях с низкой инвестиционной привлекательностью. Можно условно разделить муниципальные образования на три группы:

- города-миллионники;
- моногорода (города с одним-двумя крупными производственными предприятиями);
- мелкие муниципальные образования.

В первых двух группах инвестпривлекательность и развитие МБ в какой-то мере обеспечивается за счет большого населения или крупных предприятий. В третьей, наиболее многочисленной группе, работа по улучшению предпринимательского, инвестиционного климата и поддержке МБ должна вестись активнее, так как небольшие районы, города и села не обладают возможностями мегаполисов или производственных центров. На таких территориях особенно важно выстроить корректную систему развития МБ [9].

Таким образом, опираясь на вышеизложенное, можно сделать вывод, что целью государства в рамках развития малого предпринимательства является обеспечение решения экономических и социальных задач, а муниципальные фонды поддержки предпринимательства призваны обеспечивать достижение поставленной цели с помощью мер поддержки бизнеса на местах.

Ниже, на примере двух муниципальных фондов поддержки малого предпринимательства, рассмотрим существующие в этих фондах меры стимулирования бизнеса (табл. 1).

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ РАЗВИТИЯ
МУНИЦИПАЛЬНОЙ ЭКОНОМИКИ
И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Масленникова А.Ю., Попова И.Н.

Приведенные данные свидетельствуют, что в соответствии с муниципальной программой в системе мер поддержки МБ в г. Каменск-Уральский и г. Нижний-Тагил присутствуют все основные виды поддержки субъектов МБ (финансовая, имущественная, информационная и образовательная), но содержание, применяемость и эффективность крайне различны.

Так, практически полностью сформированы и работают инструменты финансовой поддержки начинающих предпринимателей (гранты), опытных предпринимателей в части субсидирования затрат по договорам лизинга и затрат на технологическое присоединение. Однако отсутствует последующее сопровождение и мониторинг «грантовых» проектов. Не полностью развит и используется институт микрокредитования. Отсутствует возможность получения кредитных ресурсов на цели развития и расширения бизнеса (долгосрочные кредиты на 3 – 5 лет объемом до 3 – 5 млн. руб.), субсидирования процентной ставки, которые в последующем могут быть объединены в комплексную программу льготного кредитования «Схема роста бизнеса».

Финансовая поддержка предпринимателей, находящихся в сложной производственной ситуации, минимальна (ограничивается предоставлением квот в гарантийном фонде). Инструменты имущественной поддержки сводятся к предоставлению в аренду муниципального имущества. Отсутствуют возможности для долгосрочной и наиболее эффективной имущественной поддержки: предоставление в аренду начинающим предпринимателям площадей в бизнес – инкубаторе и предпринимателям, находящимся на этапе роста, спе-

циализированных площадей в технопарке.

Инструменты информационной поддержки в первую очередь направлены на продвижение предпринимателей со стажем и ориентированы на компенсацию затрат по участию в традиционных выставках (ярмарках). Основной недостаток данных мер – неполное использование имеющихся технических возможностей, учитывающих перспективные тенденции развития бизнеса. Требуют создания специальный интернет – портал, предоставляющий услуги по регистрации, сдаче отчетов и прохождению других обязательных («бюрократических») процедур, что существенно повысит привлекательность предпринимательской и административной среды в городе, а также интернет – портал для осуществления электронной коммерции (интернет – продажи услуг и продукции субъектов МБ).

Образовательные услуги ограничены курсами повышения квалификации и обязательно установленным курсом «Начни свое дело». Требуют внимания вопросы качества обучения, его адаптивности к проблематике МБ, открытости и доступности обучения в виде создания специализированного обучающего интернет – портала, а также расширение круга обучающихся за счет организации специального обучения учащихся старших классов школ.

Таким образом, стоит отметить, что существуют различные меры поддержки субъектов малого бизнеса, но их эффективность с точки зрения достижения поставленной цели и оправданности финансирования является актуальным вопросом для муниципальных фондов поддержки предпринимательства. Зачастую

Таблица 1 - Меры поддержки малого предпринимательства, оказываемые муниципальными фондами
цна территории МО г. Каменск-Уральский и г. Нижний - Тагил

Стадия жизненного цикла объекта поддержки	Мера поддержки муниципальный фонда поддержки малого предпринимательства, г. Каменск-Уральский	Мера поддержки муниципального фонда поддержки малого предпринимательства, г. Нижний -Тагил
Становление	- Конкурс «Молодой предприниматель» - Консультации по открытию/закрытию бизнеса - Бизнес-тренинги - Программа «Начни свое дело»	- Гранты на открытие бизнеса - Бизнес-инкубатор (аренда площадей) - Консультации по открытию/закрытию бизнеса - Программа «Начни свое дело»
Рост	- Микрозайм - Субсидии на присоединение к объектам электро сетевого хозяйства. - субсидий субъектам малого и среднего предпринимательства на возмещение части затрат по участию в выставочно-ярмарочных мероприятиях. - Бизнес-тренинги	- Микрозайм - Деловые миссии - Субсидии лизинг, техприсоединение - КП «Схема роста бизнеса» - Поручительство - Инвестиционные кредиты - Муниципальные гарантии - Технопарк
Спад		- Курсы по антикризисному управлению - Гранты на диверсификацию - Курсы повышения квалификации

муниципальные фонды находятся на самофинансировании и те мероприятия, которые предлагаются предпринимателям помимо региональных целевых программ остаются без должной оценки, а значит, имеется практическая потребность в разработке методического обеспечения комплексной оценки эффективности государственных мер по поддержке малого бизнеса.

Ряд процедур оценки эффективности определен указами Президента РФ от 28.06.2007 № 825 и от 28.04.2008 № 607 [12]. Показатели, предложенные в этих нормативных документах (число предприятий на 10 000 чел. населения, доля продукции в общем объеме производства и т.д.), лишь, в общем, без достаточной степени детализации отражают развитие малых предприятий и эффективность использования бюджетных средств. Более того, не позволяют судить о степени благоприятности бизнес-среды, оказывающей существенное влияние на экономическую активность предпринимателей. В связи с этим, мы разработали следующие предложения по оценке эффективности мер поддержки, которые могут быть использованы муниципальными образованиями.

Итак, как было обозначено нами ранее, при оценке эффективности системы поддержки малого и среднего бизнеса в муниципальных образованиях важен комплексный подход. Используя такой подход, оценку эффективности системы поддержки малого бизнеса следует рассматривать как комплекс взаимосвязанных и взаимозависимых методов и процедур, в состав которых необходимо включить:

1. определение показателей эффективности финансово-экономической деятельности субъектов малого и среднего бизнеса и их динамики;
2. оценка экономического эффекта и выявление тенденций в изменении показателей, характеризующих экономическое развитие малого и среднего бизнеса;
3. оценка социальных эффектов развития малого и среднего бизнеса и анализ темпов и направлений их динамики;
4. определение уровня и динамики транзакционных издержек субъектов малого и среднего бизнеса;
5. выявление негативных явлений, возникающих из-за недостаточного уровня поддержки и определение изменений их масштабов и степени негативного воздействия на процессы становления и развития малого и среднего бизнеса;
6. оценка результативности использования средств, затраченных на формирование и реализацию системы поддержки малого и среднего бизнеса;
7. определение в достигнутых социально-экономических эффектах, в снижении уровня транзакционных издержек субъектов малого и среднего бизнеса, а также в устранении разного рода препятствий

в их развитии доли, полученной в результате поддержки, а также определение степени участия государства и негосударственного сектора в достижении выявленных результатов;

8. оценка регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов.

Для получения достоверной и прозрачной информации по вышеописанным процедурам представляется возможным проведение мониторинга по следующим группам:

1. Традиционные структурообразующие обязательные приемы и методы визуального наблюдения и измерения на рабочих местах, социологические опросы и анкетирование работников, потребителей, деловых партнеров, населения, элементы маркетинговых исследований и т.п.
2. Аналитические приемы работы с учетно-отчетными документами, бизнес-планами, локальными программами и др.
3. Финансово-экономические аналитические процедуры, элементы ситуационного моделирования и координации с результатами анализа бухгалтерского баланса, оценки, условий безубыточности производственно-хозяйственной деятельности и запаса финансовой прочности, общего финансового состояния организации, динамики рыночной стоимости активов и т.п.
4. Выездные проверки на предприятия, получившие поддержку в рамках существующих программ.

Организация мониторинга по описанным группам обусловлена следующим:

- в методологическом отношении широким спектром задач и использованием множества критериев и показателей, что позволяет сравнивать и комплексно характеризовать социальные и другие процессы, группировать результаты социализации бизнес-деятельности по уровням иерархии в соответствии с интересами как бизнеса, так и выгодополучателя, включая государство;
- в аналитическом плане возможностью одновременного рассмотрения и изучения стратегических позиций заинтересованных сторон – бизнеса, общественных институтов, трудового коллектива и государства, а также сопоставление ожиданий интересов и выгод сторон с точки зрения их функциональной роли в процессе взаимодействия (например, проекты государственно-частного партнерства, оценивание экономической целесообразности и эффективности, резервов и ресурсов информационной поддержки с целью балансирования частных и общественных выгод).
- в организационно-техническом плане – широкая ориентация на применение передовых информационных технологий для предоставления и об-

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ РАЗВИТИЯ
МУНИЦИПАЛЬНОЙ ЭКОНОМИКИ
И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Масленникова А.Ю., Попова И.Н.

суждения результатов мониторинга, отслеживание общественного резонанса, осуществление конструктивного взаимодействия между участниками процесса. Внешняя среда имеет существенные отраслевые и региональные особенности, что влияет на выбор социальных приоритетов.

- в практическом плане – обозначается техника обоснования конкурентных преимуществ бизнес-деятельности и сохранения конкурентоспособности социально-ответственной организации, «не рекламного» воздействия на общественное мнение, деловых партнеров и потребителей, «попадания» в поле государственного протекционизма.
- количество вновь созданных предприятий;
- срок работы зарегистрированного предприятия;
- динамика выпуска продукции, оказания услуг за отчетный период;
- количество созданных рабочих мест;

Программы по привлечению заемных средств.

Критерии:

- количество выданных кредитов субъектам бизнеса в рамках поддержки фонда;
- уровень возвратности полученных заемных средств;
- динамика выпуска продукции, оказания услуг с помощью привлеченных средств.

Программа по развитию инноваций. Критерии:

- количество коммерциализированных инновационных продуктов;
- уровень запросов предприятий на выполнение НИ-ОКР;

Субсидии на развитие. Критерии:

- темпы роста/прироста объема выпущенной продукции;
- соответствие показателей бизнес-плана и фактических, до финансирования.

Оказание информационно-консультационных услуг. Критерии:

- количество обращений среди субъектов малого и среднего бизнеса или желающих ими стать;
- количество участников в бизнес-миссиях;
- уровень правовой грамотности предпринимателей.

По итогам анализа можно сделать следующие выводы.

1. Развитие и поддержка малого бизнеса является одной из приоритетных целей государства, поскольку малый бизнес это фундамент для формирования конкурентной среды, насыщения рынков товарами и услугами, обеспечения занятости. В рамках данной цели ориентиром является достижение определенных социально-экономических эффектов, а именно рост валового регионального продукта, налоговых поступлений в бюджеты всех уровней и улучшение качества жизни населения

2. В развитии малого бизнеса важную роль играют муниципальные фонды поддержки малого предпринимательства. На сегодняшний день виды их поддержки различны. Финансирование проектов происходит за счет средств регионального либо муниципального бюджета и здесь встает вопрос об оценке эффективности данных мер, поскольку представленная фондами статистика не позволяет понять обоснованность тех или иных инструментов и общую динамику развития предпринимательства на территории муниципального образования.
3. При оценке эффективности системы поддержки малого и среднего бизнеса в муниципальных образованиях важен комплексный подход с четкими методами и критериями оценки, поскольку не сегодняшний день нет единого понимания, в каком ключе формировать методику оценки.

В заключение стоит отметить, что для реализации предложенных мероприятий необходима скоординированная работа и четкое соблюдение регламента выполнения поставленных задач в рамках механизмов поддержки субъектов предпринимательства Свердловской области всеми муниципальными образованиями. Представленные нами предложения могут послужить основой для подготовки рекомендаций по совершенствованию механизма поддержки малого предпринимательства, а также информационной базой для дальнейших исследований в данном направлении.

Литература:

1. Масленникова А.Ю. Развитие предпринимательства в России (региональный аспект): Монография / А.Ю. Масленникова, С.П. Лапаев; Оренбургский гос.ун-т. Оренбург: ОГУ, 2011. 232 с.
2. Манохин А.Ю. Стратегия развития малого и среднего предпринимательства в современной России [электронный ресурс]. URL: <http://www.tambov-gosnou.ru/monograf/> (дата обращения 03.12.2014)
3. Гришин И.А. Развитие инструментария оценки эффективности поддержки малого и среднего бизнеса в экономике региона // Власть. 2011. №12. С. 28–31.
4. Сулакшин С.С. Государственная экономическая политика и Экономическая доктрина России. К умной и нравственной экономике. В 5 т. Т. II. – М.: Научный эксперт, 2008. – С. 1822–1870.
5. Лапаев С.П. Методологические основы инновационного развития региона: монография. Оренбург: ООО ИПК «Университет», 2012. 272с.
6. Стратегия социально-экономического развития Свердловской области на период до 2020 года.: http://economy.midural.ru/sites/default/files/documents/aktual_strategy2020.pdf (дата обращения

- 03.12.2014 г.)
7. О программе социально-экономического развития Свердловской области на 2011 - 2015 годы: Закон Свердловской области от 15.06.2011 № 36-ОЗ (ред. от 29.06.2012) [электронный ресурс]. URL: <http://www.referent.ru/115/1130> (дата обращения 03.12.2014).
 8. О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации: Федеральный закон от 24.07.2007 № 209-ФЗ [электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/popular/o_razvitiu_malogo_i_srednego_predprinimatelstva_v_rossijskoj_federacii/164_1.html (дата обращения 03.12.2014)
 9. Степанов В. «На что район горазд» [электронный ресурс]. URL: <http://www.rg.ru/2014/10/07/regioni.html>. (дата обращения 20.10.2014)
 10. Отчет Областного фонда поддержки малого и среднего предпринимательства Свердловской области за 2013 г. [электронный ресурс]. URL: http://www.sofp.ru/vidy_podderjki/item/granti-dly-nachinaushih/13 (дата обращения 03.12.2014)
 11. Анализ информации о ряде социальных и экономических показателей функционирования субъектов малого и среднего предпринимательства Свердловской области (общие аспекты экономической деятельности субъектов малого и среднего предпринимательства Свердловской области и внешнеэкономическая деятельность экспортно-ориентированных предприятий - субъектов малого и среднего предпринимательства). URL: <http://www.uralonline.ru/content/analiz-i-monitoring> (дата обращения 20.10.2014).
 12. Указ Президента РФ от 28 апреля 2008 г. N 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов». URL: <http://base.garant.ru/193208/#ixzz3Kubgqguq> (дата обращения 03.12.2014 г.)
 3. Grishin I.A. The development of tools for assess the effectiveness of support for small and medium-sized businesses in the region's economy // Vlast. 2011. №12. P. 28–31.
 4. Sulakshin S.S. Government economic policy and economic doctrine of Russia. To intelligent and moral economy. In 5 vol. Vol. II. M.: Nuchiy Ekspert, P. 1822–1870.
 5. Lapaev S.P. Methodological bases of Regional Development: a monograph. Orenburg: «Universitet», 2012. 272 p.
 6. Strategy of socio-economic development of the Sverdlovsk region for the period up to 2020 [e-resource]. URL: http://economy.midural.ru/sites/default/files/documents/aktual_strategy2020.pdf (date of access 03.12.2014)
 7. On the Program of socio-economic development of the Sverdlovsk region in 2011 - 2015: The Law of the Sverdlovsk region of 15.06.2011 № 36-OZ (ed. By 29.06.2012) [e-resource]. URL: <http://www.referent.ru/115/1130> (date of access 03.12.2014)
 8. On the development of small and medium enterprises in the Russian Federation: Federal Law of 24.07.2007 № 209-FZ [e-resource]. URL: http://www.consultant.ru/popular/o_razvitiu_malogo_i_srednego_predprinimatelstva_v_rossijskoj_federacii/164_1.html (date of access 03.12.2014)
 9. Stepanov V. «Na chto raion gorazd» [e-resource]. URL: <http://www.rg.ru/2014/10/07/regioni.html>. (date of access 20.10.2014)
 10. Report of the Regional Fund for Small and Medium Enterprises of the Sverdlovsk region in 2013 [e-resource]. URL: http://www.sofp.ru/vidy_podderjki/item/granti-dly-nachinaushih/13 (date of access 03.12.2014)
 11. Analysis of information on a number of social and economic indicators for the small and medium-sized enterprises of the Sverdlovsk region (general aspects of economic activities of small and medium-sized enterprises of the Sverdlovsk region and foreign economic activity of export-oriented businesses - small and medium-sized enterprises). URL: <http://www.uralonline.ru/content/analiz-i-monitoring> (date of access 20.10.2014)
 12. An estimate of the effectiveness of local governments in urban districts and municipal districts: Presidential Decree of 28 April 2008 № 607 [e-resource]. URL: <http://base.garant.ru/193208/#ixzz3Kubgqguq> (date of access 03.12.2014).
- References:**
1. Maslennikova A.Yu. Development of entrepreneurship in Russia (regional aspect): Monograph / A.Yu. Maslennikova, S.P. Lapaev; Orenburg State University. Orenburg: OSU, 2011. 232 p.
 2. Manokhin A.Yu. Strategy of development of small and medium-sized enterprises in modern Russia [e-resource]. URL: <http://www.tambov-rosnou.ru/monograf/> (date of access 03.12.2014)

НОВОСТИ НАУЧНОЙ ЖИЗНИ

ФОРУМ СТРАТЕГОВ: НОВЫЕ ЗАДАЧИ – НОВЫЕ РЕШЕНИЯ (ПО ИТОГАМ XIII ОБЩЕРОССИЙСКОГО ФОРУМА «СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ В РЕГИОНАХ И ГОРОДАХ РОССИИ» 27-28 ОКТЯБРЯ 2014 ГОДА)

Победин А.А.

кандидат экономических наук, доцент, доцент кафедры экономики и управления Уральского института управления – филиала, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия), 620990, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 марта, д. 66, к. 503, alexandr.pobedin@uapa.ru

В статье приводится обзор XIII Общероссийского форума «Стратегическое планирование в регионах и городах России», проходившего 27-28 октября 2014 года в Санкт-Петербурге. Рассмотрены ключевые темы, затронутые на экспертных мероприятиях форума, охарактеризована позиция ведущих экспертов по вопросам развития стратегического планирования в РФ.

FORUM OF THE STRATEGISTS: NEW CHALLENGES - NEW SOLUTIONS (FOLLOWING THE XIII ALL-RUSSIAN FORUM "STRATEGIC PLANNING IN REGIONS AND CITIES RUSSIA" OCTOBER 27-28, 2014)

Pobedin A.A.

Candidate of Science (Economics), Associate Professor, Department of Economics and Management of Ural Institute of Management-branch of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), 503-66 8 marta St., Yekaterinburg, 620990, alexandr.pobedin@uapa.ru

The article provides an overview of XIII All-Russian Forum "Strategic Planning in the Regions and Cities of Russia", held on October 27-28, 2014 in St. Petersburg. Addressed key topics covered on expert activities of the Forum, described the position of the leading experts on the development of strategic planning in the Russian Federation.

27-28 октября в Санкт-Петербурге состоялся XIII форум «Стратегическое планирование в регионах и городах России». Данный форум проходит ежегодно с 2002 года, с этого времени форум стал одной из наиболее значимых площадок, где обсуждаются проблемы стратегического планирования и территориального развития в нашей стране. История развития форума тесным образом связана с расширением деятельности по подготовке и реализации стратегий на всех уровнях управления, от муниципального до федерального.

В этом году основная идея форума, заявленная организаторами, звучала так: «Обновление стратегий, обновление смыслов». Ранее на форуме активно обсуждались перспективы расширения деятельности по

стратегическому планированию и включения в орбиту этой деятельности все большего количества городов и регионов. В 2008 году полномасштабное стратегирование появляется и на федеральном уровне – с принятием Концепции долгосрочного развития РФ до 2020 года. В настоящий момент стратегии разрабатывают практически во всех территориальных единицах РФ, однако качество этих документов все еще вызывает не мало вопросов.

В июне текущего года вступил в действие федеральный закон № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» существенным образом меняющий правовое поле в сфере стратегического планирования, как следствие, требующий суще-

ственного обновления как подходов к стратегическому планированию, так и стратегических документов различного уровня. Вполне закономерно, что вопрос реализации нового закона занял одно из центральных мест в программе форума.

Рассмотрению различных точек зрения и подходов участников форума к организации деятельности по стратегическому управлению и планированию в связи с принятием ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» было посвящено первое пленарное заседание, модератором которого стал зам. председателя – член Правления Государственной корпорации «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)» А.Н. Клепач, выступили зам. министра экономического развития РФ Е.И. Елин, статс-секретарь - вице-президент ОАО «РЖД» А.А. Мещеряков, председатель комитета Госдумы Федерального Собрания РФ по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления В.Б. Кидяев, а также представители региональных органов власти.

Е.И.Елин выделил следующие проблемные точки системы стратегического планирования в России:

1. Необходимость прямой связи между стратегическим и территориальным планированием;
2. Региональные стратегии должны являться обязательным условием разработки соответствующих гос. программ и конкретных инвестиционных проектов, финансируемых за счет бюджетных средств;
3. Содержание стратегических документов должно быть четким, лаконичным (качество стратегий не зависит от количества страниц в соответствующих документах);
4. В вопросах стратегического планирования регионы должны проявлять больше инициативы, а не ждать детальных указаний из федерального центра;
5. Стратегические документы должны быть согласованы как по вертикали (между различными уровнями территориального управления), так и по горизонтали (к примеру – согласования требуют стратегии соседних субъектов РФ);
6. При разработке и реализации стратегий должна быть здоровая конкуренция между регионами;
7. Разрабатываемые документы должны быть реалистичны, поставленные цели должны быть выполнимы.

В.Ф. Городецкий, губернатор Новосибирской области, отметил важность принятия федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации»: этот нормативный акт долго ждали и ожидания, в целом, оправдались. Среди основных преимуществ, которые появились с принятием нового закона, Городецкий выделил появление федеральной

информационной системы стратегического планирования, выстраивание взаимосвязей между различными уровнями территориального управления. В заключении своего выступления губернатор Новосибирской области подчеркнул значимость стратегий как мощнейших инструментов территориального развития, что подтверждается опытом Новосибирска: с принятием стратегического плана резко вырос приток инвестиций в экономику города.

Тему инвестиционной привлекательности регионов продолжил А.А. Мещеряков, по мнению которого одним из важнейших факторов инвестиционной привлекательности территории является развитие инфраструктуры, в частности, железнодорожного сообщения, а при разработке региональных стратегий особое внимание следует уделять поддержанию мобильности населения региона.

В докладе А.В. Карпушкина, и.о. главы городского округа Самара, особое внимание было обращено на необходимость расширения территориальных рамок стратегического планирования: стратегии крупных и крупнейших городов не должны ограничиваться только муниципальными образованиями, города необходимо рассматривать как центры территориальной системы расселения, центры соответствующих городских агломераций.

Программой форума было предусмотрено около тридцати круглых столов, экспертных панелей и семинаров, которые можно объединить в семь тематических блоков:

1. Новые рамки стратегирования.
2. Инструменты и механизмы разработки стратегий
3. Федеральные инициативы для регионального развития
4. «Локомотивы России»
5. Межрегиональное (приграничное) сотрудничество
6. Культура как стратегический ресурс
7. Ценности устойчивого развития

Тематический блок **«Новые рамки стратегирования»** объединял экспертные мероприятия, посвященные как вопросам реализации федерального закона 172-ФЗ, так и другим факторам, изменяющим условия разработки и реализации стратегических документов, а также проблемам согласования различных стратегических документов.

Круглый стол, где проходило обсуждение ФЗ № 172, вызвал огромный интерес участников, особенно представителей органов власти и управления. В рамках круглого стола обсуждалось как содержание нового закона, так и отдельные вопросы его реализации, своим опытом по реализации закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» поделились представители различных регионов РФ, в том

числе Хабаровского края, Тульской области, Республики Башкортостан, Санкт-Петербурга, Нижегородской области.

Особо стоит отметить круглый стол *«Инструменты синхронизации документов стратегического планирования регионального и муниципального уровней»*, где обсуждался опыт Ленинградской области и других регионов РФ. В докладе Толмачева Д.Е., зам. директора НИУ ВШЭ – Санкт-Петербург, были представлены результаты анализа стратегических документов регионального и муниципального уровня, в частности, анализ стратегий таких крупных муниципальных образований как Белгород, Екатеринбург и Новосибирск выявил следующее:

1. Документы территориального планирования крупных муниципальных образований увязаны с ключевыми положениями схем территориального планирования регионов, в состав которых они входят
2. Ключевые положения и параметры схем территориального планирования муниципальных районов, генеральных планов городских округов и поселений основаны и увязаны с долгосрочными стратегиями социально-экономического развития соответствующих муниципальных образований
3. Правовые базы крупных муниципальных образований включают нормативные правовые акты по вопросам стратегического планирования
4. При подготовке и корректировке документов стратегического планирования муниципальные образования ориентируются на положения и параметры стратегий социально-экономического развития регионов, в состав которых они входят
5. Положения нормативных правовых актов муниципальных образований по вопросам стратегического планирования не соответствуют требованиям Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации»
6. В содержании документов стратегического планирования муниципальных образований имеются существенные различия в части их структуры, содержания, уровня детализации, горизонтов планирования и ряда других параметров.

Финогенов А.В., ген. директор ООО «Институт территориального планирования «Урбаника», в своем докладе выделил три основные проблемы, возникающие при синхронизации документов различных территориальных уровней:

1. Выбор между жесткими и мягкими инструментами стратегирования – насколько узкими должны быть рамки, которые задает стратегический документ более высокого уровня;
2. Выбор адаптивности или конструктивности при решении стратегических вопросов на разных

уровнях - насколько свободны могут быть нижестоящие уровни публичной власти в определении приоритетов развития, и как приоритеты, установленные на различных территориальных уровнях, должны приводиться в соответствие;

3. Взаимосвязь и баланс экономических приоритетов развития, социальных приоритетов, а также приоритетов территориального и пространственного развития.

Круглые столы и иные экспертные мероприятия в рамках блока *«Инструменты и механизмы разработки стратегий»* затрагивали такие вопросы, как составление рейтингов городов, пространственное развитие мегаполисов и крупных городских агломераций, территориальный маркетинг, региональная конкурентоспособность, транспортная инфраструктура городов.

Круглый стол *«Территориальные кластеры: промежуточные итоги и лучшие практики»* был посвящен проблемам реализации Программы выявления и поддержки пилотных инновационных территориальных кластеров (ИТК). В докладе Молчановой О.В., министра экономического развития Новосибирской области, были перечислены основные инновационные кластеры г. Новосибирска: информационных технологий, биотехнологий, приборостроения, новых материалов, автономных источников энергетики и силовой электроники. Развитие инновационных кластеров Новосибирской области демонстрирует опережающий рост внебюджетных инвестиций, однако первоначально (2007-2009 годы) основной объем инвестиционных вложений финансировался за счет средств федерального и регионального бюджетов.

В рамках круглого стола *«Транспортная инфраструктура городских агломераций»* обсуждались проблемы общественного транспорта крупнейших российских агломераций как основы их дальнейшего развития, повышения комфортности проживания для мигрантов, улучшения пространственной структуры пригородов, изменения качества и стиля жизни крупнейших российских городов. В частности, были затронуты проблемы влияния транспортно-коммуникационных узлов на развитие городских агломераций, проблемы эффективности проектов городских электричек и аэроэкспрессов в городах России, перспективные направления развития аэропортов и связанной с ними инфраструктуры.

Блок мероприятий форума *«Федеральные инициативы для регионального развития»* был посвящен разработке Стратегии пространственного развития Российской Федерации, социально-экономическому развитию городских агломераций, роли морских акваторий РФ в системе стратегического планирования.

Отдельно отметим доклад Щитинского В. А., ген. директора института «Российский научно-исследовательский и проектный институт Урбанистики», где были выделены основные проблемы пространственного развития РФ:

1. Сохранение и защита территориальной целостности страны;
2. Обеспечение безопасности пограничного пространства Российской Федерации и осуществление в его пределах экономической и иных видов деятельности;
3. Обеспечение высокого уровня жизни народа на основе подъёма экономики страны, проведения независимого и социально ориентированного экономического курса путём усиления государственного управления территориальным развитием;
4. Обеспечение устойчивого развития территорий российского Севера как защита национальных интересов и безопасности России;
5. Упрочение позиций России как великой державы – одного из влиятельных центров многополярного мира;
6. Коренное улучшение экологической ситуации;
7. Защита от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера и их последствий.

По мнению Щитинского, в Стратегии пространственного развития Российской Федерации, исходя из перечисленных проблем пространственного развития РФ, должны быть определены меры по выравниванию уровня развития различных российских регионов; намечены проблемы и перспективы пространственного развития Российской Федерации; выявлены специфические государственные, общественные и частные интересы в пространственном развитии; сформулированы принципы устойчивого пространственного планирования России; даны предложения по пространственному развитию в масштабе российских территориальных категорий; намечены пути эффективного взаимодействия региональных, муниципальных властей и граждан по территориальному развитию; предложены меры по интеграции про-

странства Российской Федерации в мировое пространство.

Тематический блок *«Локомотивы России»* был посвящён проблемам социально-экономического развития Санкт-Петербурга и Татарстана, а также позитивному опыту, накопленному в этих регионах. С сожалением отметим, что далеко не все регионы – локомотивы экономического развития РФ оказались охвачены программой форума.

Экспертные мероприятия тематического блока *«Межрегиональное (приграничное) сотрудничество»* затрагивали проблемы международной региональной политики и трансграничного сотрудничества. По итогам круглого стола «Международное сотрудничество для регионального развития: актуальные вопросы международной региональной политики» Директором МЦСЭИ «Леонтьевский центр» Карелиной И.А. и почетным президентом Европейского Совета по пространственному планированию Люком-Эмилем Буше-Флорином было подписано соглашение о публикации и распространении в России новой Хартии Европейского планирования. На экспертных мероприятиях с участием специалистов из Франции, Норвегии, Великобритании и представителей ряда Европейских организаций поднимались вопросы национальных и международных программ экономического развития на Севере, в том числе Арктических территориях, Европейских приграничных регионов и многостороннего взаимодействия государств-участников СНГ.

В заключение отметим, что XIII Общероссийский форум «Стратегическое планирование в регионах и городах России» в очередной раз подтвердил, что проблемы стратегирования весьма актуальны для России, а значит, данный форум остается востребованным и для представителей органов власти, и для разработчиков стратегических документов, и для научного сообщества, позволяя обмениваться свежими идеями и полезными технологиями, делиться опытом и совместно вырабатывать способы решения сложнейших проблем территориального развития.

ТРЕБОВАНИЯ К РУКОПИСЯМ НАУЧНЫХ СТАТЕЙ, ПРЕДСТАВЛЯЕМЫМ ДЛЯ ПУБЛИКАЦИИ В ЖУРНАЛЕ

1. Статьи должны быть написаны на актуальную тематику по направлениям (политология, экономика, социология, право), но в содержательном отношении обязательно связанные с управленческой тематикой (управление политическими, социальными, экономическими процессами, правовое регулирование различных сфер жизни общества и государства, социальное и гуманитарное развитие, актуальные проблемы современной России и международного сообщества). Редакция оставляет за собой право публиковать статьи по иным направлениям науки, помимо перечисленных (например, по истории, психологии, проблемам высшей школы).

2. Автор представляет статью в электронном варианте (на дискете (CD диске) в формате .doc или по электронной почте по адресу nvestnik@uara.ru). Другие варианты предоставления статей не предусматриваются.

3. Требования к структуре статьи:

- постановка проблемы в общем виде и ее связь с важными научными или практическими заданиями;
- анализ последних исследований и публикаций, где заложены основы решения данной проблемы, на которые опирается автор;
- выделение нерешенных ранее частей общей проблемы, которым посвящается данная статья;
- формулировка целей статьи (постановка задания);
- изложение основного материала исследования с полным обоснованием полученных научных результатов;
- выводы из данного исследования и перспективы дальнейшего развития в этом направлении.

4. Объем статьи должен составлять не более 1 п.л. (40 тыс. знаков с пробелами, **шрифт Times New Roman 14 кегль, 1,5 интервала, поле со всех сторон 20 мм, текст должен быть отформатирован по ширине, без переносов, с абзацным отступом 1,25 см**)

5. Иллюстративные материалы (рисунки, чертежи, графики, диаграммы, схемы) выполняются с помощью графических электронных редакторов. Все рисунки должны иметь последовательную нумерацию. Объем представляемых иллюстративных материалов не должен превышать формата А4.

6. Цифровые данные оформляются в таблицу. Таблицы не должны быть громоздкими (не более формата А4). Каждая таблица должна иметь порядковый номер и название. Нумерация таблиц - сквозная. Со-

кращения слов в таблицах не допускаются за исключением единиц измерения. Электронный вариант каждой таблицы и рисунка предоставляется в отдельном файле. **Оформление таблиц — шрифт Times New Roman 12 кегль через одинарный интервал.**

7. Название статьи указывается первой строкой, выравнивание по ширине (жирным 14 шрифтом, только первая буква в названии статьи прописная, остальные строчными. В правом верхнем углу над названием статьи указывается фамилия (имя и отчество автора — инициалы), место работы (учебы) занимаемая должность, ученая степень и звание (если имеются).

8. Сноски оформляются в квадратных скобках по тексту статьи, с указанием номера источника по библиографическому списку и страницы либо статьи нормативного акта, на которые ссылается автор (например: [9, с. 36], [18, с. 4]). Как правило, список литературы должен содержать не менее 8-10 источников.

9. **Пристатейный библиографический список** — обязательный элемент статьи, он входит в общее количество страниц. Библиографический список формируется в конце статьи по мере упоминания источников в тексте (не по алфавиту и не по иерархии источников). Не допускается дублирование наименований, а также указание под одним номером нескольких наименований источников или используемой литературы. Оформление библиографического списка должно соответствовать требованиям библиографического описания ISBD (International Standard Bibliographic Description), установленные на февраль 2013 года. Например:

- Агафонова Н.Н. Гражданское право: учеб. пособие для вузов / под. общ. ред. А.Г. Калпина. М-во общ. и проф. образования РФ, Моск. гос. юрид. акад. Изд. 2-е, перераб. и доп. М.: Юристъ, 2002. 542 с.
- Гонтмахер Е. Судьба российского государства зависит от того, способен ли будет новый президент обновить российскую политическую элиту [электронный ресурс]. URL: <http://www.liberal.ru/sitan.asp?Num=636> (дата обращения 23.01.2008).
- Орехов С.И. Гипертекстовый способ организации виртуальной реальности [электронный ресурс] // Вестник Омского государственного педагогического университета: электронный научный журнал. 2006 [сайт]. URL: <http://www.omsk.edu/article/vestnik-omgrpu-21.pdf> (дата обращения 10.01.2007)
- Абрамов А.М. Молчание профессионалов // Независимая газета. 2010. 27 мая.

- О внесении изменений в статью 30 закона Ненецкого автономного округа «О государственной службе Ненецкого автономного округа»: закон Ненецкого автономного округа от 19 мая 2006 года №721-ОЗ // Собрание депутатов Ненецкого автономного округа. 2008. 24 мая.
- Россия и мир: гуманитар. проблемы : межвуз. сб. науч. тр. / С.-Петерб. гос. ун-т вод. коммуникаций. 2004. Вып. 8. С. 64-81.
- Фенухин И.В. этнополитические конфликты в современной России: на примере Северо-Кавказского региона: диссертация на соискание ученой степени кандидата политических наук. М., 2002. 178 с.
- Deming, W. Edwards (William Edwards). The new economics for industry, government, education / W. Edwards Deming. 1900. 367 p.
- Об арбитражных судах в Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 28 апреля 1995 г. № 1-ФКЗ (в ред. от 12 июля 2006 г.) // Собрание законодательства РФ. 1995. № 18. Ст. 1589.
- Шпер В.Л. Снова о качестве, определениях и сопутствующих материях // Методы менеджмента качества. 2002. № 1. С. 43-47.
- О введение надбавок за сложность, напряженность и высокое качество работы [электронный ресурс]: указание Министерства социальной защиты Российской Федерации от 14 июня 1992 г. № 1-49-У. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Библиографические сведения указывают в описании в том виде, в каком они даны в источнике информации.

10. Для нормативных актов в списке указывается начальная и последняя редакция.

11. Помимо текста статьи автором представляются отдельным файлом в электронном виде на русском:

а) аннотация с обязательным указанием названия статьи, фамилии и инициалов автора **с переводом на английский язык**. Аннотация должна соответствовать требованиям ГОСТ 7.9-95 «Реферат и аннотация. Общие требования». Аннотация включает следующие аспекты содержания статьи: предмет, цель работы; метод или методологию проведения работы; результаты работы; область применения результатов; выводы. Последовательность пунктов аннотации может быть изменена. Объем аннотации должен составлять от 200 до 300 слов исключительно общепринятой терминологии. Текст аннотации не должен повторять название и текст статьи.

Примеры структурированных аннотаций:

1. Мороз П.А. Анализ противоречий бюджетной и денежно-кредитной политик ЕС в преодолении последствий современного кризиса

Цель. Изучение причин возникновения кризисных явлений в странах-участниках ЕС и противоречий бюджетной и денежно-кредитной политик в преодолении последствий современного кризиса.

Методы. Проанализирована динамика экономического развития Еврозоны на основе сопоставления макроэкономических показателей Греции, Кипра и других стран ЕС, а именно, объемов номинального валового внутреннего продукта, валового государственного долга, динамики инвестиций в экономику, уровня безработицы, индекса потребительских цен и т. д.; определены „зоны риска“ для тех стран, экономика которых наиболее поражена кризисом.

Результаты. Исходя из динамики базовых макроэкономических индикаторов, на основе научно обоснованных подходов и экспертных оценок, а также собственных выводов, исследована взаимосвязь между целями бюджетной и денежно-кредитной политик ЕС в современных кризисных условиях развития экономики Еврозоны. Сравнивая последствия финансовой кризиса современной экономики с последствиями перепроизводства в реальном секторе развитых экономик во времена Великой депрессии (30-е гг. XX в.), делается вывод относительно наличия противоречий в реализации бюджетной и денежно-кредитной политик ЕС в преодолении последствий современного кризиса.

Научная новизна. Научная новизна заключается в исследовании взаимосвязи между бюджетной и денежно-кредитной политиками, когда использование различных инструментов и имплементация механизмов обеих политик подчиняются единой цели — преодолению последствий современного кризиса и обеспечению устойчивого экономического роста стран-членов ЕС в дальнейшем.

2. Julie E.M. Scott, Jill L. McKinnon and Graeme L. Harrison. Cash to accrual and cash to accrual: a case study of financial reporting in two NSW hospitals 1857 to post-1975 // Accounting, Auditing and Accountability Journal. Vol. 16. № 1.

Цель: исследование направлено на анализ развития документооборота в рамках финансовой отчетности в двух больницах, финансируемых государством, в Новом Южном Уэльсе за период с 1857 году после 1975 году.

Методология и методы: ретроспективный анализ основан на технологических и концептуальных изменениях финансовой отчетности в указанный период. В качестве основного подхода используется теория «заинтересованных сторон», в основу анализа положены как первичные, так и вторичные данные.

Результаты и область применения: в данном исследовании приводится исторический контекст последних разработок отчетности и подотчетности в государственном секторе Австралии. В частности,

подробно рассматривается вопрос ведения учета по методу начисления, что дает представление о природе трансформации бухгалтерского учета в организации государственного сектора, что может быть экстраполировано на организации иных форм подведомственности и собственности.

Научная новизна: выявлены закономерности изменений (и стабилизации) финансовой отчетности в больнице, связанные с социальным и политическим контекстом.

3. Курицева Ю.Е. Долгосрочные последствия реструктуризации градообразующих угледобывающих предприятий (на примере муниципальных районов Пермского края)

Цель. Выявление и оценка интенсивности долгосрочных последствий реструктуризации угледобывающих регионов, проводимой в условиях рыночной трансформации.

Методы. Исследование базируется на методах теории функциональной специализации поселений и теории реструктуризации. Для проведения расчетов использовались методы экономико-статистического анализа.

Результаты и практическая значимость. Выявлены тенденции социально-экономического развития муниципальных районов Пермского края угледобывающего профиля в условиях реструктуризации. Обоснованы факторы, усиливающие негативное влияние программ реструктуризации на территориальное развитие. Выявлены территории, в наибольшей степени пострадавшие в результате проведения реструктуризации, и ключевые недостатки реализованных программ территориального развития.

Научная новизна. Раскрыты долгосрочные негативные последствия реализации программ реструктуризации при отсутствии четко обоснованных механизмов территориального развития. Обоснована специфика влияния программ реструктуризации градообразующих предприятий на различные элементы сложных пространственных систем расселения.

Авторская аннотация призвана выполнять функцию независимого от статьи источника информации!

б) ключевые слова и словосочетания (не более пяти) **с переводом на английский язык;**

в) пристатейный библиографический список с

переводом на английский язык.

г) сведения об авторе в следующей последовательности: ФИО (полностью), место работы (учебы), занимаемая должность, ученая степень, ученое звание, почтовый адрес, рабочий телефон, адрес электронной почты **с переводом на английский язык.**

Дополнительные сведения к статье оформляются шрифтом Times New Roman 14 кегль, через 1 интервал, выравнивание по ширине.

0.12. Ответственность за достоверность указанных сведений несет автор статьи.

Не принимаются статьи, направленные в редакцию без выполнения требований настоящих условий публикации.

1.13. Статьи оцениваются членами редакционной коллегии, специалистами Уральского института-филиала РАНХиГС или других ВУЗов по профилю, соответствующему содержанию статьи. Статья направляется на рецензию без указания Ф.И.О. и иных данных, позволяющих идентифицировать автора. Автор вправе ознакомиться с выполненной рецензией. Автор вправе представить заверенную рецензию научного руководителя, доктора/кандидата наук соответствующего профиля. Решения о публикации, направленных в журнал материалов, принимает редакционная коллегия. Основанием для отказа в публикации материалов могут служить:

а) несоответствие представляемого в редакцию материала тематике журнала

б) несоответствие представляемого в редакцию материала требованиям, установленным редакцией журнала к публикации

Автор информируется об отклонении материалов, не соответствующих требованиям, установленным редакцией журнала.

Авторам бесплатно высылается один авторский экземпляр журнала. Плата за публикацию статьи в журнале с аспирантов не взимается. Дополнительные экземпляры можно приобрести, сделав соответствующий заказ в редакции.

Адрес редакции: 620990, г. Екатеринбург, ул. 8-е Марта, 66, к. 25,

тел. (343) 257-27-68

(343) 2517-863

e-mail.: nvestnik@uapa.ru

REQUIREMENTS TO PUBLICATION OF ARTICLES IN THE JOURNAL

1. Articles should be written on actual subjects indicated in the title of the journal in the areas of eg (political science, economy, sociology and law), but must be connected with an administrative subject (management of political, social, economic processes, legal regulation of various spheres of society and the state, current problems of state policy of modern Russia and corporate management). The editorial board reserves the right to publish articles in other areas of research besides those listed (for example, on philosophy, history, psychology and problems of higher education).

2. The Author should submit the article in an electronic form (on a diskette or CD disk or by E-mail *nvestnik@uapa.ru*) and on paper (1 copy). Other means of submission are not accepted. The editors do not return manuscripts, CD's and diskettes.

3. Requirements for the structure of the article:

- formulation of the problem in general and its connection to important scientific and practical tasks;
- analysis of recent research and publications, which laid the foundation for solving this problem;
- selection of the unsolved parts of the problem which the article is devoted to;
- formulation of purposes of the article (problem definition);
- basic material of research with full justification of scientific results;
- conclusions of this study and the prospects for further development in this direction.

4. The length of the article should be no more than 1 printed page (40,000 characters including spaces, **font Times New Roman size 14, spacing 1.5, 20 mm margins, the text should be justified without hyphens, with paragraph indentation 1, 25 cm).**

5. Illustrative materials (figures, drawings, schedules, diagrams, schemes) must be submitted in electronic format. All figures should have consecutive numeration.

6. Figures should be presented in the form of a table. Tables should not be large. Each table should have a serial number and a title. Numbering of tables should be consecutive. Abbreviations are not permitted except for units of measure. The electronic version of each table and figure should be submitted as a separate file. **Making tables - font Times New Roman 12 pt single-spaced.**

7. The title of the article should be centered and underlined in bold, font size 14. Only the first letter of the title should be capitalized, the others lower case. In the top right corner above the title, the full name of the author should be written in full. This should be followed

by the author's institutional affiliation, position, degrees if appropriate.

8. Footnotes should be placed in square brackets at the bottom of each page, with the number that corresponds to the number of the source in the bibliography, together with a page reference, the bibliographic list and page or article reference, for example: [8, p. 16], [8, article 16]). Usually the list of references must be at least 8-10 sources.

9. **A bibliography** is essential and is included in the total number of pages. The bibliography must be placed at the end of article in their order of appearance in the text, (not alphabetically and nor hierarchy of sources). Do not duplicate names, do not specify with the same number several sources or sources of literature used. Making the bibliography must meet the requirements of bibliographic description ISBD (International Standard Bibliographic Description), established by February 2013. For example:

- Agafonov N.N. Civil law: a textbook for high schools / Under the editorship of Kalpin A.G. The Ministry of Education of the Russian Federation, Moscow State Law Academy. Second edition, revised and enlarged. M.: Jurist, 202. 542 p.
- Gonthmaher E. The fate of the Russian state depends on will the new presiden be able to update the Russian political elite [E-resource]. URL: <http://www.liberal.ru/sitan.asp?Num=636> (date of access 23.01.2008).
- Orekhov S.I. Hypertext way of organizing virtual reality [E-resource] // Vestnik of Omsk State Pedagogical University: electronic scientific journal. 2006 [website]. URL: <http://www.omsk.edu/article/vestnik-omgpu-21.pdf> (date of access 10.01.2007).
- Abramov A.M. Silence of professionals // Nezavisimaya gazeta. 2010. May 27.
- On Amending Article 30 of the Law of the Nenets Autonomous District "On State Service of the Nenets Autonomous District ": the law of the Nenets Autonomous District from May 19, 2006 №721-RL // Assembly of Deputies of the Nenets Autonomous District. 2008. May 24.
- Russia and the World: the humanitarian problems: Interuniversity collection of scientific papers / St. Petersburg State University of Water Communications. 2004. Issue 8. P. 64-81.
- Fenuhin I.V. Ethno-political conflicts in modern Russia: the example of the North Caucasus region: the dissertation for the degree of candidate of political sciences. M., 2002. 178 p.
- Deming, W. Edwards (William Edwards). The new economics for industry, government, education / W.

Edwards Deming. 1900. 367 p.

- On Arbitration Courts in the Russian Federation: Federal Constitutional Law of 28 April 1995 № 1-FCL (as amended on July 12, 2006) // Collection of Laws of the Russian Federation. 1995. № 18. Art. 1589.
- Shper V.L. Again about the quality, definitions and related matters // Methods of Quality Management. 2002. № 1. P. 43-47.
- On the introduction of allowances for complexity, intensity and quality of the work [E-resource]: designation of the Ministry of Social Protection of the Russian Federation dated June 14, 1992 № 1-49-D. The document has not been published. Access of legal reference system "ConsultantPlus".

The numbered order of references in the text should be the same in the Bibliography.

10. For statutory acts in the list, both original and most recently amended version should be included.

11. **In addition to the text of the article, the author should submit in a separate electronic file the following information in Russian:**

a) abstract must indicate the title of article, surname and initials of the author **with an English translation**. The abstract must meet the requirements The state standard 7.9-95 «Summary and abstract. General requirements». Abstract includes the following aspects of the content of the article: the subject, the purpose of work, method or methodology of work, results, the field of application of results, conclusions. The sequence of abstract can be changed.

Volume of abstract should be between 200 to 300 words of accepted terminology only. Abstract text should not repeat the title and text of the article.

Examples of structured abstracts:

1. Moroz P.P. Analysis of the contradictions of fiscal and monetary policies of the EU to overcome the consequences of the present crisis

Purpose. Study of the causes of the crisis in the EU member countries and contradictions of fiscal and monetary policies in overcoming the consequences of the present crisis.

Methods. Analyzed the dynamics of the euro area economic development based on a comparison of macroeconomic indicators in Greece, Cyprus and other EU countries, namely, the volume of nominal gross domestic product, gross public debt, dynamics of investment in the economy, the unemployment rate, consumer price index, etc., "risk zone" for those countries whose economies most affected by the crisis are defined.

Results. Based on the dynamics of basic macroeconomic indicators, based on evidence-based approaches and expertise, as well as own conclusions, investigated the relationship between the objectives of fiscal and monetary policies of the EU in the current crisis

conditions of economic development in the Eurozone. Comparing the effects of financialization of the modern economy with the consequences of overproduction in the real sector of developed economies during the Great Depression (30-ies. Twentieth century.) author concludes the existence of contradictions in the implementation of fiscal and monetary policies of the EU to overcome the consequences of the present crisis.

Scientific novelty. Scientific novelty consists in studying the relationship between fiscal and monetary policy, where the use of various tools and mechanisms for implementation of both policies are subject to a common goal - to overcome the consequences of the present crisis and sustainable economic growth in the EU in the future.

2. Julie E.M. Scott, Jill L. McKinnon and Graeme L. Harrison. Cash to accrual and cash to accrual: a case study of financial reporting in two NSW hospitals 1857 to post-1975 // Accounting, Auditing and Accountability Journal. Vol. 16. № 1.

Purpose - study aims to analyze the development of workflow within the financial reports in two hospitals, financed by the state, in New South Wales for the period from 1857, after 1975.

Methodology and Methods: A retrospective analysis based on technological and conceptual changes in the financial statements during the period. As a basic approach uses the theory of "stakeholders", analysis is based on both primary and secondary data.

Results and Applications: This study provides the historical context of the latest developments of reporting and accountability in the public sector in Australia. In particular, discussed in detail the issue of accounting on an accrual basis, which gives an idea about the nature of the transformation of accounting in public sector organizations, which can be extrapolated to other forms of jurisdiction and property.

Scientific novelty: the regularities of changes (and stabilization) of the financial statements in the hospital associated with the social and political context are identified.

Kuritseva Yu.E. Long-term effects of restructuring city-mining enterprises (on example of municipal districts of Perm region)

Purpose. Identification and evaluation of the intensity of the long-term impacts of restructuring the coal-mining regions, carried out in the conditions of market transformation.

Methods. The study is based on the methods of the theory of functional specialization of settlements and the theory of restructuring. For the calculation methods were used economic and statistical analysis.

Results and practical significance. The tendencies of socio-economic development of coal profile municipalities of Perm region under restructuring are identified. Justified

factors that increase the negative impact of structural adjustment programs on territorial development. Identified areas most affected by restructuring, and the key disadvantages of territorial development programs implemented.

Scientific novelty. Disclosed a long-term negative consequences of the implementation of restructuring programs in the absence of clearly justified mechanisms of territorial development. Substantiated specifics influence programs of enterprise restructuring on various elements of complex spatial systems of settlement.

Author's abstract designed to serve as an independent source of information!

b) Keywords and word combinations (no more than five) **with an English translation;**

c) Bibliography **with an English translation;**

d) Author details — full name, position and institutional affiliation and, contact information (postal address, e-mail address, and phone contact) – **with an English translation.**

Additional information to the article are made in font Times New Roman size 14, spacing 1, width adjustment.

12. The author is responsible for the authenticity of information.

Articles directed to the editor without the requirements of these terms of publication, are not accepted

12. Articles are subject to external review and by members of the editorial board and Ural institute branch of RANEPa experts in corresponding subject areas. Article sent for review without name and other data to identify the author. The author have the right to familiarize with performed review. The author may submit a certified review of scientific adviser, Doctor / Candidate of Sciences of corresponding profile. Decision to publish the article takes the editorial board.

12. Decision on the publication of the materials submitted is taken by the editorial board. Reasons for a decision against publication may include:

a) a discrepancy between the subject of the article and the fields covered by the journal

b) a discrepancy between the article and the publication specifications of the journal

In case of rejection, the author will be informed in due course by the editorial of the reasons for non-publication.

The author will receive one copy of the journal free of charge. Additional copies are available if the author places an order with the editorial board.

Address of the editorial board: 620219, Ekaterinburg, 8 Marta Street, 66, room № 525.

Tel. 343 2517 825; 343 2517 863.

E-mail.: nvestnik@uapa.ru



Журнал выходит ежеквартально

Учредитель и издатель:

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего профессионального образования
**Российская академия народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации**

Адрес редакции:

620990, Екатеринбург, ул. 8 Марта, 66.

Телефоны:

(343) 251-78-25, (343) 251-78-63.

e-mail: nvestnik@uapa.ru

<http://www.uapa.ru>

*Статьи рецензируются. Редакция не несет ответственности
за позицию и точку зрения авторов*

При перепечатке ссылки
на журнал «МУНИЦИПАЛИТЕТ: ЭКОНОМИКА И УПРАВЛЕНИЕ» обязательны.

Дизайн-макет

А.А. Панов

Компьютерная верстка

Е. Чернавская

В работе над журналом принимали участие сотрудники библиотеки
Е.В. Макеева и С. П. Кожина

Журнал зарегистрирован как средство массовой информации
в Федеральной службе по надзору в сфере связи и массовых коммуникаций
(Свидетельство о регистрации средства массовой информации ПИ № ФС 77 - 50009 от 24.05.2012 г.)

Подписано в печать 25.12.14

Формат 60 x 84 1/8. Гарнитура «Times New Roman». Усл. печ. л. 12. Тираж 999.

Отпечатано РИО Уральского Института управления – филиала РАНХиГС.

Заказ № 103