



ISSN 2304-3385

МУНИЦИПАЛИТЕТ:
ЭКОНОМИКА И УПРАВЛЕНИЕ

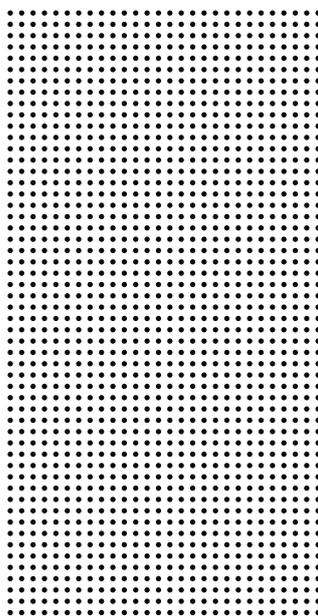
№ 2 (23) ИЮНЬ 2018

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

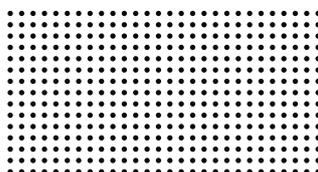


ISSN 2304-3385

МУНИЦИПАЛИТЕТ: ЭКОНОМИКА И УПРАВЛЕНИЕ



№2 (23) ИЮНЬ 2018





МУНИЦИПАЛИТЕТ ЭКОНОМИКА И УПРАВЛЕНИЕ

Главный редактор

Игорь Вячеславович Выдрин –

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

Редакционная коллегия:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

СОДЕРЖАНИЕ

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНОЙ ЭКОНОМИКИ И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Серова Н. А.

Институциональная организация органов
местного самоуправления в условиях рос-
сийской муниципальной реформы 5

Мицук С. Н., Петренко Р. Е.

История формирования и перспективы раз-
вития Теплоозерска в Еврейской автоном-
ной области 11

Леонтьева В. В.

Клиентоориентированный подход при ока-
зании муниципальных услуг 20

Костина С. Н., Кукарцева М. В.

Процессный подход к организации деятель-
ности органов местного самоуправления по
предоставлению муниципальных услуг 31

СОВРЕМЕННЫЕ ТЕНДЕНЦИИ СОЦИАЛЬНО- ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

Лапыгин Ю. Н., Тулинова Д. В.

От стратегии муниципального образования
к плану ее реализации 36

Победин А. А., Федулов Д. В., Зиновьева В. В.

Интегральный подход при определении
территориальной монофункциональности 43

Орлов Е. В.

Направления интенсификации социально-
экономического развития муниципальных
образований при использовании некоммер-
ческой концессии 52

Морозова Т. А., Селиверстова И. Г.

Управление городским развитием как часть
культурной политики 59

Воронина Л. П.

Управление сбалансированностью бюдже-
тов муниципальных районов 63

СОЦИОЛОГИЯ МЕСТНЫХ СООБЩЕСТВ

Донских С. С.

Внедрение моделей персонифицированного
финансирования дополнительного образо-
вания детей, первые успехи и проблемы (на
примере, муниципалитетов Ханты-Мансий-
ского округа – Югра) 73

Ростовская Т. К., Саралиева З. Х.

Жизненные приоритеты и ценностные ком-
поненты молодежи Нижнего Новгорода. 80

Суханова А. Ш.

Сравнительный анализ популярных он-
лайн-сообществ молодежи: от общерос-
сийского рейтинга к локальному рей-
тингу российских городов: Москвы,
Санкт-Петербурга, Новосибирска, Екате-
ринбурга. 88

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Морозова А. С.

Особенности реализации права законода-
тельной инициативы в субъектах Россий-
ской Федерации. 96

Елькина А. В., Плахтий Е. В.

Особенности становления современной мо-
дели местного самоуправления: историко-
правовой аспект. 101

Козина Е. В.

Некоторые вопросы оплаты труда муницип-
альных служащих 106

Жильцова Ю. В., Козина Е. В.

Ограничения свободы сторон в обсуждении
условий трудового договора с муниципаль-
ным служащим 111

**Требования к рукописям научных ста-
тей, представляемым для публикации
в журнале 116**

CONTENTS

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

Serova N. A.

Institutional organization of local self-government bodies under the conditions of the Russian municipal reform **5**

Mishchuk S. N., Petrenko R. E.

The history of creation and development prospects of settlement Teploozersk in the Jewish autonomous oblast **11**

Leonteva V. V.

Customer-oriented approach to municipal services . . . **20**

Kostina S. N., Kukartseva M. V.

Process approach to the organization of activities of local governments in the provision of municipal services. **31**

MODERN TRENDS OF SOCIAL AND ECONOMIC DEVELOPMENT OF MUNICIPAL FORMATIONS

Lapygin Yu. N., Tulinova D. V.

From the strategy of municipal education to the plan of its implementation. **37**

Pobedin A. A., Fedulov D. V., Zinovieva V. V.

Integral approach to the definition of territorial monofunctionality. **43**

Orlov E. V.

The directions of social and economic development intensification of municipalities, using noncommercial concession **52**

Morozova T. A., Seliverstova I. G.

Administration of urban development as a part of cultural policy. **59**

Voronina L. P.

Managing balancing of budgets of municipal areas . . . **63**

SOCIOLOGY OF LOCAL COMMUNITIES

Donskikh S. S.

Passing results of introduction of the system of certificates of additional education in the example of Surgut and Yugorsk **73**

Rostovskaya T. K., Saralieva Z. Kh.

Life priorities and valuable components of the youth of Nizhny Novgorod **80**

Sukhanova A. Sh.

Comparative analysis, the popular youth online-communities: national rating and local rating for Russian cities: Moscow, St. Petersburg, Novosibirsk, Yekaterinburg **88**

ACTUAL PROBLEMS OF LEGAL REGULATION OF LOCAL SELF-GOVERNMENT

Morozova A. S.

Peculiarities of implementation of the law of the legislative initiative in the subjects of the Russian Federation **96**

Yelkina A. V., Plahtiy E. V.

Peculiarities of formation of the modern local government model: historical and legal aspect. . . . **101**

Kozina E. V.

Some issues of remuneration of municipal employees **106**

Zhiltsova Yu. V., Kozina E. V.

Restrictions on the freedom of the parties to discuss the terms of the employment contract with the municipal employee **111**

Требования к рукописям научных статей, представляемым для публикации в журнале . . . **116**

Requirements to publication of articles in the journal **119**

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНОЙ ЭКОНОМИКИ И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В УСЛОВИЯХ РОССИЙСКОЙ МУНИЦИПАЛЬНОЙ РЕФОРМЫ

Серова Н. А.

кандидат экономических наук, старший научный сотрудник, Федеральный исследовательский центр «Кольский научный центр РАН» (Россия), 184209, Россия, Мурманская обл., г. Апатиты, ул. Ферсмана, 14, serova@iep.kolasc.net.ru

УДК 323.2:352(470)
ББК 66.3(Рос),124

Цель. Определение современных политико-управленческих тенденций организации местной власти и выявление преимуществ и недостатков существующих моделей избрания глав муниципальных образований.

Методы. В исследовании использовались системный анализ, анализ документов, общенаучные методы.

Результаты и практическая значимость. Рассмотрены основные модели местного самоуправления, проведен анализ федерального законодательства, регулирующего порядок избрания глав муниципальных образований, рассмотрены преимущества и недостатки выборной и конкурсной моделей избрания глав муниципальных образований.

Выводы. Определено, что современная российская модель организации местного самоуправления имеет смешанный характер и эволюционирует в сторону континентальной модели местного самоуправления, допускающей контроль центральной власти над муниципалитетами, определенную подчиненность местных органов вышестоящим государственным органам, а порой и прямое государственное управление на муниципальном уровне.

Ключевые слова: местное самоуправление, муниципальная реформа, муниципальное образование, муниципальные выборы, глава муниципального образования, Сити-менеджер.

INSTITUTIONAL ORGANIZATION OF LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES UNDER THE CONDITIONS OF THE RUSSIAN MUNICIPAL REFORM

Serova N. A.

Candidate of Economic Sciences, Senior Researcher, Federal Research Center "Kol'sk Scientific Center of the Russian Academy of Sciences" (Russia), 184209, Russia, Murmansk region, Apatity, Fersman str., 14, serova@iep.kolasc.net.ru

Purpose. Determination of current political and administrative tendencies in the organization of local authorities and identification of advantages and disadvantages of existing models for the election of heads of municipalities.

Methods. The study used system analysis, document analysis, general scientific methods.

Results and practical significance. The main models of local self-government are considered, the analysis of federal legislation regulating the procedure for electing heads of municipalities is made, the advantages and disadvantages of elective and competitive models of the election of heads of municipalities are examined.

Conclusions. It is determined that the current Russian model of organization of local self-government has a mixed character and evolving in the direction of the continental model of local self-government, allowing central control over municipalities, certain subordination of local higher state bodies, and sometimes direct government management at the municipal level.

Key words: local government, municipal reform, municipal formation, municipal elections, head of a municipal formation, city-manager.

Вопросы развития местного самоуправления на протяжении многих лет является одним из самых активно обсуждаемых как среди отечественных ученых, так и среди представителей российских государственных и муниципальных структур. Несмотря на то, что на сегодняшний день в отечественной науке создана достаточно обширная и разнообразная база, обеспечивающая в теоретико-методологическом и практическом плане исследование развития местного самоуправления, по значительному кругу вопросов организации местной власти по-прежнему продолжают серьезные научные дискуссии. К таким спорным моментам можно отнести вопросы, связанные с процедурами избрания глав муниципальных образований и целесообразностью введения института сити-менеджера с точки зрения выбора наиболее оптимального способа управления муниципальными образованиями.

Местное самоуправление, как самостоятельное явление общественной жизни зародилось еще в глубокой древности и существовало как общинное самоуправление еще до государственно-организационного общества. В XIX веке местное самоуправление становится постоянным объектом теоретического научного осмысления и начинает активно использоваться при проведении политических, административных и правовых реформ. С этого времени, с учетом специфики отдельных государств, а также религиозных и демографических особенностей, в мире сформировались несколько ключевых моделей местного самоуправления: англосаксонская или англо-американская (Великобритания, США, Канада, Австралия и др), континентальная или французская (Франция, Италия, Испания, Бельгия, страны Латинской Америки и Ближнего Востока), а также смешанная или германская (Германия, Австрия, Япония и др.). Основные различия данных моделей зависят от взаимоотношений органов местного самоуправления, как между собой, так и с государственной властью.

Англосаксонская модель местного самоуправления характеризуется максимальным уровнем самостоятельности местного самоуправления, т.к. исключает прямое подчинение местных органов вышестоящим органам. В рамках данной модели органы местного самоуправления избираются населением, обладают высокой автономией в пределах предоставленных им полномочий, в том числе и финансовой, а государственный контроль за их деятельностью носит периодический характер и осуществляется в основном судебными органами, т.к.

на местах отсутствуют полномочные государственные представители, контролирующие выборные муниципальные органы.

В постсоветской России в силу многих субъективных факторов взаимодействие местного самоуправления и государства было обусловлено выбором именно англосаксонской модели организации местной власти, что в дальнейшем было закреплено ст. 12 Конституции РФ, которая гласит что «органы местного самоуправления не входят в систему государственной власти». Однако, по мнению многих ученых-политологов, существовавшая веками система российской публичной власти крайне слабо связана с принципами англосаксонской модели и в большей мере сочетается с германской и континентальной [1, с. 91–93; 2, с. 287–296; 3, с. 35–38].

Континентальная модель представляет собой сочетание государственного управления и самоуправления и отличается, прежде всего, развитой системой административного контроля центральной власти над местными органами и определенной подчиненностью нижестоящего звена местного уровня вышестоящему государственному. Основными чертами данной модели являются ограниченная автономия, в том числе финансовая, а также наличие на местах специальных государственных органов и должностных лиц, контролирующими органы местного самоуправления.

Некоторые ученые, говоря о континентальной модели, выделяют такие ее разновидности, как романская (характерна для Франции, Италии, Греции и др.), скандинавская (реализуется в Швеции, Норвегии

и Финляндии) и латиноамериканская (характерна в Аргентине, Бразилии, Мексике и др) модели. Так, для романской модели характерно наличие коллегиальных исполнительных органов местного самоуправления, а также унификация их правового статуса и административно-территориальных единиц одного уровня. При скандинавской модели местным сообществам передаются основные социальные функции государства, а контроль за органами местного самоуправления осуществляют децентрализованные структуры. Латиноамериканскую модель отличают дифференцированный подход к организации управления в городской и сельской местностях, а также принцип политического единства, обеспеченный представителями центральной власти на местах и административной автономии, предоставляемой муниципальным органам для решения местных проблем [4].

Германская (смешанная) модель местного самоуправления имеет сходство, как с континентальной, так и с англосаксонской моделями и основана на сочетании автономного местного самоуправления на низовом территориальном уровне с государственным управлением на более высоком. Для данной модели характерны многообразие форм и методов организации местного самоуправления, тщательная и детализированная регламентация статуса местных органов, а также выделение обязательных и факультативных полномочий местного самоуправления [2, с. 287–296].

После распада СССР конституционной моделью местного самоуправления России была заявлена англосаксонская, предусматривающая высокую автономию местного самоуправления. Однако поскольку конституционная модель строилась в условиях российской политической традиции, характеризующейся сильной государственной властью, т.е. на основе смешения с принципами континентальной модели, это привело к концептуальному конфликту и закреплению фактической зависимости местного самоуправления, прежде всего в финансовой сфере, от государственного управления вопреки конституционным гарантиям. Поэтому на сегодняшний день российскую модель местного самоуправления по своему типу можно отнести именно к германской (смешанной).

В условиях серьезных социально-экономических и политических трансформаций, происходивших в России в конце прошлого века и вызванных уходом от советской модели управления, большую значимость приобрели вопросы формирования новой системы местного самоуправления и повышения эффективности муниципального управления. Процесс формирования новой системы местного самоуправления происходил в несколько этапов.

Первый этап муниципальной реформы: переходный (1990–1993 гг.). В начале 90-х гг. было предпринято

несколько шагов, существенно изменяющих существовавшую ранее модель местного самоуправления. Хотя местные Советы на практике продолжали исполнять компетенцию прежней власти, им был присвоен статус местного самоуправления и дана определенная автономия [5, с. 60–69]. Так, Законом СССР от 09.04.1990 г. № 1417-1 «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» и Законом РСФСР от 06.07.1991 г. № 1500-1 «О местном самоуправлении в РСФСР» были впервые закреплены понятия «самоуправление» и «муниципальная собственность», определены ключевые механизмы правовой защиты и финансово-экономических основ местного самоуправления, установлен порядок избрания главы местной администрации на всенародных выборах. Однако выборы глав местных администраций так и не проводились, а местному самоуправлению так и не были представлены все предусмотренные законом бюджетные права [6, с. 186–196]. Тем не менее, основной характерной чертой данного этапа стало юридическое и политическое признание местного самоуправления и начало формирования его экономических предпосылок.

Второй этап муниципальной реформы: постсоветский (1993–1998 гг.). Началом развития местного самоуправления в постсоветской России стало принятие Конституции РФ, закрепившей самостоятельность местного самоуправления относительно государственной власти. На данном этапе была сформирована обширная законодательная база по местному самоуправлению. В частности субъектами РФ началась разработка законодательных основ о местном самоуправлении, опирающихся на новую Конституцию РФ и мировой опыт местного самоуправления. Также был принят ряд законов, определяющих формирование новых органов власти местного самоуправления (Указы Президента РФ от 26.10.1993 г. № 1760 «О реформе местного самоуправления в РФ» и от 22.12.1993 г. № 2265 «О гарантиях местного самоуправления в РФ», ФЗ от 11.04.1998 г. № 55 «О ратификации Европейской хартии местного самоуправления» и др.). Кроме того, на всех уровнях власти начали создаваться различного рода Советы по местному самоуправлению, ассоциации городов и общественно-политические движения (Союз российских городов, Российский Союз местного самоуправления, Ассоциация городов Юга России, Ассоциация сибирских и дальневосточных городов и т.д.).

Однако основным содержанием данного этапа стало обеспечение реальной экономической самостоятельности местных властей, а ключевыми законами стали ФЗ от 28.08.1995 г. № 154 «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации» и ФЗ от 25.09.1997 г. № 126 «О финансовых основах местного самоуправления в РФ», закрепившие

самостоятельность местных бюджетов и муниципального хозяйства. В этот период в муниципальных образованиях начали активно внедряться методы экономического регулирования хозяйственной деятельности, а местные органы власти перешли к экономической работе по формированию собственного муниципального хозяйства. Однако на практике эти процессы сильно тормозились из-за несоответствия имеющихся у муниципалитетов полномочий с материально-финансовыми рычагами для реализации этих полномочий. Кроме того, концепция, положенная в основу ФЗ № 154 оказалась недостаточно эффективной в российских реалиях, т.к. федеральный центр определял только самые общие принципы функционирования местного самоуправления, а решающую роль в формировании и деятельности органов местного самоуправления играли субъекты РФ незаинтересованные в самостоятельности местных властей.

Третий этап муниципальной реформы: встраивание местного самоуправления в вертикаль власти (2003–2009 гг.). В данный период для ограничения политических возможностей регионов, которыми они обладали в огромном количестве, по инициативе федерального центра началась так называемая реформа федеративных отношений, а проще говоря – строительство «вертикали власти». Реформа началась с учреждения в 2000 г. семи федеральных округов во главе с полномочными представителями Президента РФ. Следующим шагом стало введение института «федерального вмешательства», который допускал роспуск регионального парламента путем принятия соответствующего федерального закона и предусматривал право Президента РФ отстранять главу региона от должности [7, с. 25–38]. В дальнейшем в рамках «вертикализации» Указом Президента РФ в конце 2004 г. были отменены прямые выборы губернаторов.

Местное самоуправление органично вписывалось в эту административную иерархию, поэтому новая муниципальная реформа наряду со стремлением приблизить власть к населению, была призвана интегрировать руководство муниципальных образований в систему государственной власти. Эта тенденция нашла свое отражение в ФЗ от 03.10.2003 г. № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Данным законом был введен ряд инструментов политического давления на местную власть, в частности, в нем была предусмотрена возможность альтернативного порядка избрания главы муниципального образования:

Модель I: глава муниципального образования избирается на муниципальных выборах и возглавляет местную администрацию (сильный мэр – слабый Совет). Данная модель избрания главы была наиболее распространена в России в 90-х гг. прошлого века.

Модель II: глава муниципального образования избирается на муниципальных выборах и входит в состав представительного органа муниципального образования и исполняет полномочия его председателя, а глава местной администрации (сити-менеджер) назначается на должность по результатам конкурса на замещение указанной должности (Совет – управляющий);

Модель III: глава муниципального образования избирается представительным органом из своего состава и исполняет полномочия его председателя, а глава местной администрации (сити-менеджер) назначается на должность по результатам конкурса на замещение указанной должности (сильный Совет – слабый мэр).

С принятием ФЗ № 131 в муниципалитетах начался постепенный переход к внедрению третьей модели, основной целью которой декларировалось повышение эффективности управления муниципальным образованием посредством привлечения к нему профессионалов. Однако на практике введение института сити-менеджеров привело к резкому снижению влияния глав муниципальных образований на политические и социально-экономические процессы на территории муниципальных образований и одновременно к резкому увеличению влияния региональных властей на эти процессы, а также к росту политического противостояния в муниципалитетах [8, с. 173–178].

Таким образом, характерной чертой данного этапа стала законодательно обозначенная возможность интеграции местного самоуправления в систему государственной власти путем последовательного внедрения новой модели муниципального управления.

Четвертый этап муниципальной реформы: начало огосударствления местного самоуправления (2009–2011 г.). После окончания переходного периода основного закона о местном самоуправлении, в него рамках «вертикализации» ФЗ от 07.05.2009 г. № 90 был внесен ряд изменений, существенно ослабивших положение глав муниципальных образований. Так, согласно нововведениям поправки в уставы муниципальных образований в части полномочий, срока полномочий и порядка избрания выборных должностных лиц местного самоуправления стали вступать в силу с момента их внесения. Кроме того, была введена процедура удаления главы муниципального образования в отставку по инициативе представительного органа муниципального образования либо высшего должностного лица субъекта Федерации. Если ранее это могло быть осуществлено только по решению суда, то с введением новой процедуры удалять местных руководителей в отставку стало можно во внесудебном порядке.

С принятием поправок в ФЗ № 131 попытки силового решения конфликтов между регионами

и муниципалитетами через принудительное (в том числе и посредством возбуждения уголовных дел) отстранение от власти муниципальных руководителей значительно участились [7, с. 25–38], а переход на третью модель организации местного самоуправления, в первую очередь в региональных столицах, стал приобретать массовый характер. Так, к 2011 г. более 20% российских муниципальных образований перешли от всенародных выборов глав к их фактическому назначению.

Таким образом, на четвертом этапе муниципальной реформы вектор государственной политики устремился на укрепление позиций сити-менеджера, рассматриваемого, как правило, в качестве ставленника высшего должностного лица региона [9, с. 6–22]. Как следствие, общим трендом для большинства российских муниципалитетов стало расширение практики назначения на должность сити-менеджеров, т.к. логика «вертикализации» требовала встраивания местных властей в новую управленческую конструкцию, а найм сити-менеджера представительным органом представлял собой именно такой механизм интеграции [10, с. 28–40].

Однако, почти десятилетняя практика внедрения модели сити-менеджера по всей стране, показала его несостоятельность, в первую очередь из-за нарастания конфликтных ситуаций между главами муниципалитетов и сити-менеджерами при принятии управленческих решений по вопросам местного значения [11, с. 23–29], а также отсутствия перед населением ответственности как глав, выбранных из числа депутатов, так и сити-менеджеров [12, с. 159–175]. Кроме того, по мнению многих специалистов, данная модель является одним из механизмов огосударствления местного самоуправления [13], нарушает принцип выборности органов муниципальной власти, закрепленный Конституцией РФ и противоречит правам граждан на участие в области местного самоуправления [14, с. 105–110]. С внедрением Федерального закона от 20 марта 2011 г. N 38 пропорциональной (партийно-списочной) избирательной системы, одним их негативных эффектов стала также возможность функционирования данной модели по принципу партийности в ущерб принципу профессиональной пригодности [8, с. 173–178].

Тем не менее, нельзя не отметить и некоторые позитивные эффекты внедрения института сити-менеджера в практику муниципального управления: оперативность решения вопросов местного значения, экономия бюджетных средств при формировании органов местного самоуправления [13], устранение любых политических конфликтов между региональными органами государственной власти и органами местного самоуправления [11, с. 23–29], возможность досрочного расторжения контракта с неэффективно работающим менеджером [15, с. 122–128]. Однако, эти позитивные

эффекты проявляются только при наличии ряда условий, связанных как с функционированием региональной системы управления, так и с ситуативными, а также субъективными факторами [11, с. 23–29].

Пятый этап: огосударствление местного самоуправления (2014 г. – по н.в.). Реализация нового этапа муниципальной реформы, концептуальной основой которого явилось существенное расширение прав субъектов РФ в организации местного самоуправления, связана с ярко выраженным трендом на широкий переход муниципальных образований к моделям управления с сити-менеджером, т.к. из-за передачи на уровень субъектов РФ права определять способы избрания глав муниципальных образований, что ранее было прерогативой самих местных властей, в большинстве регионов незамедлительно были приняты законы, отменяющие прямые выборы глав муниципальных образований.

В феврале 2015 г. в ФЗ № 131 были вновь внесены изменения, предусматривающие новый способ избрания главы муниципального образования, когда избираемый по результатам конкурсного отбора глава совмещает должности и главы муниципалитета и администрации (модель «сильный мэръ»). Кроме того, существенные изменения были внесены в порядок формирования конкурсных комиссий по отбору кандидатов на должность сити-менеджера и предполагающие назначение 50% ее членов высшим должностным лицом субъекта РФ, что дало возможность региональным властям оказывать воздействие на кадровое решение муниципалитета по кандидатуре главы администрации.

Таким образом, тенденции встраивания регионального уровня в «вертикаль власти», заданные федеральным центром в начале 2000-х годов, постепенно распространились и на муниципальный уровень, а с 2014 г. они были продолжены и углублены уже усилиями региональных органов власти.

В завершение, можно констатировать, что современная российская модель организации местного самоуправления имеет смешанный характер и эволюционирует в сторону континентальной модели местного самоуправления, допускающей контроль центральной власти над муниципалитетами, определенную подчиненность местных органов вышестоящим государственным органам, а порой и прямое государственное управление на муниципальном уровне. Вместе с тем, следует помнить, что лишение граждан права самим выбирать главу своего муниципального образования и оказывать влияние на принятие управленческих решений ведет не только к конфликтам и негативным оценкам деятельности местных органов власти, но и отдаляет местную власть от населения, что в корне противоречит основной цели местного самоуправления.

Литература:

1. *Бондарев С. В.* Местное самоуправление в контексте отечественной политико-правовой модернизации // *Философия права*. 2008. № 2. С. 91–93.
2. *Шустов В. Г.* Основные модели местного самоуправления // *Вестник Адыгейского государственного университета*. 2011. № 2. С. 287–296.
3. *Серова Н. А.* О современной модели местного самоуправления в Российской Федерации // *Север и рынок: формирование экономического порядка*. 2014. № 2(39). С. 35–38.
4. *Административное право зарубежных стран / под ред. А. Н. Козырина, М. А. Штадиной*. М.: Спарк, 2003. 462 с.
5. *Бухвальд Е. М.* Муниципальная реформа в России: мифы и реальность // *Общество, политика, экономика, право*. 2013. № 1. С. 60–69.
6. *Серова Н. А.* Анализ трансформаций выборов глав муниципальных образований Мурманской области // *Вопросы государственного и муниципального управления*. 2015. № 1. С. 186–196.
7. *Кынев А. В.* Региональные реформы Путина при президенте Медведеве: централизация продолжается // *Неприкосновенный запас*. 2012. № 1 (81). С. 25–38.
8. *Шустов В. Г.* Роль политического института сити-менеджера в муниципальной реформе // *Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС*. 2014. № 4. С. 173–178.
9. *Казаков М. А., Балуева И. В.* Анализ практик местного самоуправления в рамках современной региональной политики // *Регионология*. 2017. № 1(98). С. 6–22.
10. *Слатинов В. Б.* Мэр или Сити-менеджер: модели функционирования органов местного самоуправления в областном центре // *Вестник Московского университета*. 2009. № 4. С. 28–40.
11. *Малаявкина Н. В., Фомина М. Г.* Модели организации муниципального управления в условиях изменения федерального законодательства в 2013–2015 гг. // *Вестник ТомГУ. Право*. 2016. № 1 (19). С. 23–29.
12. *Ускова Т. В., Бухвальд Е. М., Ворошилов Н. В.* Местное самоуправление в России: итоги и перспективы реформ // *Проблемы развития территории*. 2016. № 5 (85). С. 159–175.
13. *Очаковский В. А., Иваненко И. Н., Крутова Я. А., Коробков В. С.* К вопросу о введении института сити-менеджера в Российской Федерации // *Научный журнал КубГАУ*. 2015. № 113. С. 802–813.
14. *Майкова Э. Ю., Симонова Е. В.* Проблема использования механизма выборов при формировании органов местного самоуправления в современной России // *Власть*. 2014. № 11. С. 105–110.
15. *Меркулова К. Г.* Внедрение института сити-менеджера в системы управления муниципалитетами: политико-управленческие эффекты // *Вестник ПАГС*. 2016. № 4 (55). С. 122–128.

References:

1. *Bondarev S. V.* Local self-government in the context of domestic political and legal modernization // *Philosophy of law*. 2008. № 2. P. 91–93.
2. *Shustov V. G.* The main models of local self-government // *Bulletin of the Adyghe State University*. 2011. № 2. P. 287–296.
3. *Serova N. A.* On the modern model of local self-government in the Russian Federation // *North and the market: the formation of the economic order*, 2014. № 2 (39). P. 35–38.
4. *Administrative law of foreign countries / ed. A. N. Kozyrina, M. A. Shtatina*. M.: Spark, 2003. 462 p.
5. *Buchwald E. M.* Municipal Reform in Russia: Myths and Reality // *Society, Politics, Economics, Law*. 2013. № 1. P. 60–69.
6. *Serova N. A.* Analysis of the transformation of the elections of the heads of municipalities of the Murmansk region // *Issues of state and municipal management*. 2015. № 1. P.186–196.
7. *Kynev A. V.* Putin’s Regional Reforms under President Medvedev: Centralization Continues // *An Involuntary Supply*. 2012. № 1 (81). P.25–38.
8. *Shustov V. G.* The Role of the Political Institute of the City Manager in the Municipal Reform // *State and Municipal Management. Scientific notes SKAGS*. 2014. № 4. P. 173–178.
9. *Kazakov M. A., Balueva I. V.* Analysis of practices of local self-government in the framework of modern regional policy // *Regions*. 2017. № 1 (98). P.6–22.
10. *Slatinov V. B.* Mayor or City Manager: models of the functioning of local government in the regional center // *Bulletin of Moscow University*. 2009. № 4. P.28–40.
11. *Malyavkina N. V., Fomina M. G.* Models of the organization of municipal management in the conditions of changes in federal legislation in 2013–2015 // *Bulletin of Tomsk State University. Right*. 2016. № 1 (19). P.23–29.
12. *Uskova T. V., Bukhvald E. M., Voroshilov N. V.* Local self-government in Russia: results and prospects of reforms // *Problems of Territory Development*. 2016. № 5 (85). P.159–175.
13. *Ochakovsky V. A., Ivanenko I. N., Krutova Y. A., Korobkov V. S.* On the introduction of the Institute of City Manager in the Russian Federation // *Scientific Journal KubSAU*. 2015. № 113. P. 802–813.
14. *Maikova E. Yu., Simonova E. V.* The problem of using the mechanism of elections in the formation of local government in modern Russia // *Vlast*. 2014. № 11. P. 105–110.
15. *Merkulova K. G.* The introduction of the city-manager’s institution in the management systems of municipalities: political and administrative effects // *Herald of PAGS*. 2016. № 4 (55). P.122–128.

ИСТОРИЯ ФОРМИРОВАНИЯ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ТЕПЛОЗЕРСКА В ЕВРЕЙСКОЙ АВТОНОМНОЙ ОБЛАСТИ

Мищук С. Н.

кандидат экономических наук, доцент, ведущий научный сотрудник, Институт комплексного анализа региональных проблем Дальневосточного отделения Российской академии наук (Россия), 679016, Россия, г. Биробиджан, ул. Шолом-Алейхема, 4, svetamic79@mail.ru

Петренко Р. Е.

лаборант, Институт комплексного анализа региональных проблем Дальневосточного отделения Российской академии наук (Россия), 679016, Россия, г. Биробиджан, ул. Шолом-Алейхема, 4, regina.petrenko.98@mail.ru

УДК 332.122(571.620)

ББК 65.9(2Рос-6Евр)

Цель. В статье на основе ретроспективного предложена периодизация развития пгт Теплоозерск в Еврейской автономной области, с учетом динамики производственных показателей градообразующего предприятия Теплоозеского цементного завода. Выявить основные факторы, сдерживающие развитие данного населенного пункта.

Методы. Результаты исследования основаны на анализе официальных статистических данных, архивных материалов, включая фотографии и данные, полученные в школе №18 и в библиотеке пгт Теплоозерск, в Государственном архиве ЕАО.

Результаты и практическая значимость. Обоснованы факторы, ухудшающие качество жизни населения в пгт Теплоозерск. Определены и рассмотрены этапы развития моногорода с учетом производственных показателей градостроительного предприятия, определены основные причины депрессивного состояния рассматриваемого населенного пункта. Впервые собран и обобщен материал о состоянии социальной инфраструктуры поселка за весь рассматриваемый период. Показано, что перспективы развития пгт Теплоозерск связаны с расширением числа возможных мест трудоустройства его населения, в первую очередь, расположенных за пределами данного населенного пункта. Реализация мероприятий программы комплексного развития данного моногорода не предполагает существенных изменений в социально-экономическом развитии пгт Теплоозерск.

Ключевые слова: моногород, цементный завод, численность населения, социальная инфраструктура, Теплоозерск.

THE HISTORY OF CREATION AND DEVELOPMENT PROSPECTS OF SETTLEMENT TEPLOOZERSK IN THE JEWISH AUTONOMOUS OBLAST

Mishchuk S. N.

Candidate of Economic Sciences, Associate Professor, Leading Researcher, Institute for Complex Analysis of Regional Problems of the Far Eastern Branch of the Russian Academy of Sciences (Russia), 679016, Russia, Birobidzhan, Sholom-Aleichem str., 4, svetamic79@mail.ru

Petrenko R. E.

laboratory assistant, Institute for Complex Analysis of Regional Problems of the Far Eastern Branch of the Russian Academy of Sciences (Russia), 679016, Russia, Birobidzhan, Sholom-Aleichem str., 4, regina.petrenko.98@mail.ru

Purpose. On the basis of a retrospective analysis, the periodization of the development of the settlement of Teploozersk in the Jewish Autonomous Oblast (JAO) is proposed. Periodization is based on the dynamics of production indicators of the city-forming enterprise (Thermal Cement Plant). Identify the main factors that inhibit the development of this locality.

Methods. The results of the study are based on an analysis of official statistics, archival materials, including photographs and data obtained at school № 18 and in the library of Teploozersk, in the State Archives of the JAO.

Results and practical significance. The factors that can affect the quality of life of the population in the settlement Teploozersk. The stages of development of a single-industry town taking into account production indicators of the town-planning enterprise are defined and considered, the main reasons of a depressive state of the considered settlement are defined. For the first time collected and summarized material on the state of the social infrastructure of the village for the entire period under review. It is shown that the prospects for the development of Teploozersk are associated with the expansion of the number of possible places of employment of its population, primarily located outside the village. The implementation of the program of integrated development of this monotown does not imply significant changes in the socio-economic development of the town of Teploozersk.

Key words: monocity, cement factory, population, social infrastructure, Teploozersk.

Введение и постановка проблемы

История создания моногородов берет свое начало еще с эпохи Петра I. Первоначально появлялись заводы-поселки: часть из них интенсивно развивались, образовывались крупные промышленные центры, а часть так и остались под статусом моногородов [1]. В советское время государство определяло характер развития монопрофильных муниципальных образований. В постсоветское время часть градообразующих предприятий перешла в собственность частному бизнесу. Основная проблема моногородов в том, что градообразующее предприятие несет на себе как экономическую, так и социальную нагрузку (жилищно-коммунальный комплекс, инфраструктура, социальные объекты) [2]. Нестабильная экономическая ситуация на градообразующих предприятиях приводит к снижению качества и уровня жизни населения в моногородах. Часто муниципальные власти не в силах справиться с проблемами, что требует поддержки высших уровней государственного управления.

Основные критерии отнесения населенного пункта к моногородам определены в постановлении Правительства РФ от 29 июля 2014 г. N 709 «О критериях отнесения муниципальных образований Российской Федерации к монопрофильным (моногородам) и категориях монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации (моногородов) в зависимости от рисков ухудшения их социально-экономического положения», согласно которому моногородом может быть:

- муниципальное образование имеет статус городского округа или городского поселения, за исключением муниципальных образований, в которых в соответствии с законом субъекта Российской Федерации находится законодательный (представительный) орган власти субъекта Российской Федерации;
- численность постоянного населения муниципального образования превышает 3 тыс. человек;

- численность работников одной из организаций (одного из филиалов юридического лица в муниципальном образовании или нескольких организаций), осуществляющих на территории муниципального образования один и тот же вид основной экономической деятельности или деятельность которых осуществляется в рамках единого производственно-технологического процесса) достигала в период 5 лет, предшествующих дате утверждения перечня монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации (моногородов) 20 процентов среднесписочной численности работников всех организаций, осуществляющих деятельность на территории муниципального образования;

- осуществление одной из указанных организаций (одним из филиалов юридического лица в муниципальном образовании или нескольких организаций) деятельности по добыче полезных ископаемых (кроме нефти и газа), и (или) производству, и (или) переработке промышленной продукции [3].

Тема моногородов достаточно широко изучена и представлена в работах ряда ученых. В рамках теоретических исследований в настоящее время сформирована система показателей с учетом хронологического, монопрофильного, географического, климатического, социально-климатического, динамического, классификационного и др. критериев для классификации моногородов [4], подходы к классификации моногородов с точки зрения их жизненного цикла [5]. Представляет интерес построение модели инфраструктуры диверсификации экономики моногорода и ее характеристика, с целью привлечения частных инвесторов [6].

И. В. Манаевой выявлены особенности моногородов в Центральном федеральном округе [7]. М. В. Воробьевым, В. В. Гусевым и В. И. Малым поднимается вопрос о проблемах малых городов России на примере г. Вольска Саратовской области [8]. Современное социально-экономическое состояние моногородов

Ивановской области и меры, принимаемые правительством области для решения проблем развития моногородов, рассмотрены Н. В. Смирной. [9].

Тема моногородов Дальнего Востока практически не рассматривается в научных источниках. В большинстве исследований авторы рассматривают более широкие вопросы, которые затрагивают и условия развития моногородов. Н. В. Гальцевой представлено теоретико-методологическое обоснование природы экономической депрессивности, на примере Магаданской области автором предложены приоритетные направления реструктуризации экономики старопромышленных регионов ресурсной специализации [10].

На территории Еврейской автономной области (ЕАО) к категории моногорода был отнесен поселок городского типа Теплоозерск, который с 2011 г. является административным центром Теплоозерского городского поселения в составе Облученского муниципального района.

Создание данного населенного пункта было связано в первую очередь со строительством и деятельностью цементного завода. Небольшая численность населения (на 1 января 2018 г. – 3,7 тыс. человек), удаленность от областных центров, низкий уровень социально-экономического развития и инфраструктуры являются сдерживающими факторами положительных изменений в рассматриваемом населенном пункте.

Цель данной работы – на основе ретроспективного анализа будет предложена периодизация развития пгт Теплоозерск, с учетом динамики производственных показателей Теплоозерского цементного завода. Выявлены основные факторы, сдерживающие развитие данного населенного пункта. Исследование основано на анализе официальных статистических данных, архивных материалов, включающих фотографии и данные, полученные в школе № 18 и в библиотеке пгт Теплоозерск, в Государственном архиве ЕАО.

Полученные результаты и их обсуждение

Согласно распоряжению Правительства РФ от 29 июля 2014 г. № 1398-р (с изменениями и дополнениями 2015 г. и 2016 г.) «Об утверждении перечня моногородов» на территории Российской Федерации расположено 313 монопрофильных муниципальных образований, в том числе 24 – на территории Дальнего Востока (таблица), из них 2 моногорода, специализирующихся на цементной промышленности: г. Спасск-Дальний (Приморский край) и пгт Теплоозерск (Еврейская автономная область) [11].

На территории Дальнего Востока цементная промышленность представлена тремя действующими заводами: в Приморском крае – АО «Спасскцемент»,

в ЕАО – АО «Теплоозерский цементный завод» и в Республике Саха (Якутия) – АО ПО «Якутцемент».

Строительство Теплоозерского цементного завода началось в 1939 г., однако, в связи с началом ВОВ, было прервано и возобновилось в 1945 г. В конце августа – начале сентября 1949 г. на заводе введены в эксплуатацию две вращающиеся печи, каждая из которых давала около 7 т клинкера (промежуточного продукта при производстве цемента) в час. После возведения основных производственных цехов, в октябре 1949 г. на стройки Хабаровского края впервые был отправлен эшелон теплоозерского цемента.

Проектная мощность завода в конце 1940-х гг. составляла 125 тыс. т цемента в год. В 1958 г. мощность ТЦЗ достигла 480 тыс. т цемента в год, была запущена в производство вторая очередь завода. В 1961 г. на основе новой технологии завод впервые выпустил партию быстротвердеющего цемента. В 1975 г. объем производства достиг 141 % от плановых показателей. С февраля 1979 г. завод выпускает продукцию с государственным знаком качества 4-х наименований портландцемента: М-600; М-550; М-400 с минимальными добавками; сульфатостойкий М-400. В 1989 г. завод достиг максимальных за всю свою историю показателей производительности – 1085 тыс. т цемента [12].

Производственные показатели завода оказали непосредственное влияние на развитие и функционирование поселка Теплоозерск. Формирование поселка со специализацией на цементной промышленности рассмотрено нами в рамках периодов, включающих отдельные этапы развития: I период – становление и производственный рост (1920–1989 гг.); II период – спад производства (1990– по настоящее время.).

I период. Становление и производственный рост (1920–1989 гг.)

Первый этап (1920 –1950 гг.)

В 1920 г. был заложен разъезд Теплое (в народе именовался «Поселок 45 километр»), названный в честь маленького озера, которое не замерзало из-за бьющих холодных ключей. В то время поселок относился к Лондоковскому поселковому Совету. В довоенный период происходило активное промышленное развитие Дальневосточного экономического района, в результате которого спрос на цемент постоянно увеличивался. Спасский цементный завод (основан в 1907 г.) не мог удовлетворить потребность региона в цементе. В результате в 1939 г. было принято решение о начале строительства Теплоозерского цементного завода недалеко от месторождений известняков и глинистых сланцев поселка Лондоко. Однако в связи с началом ВОВ строительство было прервано и возобновилось в 1945 г.

Таблица 1. Перечень моногородов на Дальнем Востоке России (по состоянию на май 2016 г.)

Субъект Российской Федерации	Административный центр монопрофильного муниципального образования	Градообразующее предприятие
Категория 1. Монопрофильные муниципальные образования Российской Федерации (моногорода) с наиболее сложным социально-экономическим положением (в том числе во взаимосвязи с проблемами функционирования градообразующих организаций)		
Амурская область	г. Райчихинск	ЗАО «Амурский уголь»
	г. Свободный	Свободненское отделение – структурное подразделение Дальневосточной железной дороги – филиала ОАО «РЖД»
Приморский край	г. Дальнегорск	ЗАО «Горно-химическая компания Бор»
	с. Светлогорье	ООО «Лермонтовский ГОК»
	пос. Ярославский	ООО «Ярославская горнорудная компания»
Хабаровский край	пос. Чегдомын	ОАО «Ургалуголь»
Категория 2. Монопрофильные муниципальные образования Российской Федерации (моногорода), в которых имеются риски ухудшения социально-экономического положения		
Амурская область	г. Тында	Структурные подразделения Дальневосточной железной дороги – филиала ОАО «РЖД» (Тындинский регион Дальневосточной железной дороги)
	г. Белогорск	ООО «Строительная компания «Мост-Восток»
Еврейская автономная область	пгт Теплоозерск	ОАО «Теплоозёрский цементный завод»
Приморский край	пос. Восток	1) ОАО «Приморский горно-обогатительный комбинат» 2) ОАО Горнорудная компания «АИР»
	г. Спасск-Дальний	ООО «Спасскцемент»
	пос. Лучегорск	ООО «Лучегорский угольный разрез»
	г. Арсеньев	ОАО «ААК Прогресс»
	пос. Новошахтинский	Рудоуправление Новошахтинское
	пос. Липовцы	Шахтоуправление Восточное
Республика Саха (Якутия)	г. Удачный	Удачнинский ГОК
	г. Нерюнгри	ОАО «ХК Якутуголь»
	пос. Айхал	Айхальский ГОК
Хабаровский край	пос. Эльбан	Механический завод (ФГУП ДВПО «Восход»)
Чукотский автономный округ	пос. Беринговский	ОАО «Шахта Нагорная»
	г. Певек	1) ООО «Золоторудная компания Майское» 2) ООО «Артель старателей Чукотка»
Категория 3. Монопрофильные муниципальные образования Российской Федерации (моногорода) со стабильной социально-экономической ситуацией		
Республика Саха (Якутия)	пос. Нижний Куранах	ОАО «Алданзолото ГРК»
	пос. Мохсоголлох	ОАО «Производственное объединение «Якутцемент»
	г. Мирный	ЗАО «Акционерная Компания Алроса» (в т.ч. Мирнинский ГОК и Нюрбинский ГОК)

Составлено авторами по данным [11].

В 1945 г. многие бывшие строители вернулись в поселок и строительство завода было продолжено. В Теплоозерск приезжали люди из соседних населенных пунктов, из близлежащих регионов, из других городов. Оборудование на завод поставлялось с Урала и из Сибири, металл – с Украины и из Сибири, строительные материалы – с волжских заводов, Хабаровского края, Спасска. К концу 1948 г. были закончены и сданы в эксплуатацию ремонтно-механический и электрический цеха, работал автогараж. В 1949 г. введены основные производственные корпуса. В сентябре 1949 г. на Теплоозерский завод прибыла группа специалистов из 50 человек со Спасского завода. Перед ними стояла задача – нарастить выпуск цемента быстрыми темпами. До конца года завод выработал свыше 4000 т продукции. Каждый год объемы производства увеличивались на 21 % [13].

В 1940 г. – численность населения Лондоковского поселения составляла немногим более 5 тыс. человек, из которых мужчины составляли 53 %, социальная инфраструктура была связана с п. Лондоко где работала школа, клуб. С 1937 г. здесь был открыт Лондоковский известковый завод (ЛИЗ).

Второй этап (1951–1958 гг.)

С 1951 г. по 1953 г. продолжалось расширение производственных мощностей посредством строительства второго цементного завода, мощность которого в два раза превышала мощность первого. В 1958 г. мощность ТЦЗ достигла 480 тыс. т цемента в год, была запущена в производство вторая очередь завода. С целью снижения экологических рисков в период с 1953 г. по 1958 г. проведена реконструкция первой и второй вращающихся печей, снижена запыленность цехов, путем внедрения пылевозврата на печах обжига и установления фильтров на вращающихся печах и цементных мельницах.

Строительство нового цемзавода требовало увеличения занятых почти вдвое. Молодые неквалифицированные работники из соседних населенных пунктов устраивались на Теплоозерский цементный завод, где проходили обучение на производстве. В 1958 г. из состава Лондоковского поселкового Совета Облученского района Еврейской автономной области были выделены поселки – Военстрой, Теплоозерский рыбообразный завод, Теплое озеро, на территории которых решением исполкома Хабаровского края (от 25 сентября 1958 г. №413) был образован рабочий поселок Теплоозерск.

На тот момент в Теплоозерске был построен и действовал кинотеатр «Строитель» на 400 мест, столовая, появлялись магазины, в том числе книжный магазин, районная больница на 50 коек, детские ясли на 40 мест, детский сад на 50 мест, школа, в которой учились 639 человек, профтехучилище.

В данный период в поселок прибывали специалисты цементной промышленности, лаборанты,

технические работники для работы на заводе, а также средний медицинский персонал, учителя начальной школы.

Таким образом, на фоне активного строительства заводских корпусов и увеличения производительности завода, произошло формирование п. Теплоозерска как административно-территориальной единицы. Активно развивалась инфраструктура поселка.

Третий этап (1959–1989 гг.)

Возрастающие потребности в цементной продукции для строительства в Сибири и на Дальнем Востоке способствовали активному росту объемов производства завода. В 1961 г. завод выпустил впервые партию быстротвердеющего цемента [12]. В 1962 г. в эксплуатацию вступила четвертая вращающаяся печь мощностью 21 т/час. В цехе обжига наладили выпуск особо качественного клинкера и ввели в производство портландцемент М-300. В 1963 г. годовая выработка составила 573 тыс. т [14].

В 1968 г. Теплоозерский завод освоил добычу и переработку флюсового известняка для завода Амурсталь, куда за 5 лет было отгружено около 150 тыс. т флюса. В 1971 г. началось строительство мазутного хозяйства, а в 1974 г. завод полностью с угольного топлива переведен на жидкое. В этот год ТЦЗ вышел на проектную мощность – 775 тыс. т цемента [12].

За период с 1972 г. по 1978 г. произошло удвоение объемов производства цемента, улучшение качества продукции. В цехах открыли рабочие столовые, появилось производственное телевидение. В данный период заработная плата работников завода была самой высокой в цементной промышленности СССР, среди 113 подобных заводов. В 1975 г. было выпущено 910 тыс. т цемента, что составило 141 % к плановым показателям. [12].

Одновременно с прогрессом на цементном заводе происходило развитие поселка. С конца 1960-х гг. совершенствовалась планировка, вводились в эксплуатацию социально-значимые объекты: новая средняя школа, хлебозавод, Дом культуры, увеличилось число отделений в больнице и др. В 1974 г. была открыта площадь им. Ленина (рисунки 1–3). Население поселка в 1989 г. составляло 5790 человек, из которых 22 % работали на цементном заводе [14].

II период.

Четвертый этап (1990–1999 гг.)

На данном этапе происходило сокращение объемов производства цемента в абсолютных величинах. При этом, в результате снижения производственных показателей в целом по отрасли на Дальнем Востоке, доля Теплоозерского завода в общем объеме производства цемента по ДВ достигала от 22 % в 1990 г.

Мищук С. Н., Петренко Р. Е.



Рис. 1. Теплозерская средняя школа № 17



*Рис. 3. Открытие площади
Ленина*



Рис. 2. Кинотеатр «Странитель»

до 29 % в 1999 г. Основные объемы поставок цемента были связаны со строительством Зейской и Бурейской ГЭС.

Снижение объемов производства привело к сокращению штата сотрудников завода: в 1992 г. численность работников была на 6 %, чем в 1989 г. Негативные тенденции на заводе нашли отражение в демографической ситуации поселка.

Именно в это время были зарегистрированы миграционная и естественная убыль населения в Теплоозерске. В течение девяти лет, с 1990 г. по 1999 г. население поселка сократилось на 9 %. Снижение численности населения и объемов выпуска цемента на градообразующем предприятии представлены на рис. 4.

Состояние социальной инфраструктуры пгт Теплоозерск на данном этапе ухудшалось. В поселке остался один детский сад (из трех), одна средняя (из двух), Дом культуры, баня, магазины, в больнице осталось 3 действующих отделения.

Пятый этап (2000 г. – по настоящее время)

На новом этапе происходит изменение в системе управления заводом. В апреле 2001 г. Теплоозерский цементный завод вошел в состав группы компаний «Синергия». Производство цемента в данный период значительно уступало показателям предыдущих лет и достигало в разные годы от 40 % до 17 % к уровню производства 1989 г.

С 2002 г. ТЦЗ находится под управлением компании ООО «Востокцемент», в состав которого входят: три цементных предприятия полного цикла (АО «Спасскцемент», АО «Теплоозерский цементный завод», АО ПО «Якутцемент»), четыре предприятия по добыче и переработки нерудных материалов

в Приморском крае, Еврейской автономной области и республике Саха (Якутия), а также три бетонно-растворных узла, выпускающие продукцию под маркой «Трилитон», и завод по производству асфальта на территории Приморского края. Юридическая реструктуризация не изменила ситуацию с производственными показателями. Начиная с 2015 г., объем выпуска цемента на заводе значительно уменьшается: связи с завершением строительства крупных производственных объектов в ЕАО, Хабаровском крае и Амурской области сохраняется спрос лишь для строительства железнодорожного перехода между Россией и в Ленинском районе ЕАО, однако, потребность в цементе в 2017 г. составила всего 8–10 тыс. т [15].

Перспективы развития завода осложняются строительством в селе Березовка Амурской области нового предприятия по выпуску цемента, проектная мощность которого составляет 540 тыс. т в год. Помольная установка в с. Березовка может стать серьезным конкурентом Теплоозерскому цементному заводу, так как ранее Амурская область являлась одним из основных потребителей продукции ТЦЗ (около 50 %) [16].

Ухудшение экономического положения завода оказало негативное влияние на социально-демографическую ситуацию в поселке. В период с 2000 г. по 2017 г. численность населения в поселке уменьшилась на 30 %, составив 63 % от численности населения поселка в 1990 г. и 47 % в 1959 г. – дате образования поселка. В 2017 г. на заводе работало около 800 человек [17] или 21,5 % от общей численности населения пгт Теплоозерск. В настоящее время около 150 жителей Теплоозерска работают на Кимкано-Сутарском горно-обогатительном комбинате («ООО КС ГОК»), кроме того, население трудоустроено на Кульдурском

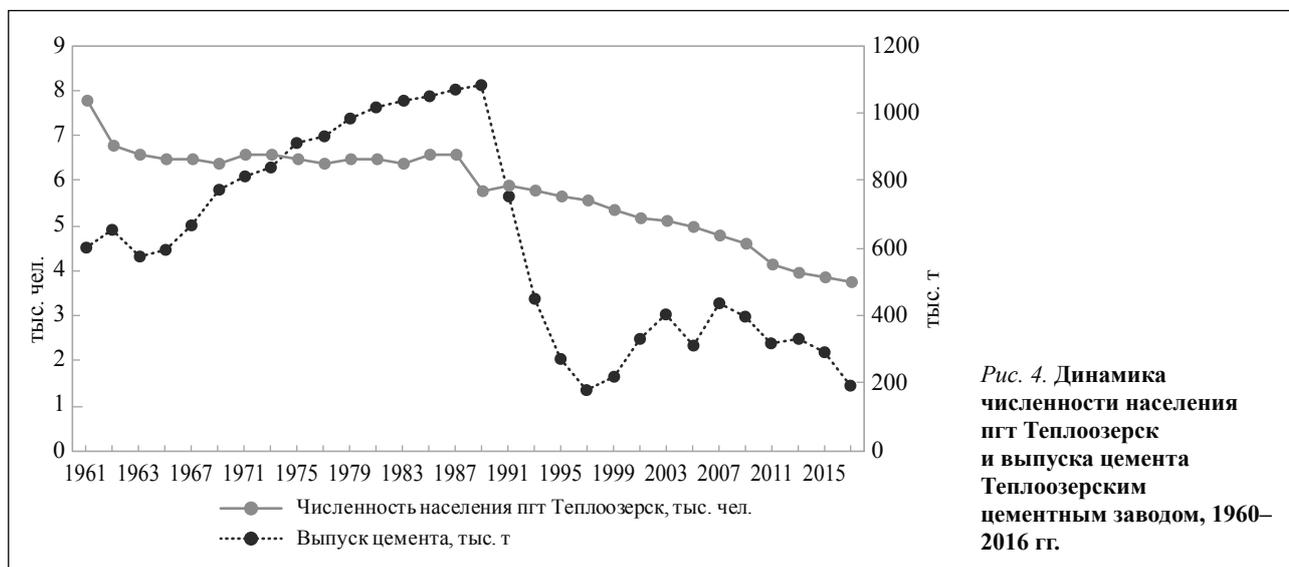


Рис. 4. Динамика численности населения пгт Теплоозерск и выпуска цемента Теплоозерским цементным заводом, 1960–2016 гг.

бруситовом руднике, выезжает в другие регионы Дальнего Востока для работы вахтовым методом.

На данном этапе, в декабре 2016 г., в рамках государственной программы переселения граждан из аварийного жилья построены и сданы в эксплуатацию 4 многоквартирных дома. В этом же году в рамках реализации проекта «Формирование комфортной городской среды» реконструирован стадион. В настоящее время ведутся работы по реконструкции центральной площади.

При этом на протяжении всего периода в Теплоозерске наблюдаются жилищно-коммунальные проблемы, связанные с высоким износом тепловых сетей, а также качеством предоставляемых услуг ЖКХ. Отметим, что проблемы данного сектора в значительной степени обусловлены низкой степенью собираемости коммунальных платежей с населения, которые составляют порядка 40 %. В связи с дотационностью области, вероятность позитивных изменений в данной сфере Теплоозерска крайне низкая.

Негативные тенденции в социально-экономическом развитии моногородов России обусловили разработку и принятие распоряжения Правительства РФ от 29 июля 2014 г. № 1398-р «Об утверждении перечня моногородов». Согласно данному распоряжению, пгт. Теплоозерск получил статус моногорода РФ третьей категории, а именно «монопрофильное муниципальное образование Российской Федерации (моногород) со стабильной социально-экономической ситуацией» [11]. В дополнениях к данному распоряжению в мае 2016 г. Теплоозерск был отнесен ко второй категории моногородов (монопрофильное муниципальное образование, в котором имеются риски ухудшения социально-экономического положения).

В январе 2018 г. распоряжением губернатора ЕАО на 2018–2020 гг. утверждена Программа «Комплексное развитие моногородов Еврейской автономной области» [18]. Согласно данной Программе к 2020 г. в поселке

планируется создание 30 рабочих мест, не связанных с деятельностью градообразующего предприятия. Кроме того, будут проведены мероприятия в рамках экологического образования, социальной защиты населения, жилищно-коммунального хозяйства. Безусловно, реализация планируемых мероприятий не окажет решающей роли в стабилизации ситуации.

Выводы

Демографические и социальные показатели развития пгт Теплоозерск исторически во многом были связаны с производственными показателями деятельности Теплоозерского цементного завода. В первый период становления и производственного роста завода отмечалось улучшение качества жизни населения. Начиная с 1990-х гг., отмечаются обратные процессы: нестабильная и в отдельные годы негативная ситуация на заводе отрицательно сказалась на социальной инфраструктуре поселка, показателях естественного и миграционного движения населения. Основное направление развития поселка в первую очередь должно быть связано с диверсификацией экономики. Трудоустройство специалистов поселка на Кимкано-Сутарском ГОКе, Кульдурском бруситовом руднике является одним из действенных способов стабилизации ситуации на рынке труда Теплоозерска. Однако низкое качество жизни населения, включая слабо развитую социальную инфраструктуру, низкий уровень качества услуг в жилищно-коммунальном секторе оказывают негативное влияние на возможности стабилизации социально-экономической ситуации в регионе.

Заявленные показатели реализации мероприятий программы «Комплексное развитие моногородов Еврейской автономной области» не окажут существенного влияния на рост показателей социально-экономического развития поселка.

Литература:

1. Крутько Т. И. Моногорода: основные тенденции развития // Экономика и управление в XXI веке: тенденции развития. 2011. № 2. С. 89–93.
2. Гусев В. В. Российские моногорода: проекты будущего или архаичное наследие прошлого? // Власть. 2012. № 10. С. 23–27.
3. О критериях отнесения муниципальных образований Российской Федерации к монопрофильным (моногородам) и категориях монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации (моногородов) в зависимости от рисков ухудшения их социально-экономического положения: Постановление Правительства РФ от 29 июля 2014 г. № 709. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

References:

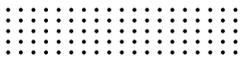
1. Krutko T. I. Monotown: the main development trends // Economics and management in the XXI century: development trends. 2011. № 2. P. 89–93.
2. Gusev V. V. Russian monotowns: projects of the future or archaic heritage of the past? // Power. 2012. № 10. P. 23–27.
3. On the criteria for classifying municipal entities of the Russian Federation as mono-profile (single-industry towns) and categories of single-profile municipal entities of the Russian Federation (single-industry towns), depending on the risks of deterioration of their social and economic situation: Resolution of the Government of the Russian Federation of 29 July 2014 № 709. Access from the ref.-legal system "ConsultantPlus".

Литература:

4. Чалдаева Л. А., Скиданова Ю. В. Критериально-методический подход к классификации моногородов: теория и практика // Региональная экономика: теория и практика. 2016. №4. С. 4–18.
5. Дулесов А. Н., Бехтерев Д. В. Классификация моногородов по их жизненному циклу // Фундаментальные исследования. 2015. №10 (Ч. 1). С. 161–165
6. Антонова И. С. Моделирование инфраструктуры диверсификации экономики моногорода // Вестник СибГАУ. Т. 17. №4. С. 1104–1112.
7. Манаева И. В. Особенности социально-экономического развития моногородов Центрального федерального округа // Актуальные проблемы экономики в условиях реформирования современного общества. 2016. С. 91–95.
8. Воробьев М. В., Гусев В. В., Малый В. И. Современный ресурсный моногород: территория доживания или проект социально-политической стабильности (на примере г. Вольска Саратовской обл.) // Власть. 2013. №4. С. 5–18.
9. Смирнова Н. В. Перспективы социально-экономического развития моногородов Ивановской области // Современные наукоемкие технологии. Региональное приложение. 2012. №1. С. 67–71.
10. Гальцева Н. В. Реструктуризация экономики монопрофильного старопромышленного региона ресурсной специализации (на примере Магаданской области): автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора экономических наук. М., 2010. 35 с.
11. О Перечне монопрофильных муниципальных образований РФ (моногородов): Распоряжение Правительства РФ от 29 июля 2014 г. № 1398-р (с изменениями и дополнениями от 16 апреля, 7 августа, 28 октября, 24 ноября 2015 г., 13 мая 2016 г.). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
12. 65 лет Теплоозерскому цементному заводу [Электронный ресурс]. URL: <http://bounb.eao.ru/dates2014/aug/644-tcz> (дата обращения 27.03.2017).
13. Государственный архив Еврейской автономной области. Ф. 124. Оп. 1. Д. 96. Л. 37.
14. Государственный архив Еврейской автономной области. Ф. 124. Оп. 1. Д. 78. Л. 47.
15. Большие перемены ожидают Теплоозерский цементный завод в ЕАО. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.nsp.su/news/2017-01/15188/> (дата обращения 28.03.2017).
16. Цементный завод под Березовкой произвел первую партию цемента. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.amur.info/news/2016/10/14/116855> (дата обращения 28.07.2017).
17. Вести-Биробиджан-24 07.02.2018 [Электронный ресурс]. URL: <http://biratv.ru/vesti-birobidzhan-24-07-02-2018/> (дата обращения 08.02.2018).
18. Программа «Комплексное развитие моногородов Еврейской автономной области» [Электронный ресурс]. URL: <http://npa.eao.ru/law?d&nd=642238517> (дата обращения 07.02.2018).

References:

4. Chaldaeve L. A., Skidanova Yu. V. A criterion and methodological approach to the classification of single-industry towns: theory and practice// Regional economy: theory and practice. 2016. №4. P. 4–18.
5. Dulesov A. N., Bekhterev D. V. Classification on monocities their life cycle // Fundamental research. 2015. №10 (P. 1). P. 161–165
6. Antonova I. S. Modeling of infrastructure for company town economy diversification// the Bulletin of Siberian State University of Management. T.17. №4. P. 1104–1112.
7. Manaeva I. V. Peculiarities of the socio-economic development of single-industry towns of the Central Federal District // Actual problems of the economy in the conditions of reforming modern society. 2016. P. 91–95.
8. Vorobiev M. V., Gusev V. V., Maly V. I. A modern resource monocity: the territory of survival or the project of social and political stability (on the example of the city of Volsk, Saratov region) // Vlast. 2013. №4. P. 5–18.
9. Smirnova N. V. Perspectives of Ivanovo region monocities socio-economic development // Modern science-intensive technologies. Regional annex. 2012. №1. P. 67–71.
10. Galtseva N. V. Restructuring of economy of monoprofile old-industrial region of resource specialization (on the example of Magadan region): the dissertation author’s abstract on competition of a scientific degree of the Doctor of Economics. M., 2010. 35 p.
11. On the List of Monoprofile Municipal Formations of the Russian Federation (Mono-cities): Decree of the Government of the Russian Federation of 29 July 2014 № 1398-d “ (as amended and supplemented on 16 April, 7 August, 28 October, 24 November 2015, 13 May 2016). Access from the ref.-legal system “ConsultantPlus”.
12. 65th anniversary of the Teploozersk Cement Plant [e-resource]. URL: <http://bounb.eao.ru/dates2014/aug/644-tcz> (date of reference 27.03.2017).
13. State Archives of the Jewish Autonomous Region. F. 124. Op. 1. D. 96. L. 37.
14. State Archives of the Jewish Autonomous Region F. 124. Op. 1. D. 78. L. 47.
15. Large changes are awaiting the Teploozersky cement plant in the EAO. [e-resource]. URL: <http://www.nsp.su/news/2017-01/15188/> (date of reference 28.03.2017).
16. The cement plant near Berезovka produced the first batch of cement. [e-resource]. URL: <http://www.amur.info/news/2016/10/14/116855> (date of reference 28.07.2017).
17. Vesti-Birobidzhan-2407.02.2018 [e-resource]. URL: <http://biratv.ru/vesti-birobidzhan-24-07-02-2018/> (date of reference 08.02.2018).
18. The program “Integrated development of single-industry towns of the Jewish Autonomous Region» [e-resource]. URL: <http://npa.eao.ru/law?d&nd=642238517> (date of reference 07.02.2018).



КЛИЕНТООРИЕНТИРОВАННЫЙ ПОДХОД ПРИ ОКАЗАНИИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ УСЛУГ

Леонтьева В. В.

лаборант, Санкт-Петербургский государственный университет (Россия), 199034, Россия, Санкт-Петербург, Университетская набережная, д. 7–9, veronika89082@yandex.ru

УДК 352.009.7
ББК 67.401.1к8

Использование клиентоориентированной модели предоставления муниципальных услуг, в которой получателям услуг отводится ключевая позиция, имеет большое значение, поскольку вовлечение населения в оценку качества муниципальных услуг, учет их интересов и ожиданий позволит повысить уровень удовлетворенности и доверия к власти.

Выявлено, что клиентоориентированность органов местного самоуправления практически не стали предметом исследований: критерии и способы оценки клиентоориентированности в государственном и муниципальном управлении не разработаны, а показатели клиентоориентированности включаются в перечень индикаторов оценки качества услуг. Кроме того, в настоящее время перед муниципальными органами власти не ставится задача повысить уровень клиентоориентированности при оказании услуг. В связи с этим цель данного исследования заключается в разработке рекомендаций по повышению уровня клиентоориентированности при предоставлении муниципальных услуг. В качестве объекта исследования выступают муниципальные услуги. Предметом исследования является клиентоориентированность органов местного самоуправления.

Исследование основывается на анализе нормативных правовых актов и проведении аналогии между методами исследования клиентоориентированности в менеджменте и в государственном и муниципальном управлении, а также адаптации данных методов к государственному и муниципальному управлению в связи с различиями в специфике оказываемых услуг. Теоретической основой работы послужили концепция маркетинга взаимоотношений, концепция воспринимаемой ценности, модели оценки качества услуг и клиентоориентированности персонала.

В результате проведенного исследования были определены базовые условия, необходимые для клиентоориентированности при предоставлении муниципальных услуг и разработан перечень критериев и соответствующих индикаторов, который может быть использован при создании методик оценки клиентоориентированности муниципальных образований в дальнейших исследованиях. Были выявлены проблемы обслуживания населения, влияющие на уровень клиентоориентированности при предоставлении муниципальных услуг местными органами власти. В заключительной части работы предложены возможные решения выявленных проблем, которые позволят повысить уровень удовлетворенности населения муниципальными услугами и уровень клиентоориентированности администраций муниципальных образований.

Ключевые слова: клиентоориентированный подход в государственном и муниципальном управлении, муниципальные услуги, органы местного самоуправления, критерии оценки клиентоориентированности в государственном и муниципальном управлении, административный регламент.

CUSTOMER-ORIENTED APPROACH TO MUNICIPAL SERVICES

Leonteva V. V.

Laboratory assistant, St. Petersburg State University (Russia), 199034, Russia, St. Petersburg, Universitetskaya emb, 7–9, veronika89082@yandex.ru

In the Russian Federation, the relevance of client orientation for public structures is recognized at a high level. Implementation of client-oriented model into public service provision is considered as expedient, since population involvement into evaluation of the quality of municipal services, consideration of their interests and expectations will enhance the level of satisfaction and public credibility.

It was revealed that the quality of the services and client orientation of local governments virtually have not been researched: criteria and ways of assessing client orientation in the public administration aren't developed, and indicators of customer orientation are included in the list of indicators of assessment of service quality. In addition, currently the task to increase customer orientation level when providing services isn't set for local governments. In this regard, the aim of the research is to develop recommendations for enhancing the level of client orientation in providing of municipal services. Municipal services were chosen as an object of the research. Subject of the research is client orientation of local governments.

The research is based on the analysis of regulations and carrying out analogy between customer orientation research methods in management and in the public administration, as well as adaptation of these methods to the public administration. The concept of marketing of relationship, the concept of the perceived value, models of assessment of service quality and customer orientation of personnel have formed a theoretical basis of the research.

As a result of conducted research, basic conditions, necessary for client orientation in providing of municipal services, were defined. Furthermore, it was drawn up the list of criteria and appropriate indicators which can be used for developing methodology of client orientation evaluation in municipalities in further studies. The service problems were identified. In the final part of the research possible solutions of identified problems are offered which may enhance the satisfaction by municipal services and the level of client orientation in local governments.

Key words: client-oriented approach in public administration, municipal services, local governments, criteria of client orientation in public administration, administrative regulations.

В Российской Федерации актуальность клиентоориентированности для государственных и муниципальных структур признается на высоком уровне. В Указе Президента РФ №601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» сказано: «Правительству Российской Федерации обеспечить достижение уровня удовлетворенности граждан РФ качеством предоставления государственных и муниципальных услуг к 2018 году не менее 90 процентов» [1].

Качество предоставляемых услуг является составляющей клиентоориентированности. Клиентоориентированный подход в менеджменте определяется как система взаимоотношений между организацией и ее клиентами, направленная на наиболее полное удовлетворение потребностей клиентов. При этом цель всех бизнес-процессов – обеспечить конечный результат, который желает получить сам клиент [2, с. 18]. Клиентоориентированность должна присутствовать как в организациях коммерческого сектора, так в деятельности органов государственного и муниципального управления: компания, услуги которой не нравятся клиентам, разоряется; власть, услуги которой не соответствуют ожиданиям избирателей, не пользуется поддержкой.

Несмотря на то, что государственные и муниципальные структуры работают в неконкурентной среде и перед ними не стоит задача привлечь или удержать получателей услуг (в отличие от организаций коммерческого сектора), они должны быть заинтересованы в предоставлении качественных услуг, поскольку цель их деятельности заключается в повышении уровня и качества жизни населения.

Органы местного самоуправления являются ближайшим к населению уровнем власти: по результатам их работы граждане судят о власти в целом. Для повышения уровня удовлетворенности и доверия к власти необходимо активно вовлекать население в оценку и повышение качества муниципальных услуг, учитывать их интересы и ожидания. Поэтому целесообразно использовать клиентоориентированную модель предоставления услуг, в которой получателям услуг отводится ключевая позиция [3, с. 29].

Тема клиентоориентированности достаточно хорошо изучена в менеджменте в ее приложении к коммерческому сектору. Существует несколько подходов к определению клиентоориентированности, которые представлены, например, в работе А. Г. Рожкова, В. А. Ребязиной, М. М. Смирновой [4, с. 37–38]. Факторы, формирующие клиентоориентированность персонала, представлены в модели COSE (Customer Orientation of Service Employees – Клиентоориентированность работников сферы услуг), разработанной зарубежными исследователями [5, с. 464]. Кроме того, существует несколько шкал оценки

клиентоориентированности, которые применимы исключительно для коммерческого сектора [6–9].

Что касается сферы государственного и муниципального управления, то, как показало изучение научной литературы и лучших практик, критерии оценки клиентоориентированности в государственном и муниципальном управлении не разработаны. Показатели клиентоориентированности как правило включаются в перечень индикаторов оценки качества услуг.

В ряде работ обосновывается целесообразность использования клиентоориентированного подхода в процессе предоставления муниципальных услуг, определяются факторы и условия их предоставления. Вместе с тем отмечается, что не все бизнес-методы могут быть внедрены в государственное и муниципальное управление без существенной адаптации [10, с. 13].

Цель исследования заключается в разработке рекомендаций по повышению уровня клиентоориентированности при предоставлении муниципальных услуг.

Сущность клиентоориентированного подхода

А. Г. Рожков, В. А. Ребязина и М. М. Смирнова определяют клиентоориентированность в коммерческом секторе как межфункциональный процесс, охватывающий все уровни организации: взаимодействие с клиентом, сбор данных о клиентах, адаптацию продуктов и услуг, бизнес-процессов к получаемым данным и разработку стратегии. Именно комплексный подход способствует получению высоких показателей обслуживания [4, с. 39]. Целями клиентоориентированной организации является построение долгосрочных отношений с клиентами, удовлетворение их потребностей, соответствие ожиданиям, предоставление услуг надлежащего качества, формирование положительного впечатления от взаимодействия.

Клиентоориентированность в государственном и муниципальном управлении, по мнению С. Г. Захаровой и А. Н. Мальцева, представляет собой ориентацию на максимальное удовлетворение запросов населения, таких, как оказание и предоставление услуг, при безусловном соблюдении стандартов качества публичных услуг [11, с. 68].

Поскольку исследования, посвященные клиентоориентированности в государственном и муниципальном управлении, отсутствуют, для этого возможно адаптировать концепции и модели, существующие в менеджменте, к государственному и муниципальному управлению. Необходимость адаптации вызвана разницей в специфике оказываемых услуг в данных сферах. Основные отличия государственных и муниципальных услуг от услуг коммерческого сектора состоят

в субъекте оказания услуг, степени регламентации и конечной цели предоставления услуги, а именно – не в максимизации прибыли, а в удовлетворении интересов населения.

Инструментарий клиентоориентированности в менеджменте: адаптация к государственному и муниципальному управлению

Существует несколько шкал оценки клиентоориентированности в менеджменте, однако они не применимы для оценки клиентоориентированности в государственном и муниципальном управлении:

- шкала SOCO оценивает действия персонала только в сфере торговли [6];
- шкала MKTOR включает компоненту «ориентация на конкурентов», а также одним из критериев принятия решений является ориентация на прибыль [7], что неприменимо к общественному сектору;
- шкала MARKOR имеет 32 индикатора [8], что создает эффект перегруженности анкеты [12, с. 45]. В связи с этим возникает вопрос о целесообразности использования данной шкалы при оценке клиентоориентированности в условиях ограниченности бюджетной обеспеченности и высокой загруженности работников государственных и муниципальных органов власти;
- шкала CUSTOR обладает рядом ограничений: информация со стороны клиента практически не используется, и основной целью является определение инновационной активности организации [9], что не является приоритетной задачей при исследовании клиентоориентированности государственного и муниципального органа власти;

В связи с неприменимостью вышеперечисленных шкал оценки клиентоориентированности к государственному и муниципальному управлению, необходимо разработать критерии оценки клиентоориентированности в государственном и муниципальном управлении.

Классической методикой оценки качества услуг в коммерческом секторе является модель SERVQUAL (от англ. Service Quality – Качество сервиса), представленная в работе А. Парасурамана, В. Цайтамль и Л. Берри [13]. В основе данной методики лежит утверждение, что качество – это сопоставление ожиданий клиента с уровнем предоставленной услуги. В современном виде в модель включены следующие факторы [14, с. 80]:

- осязаемость (tangibles): принимаются во внимание все физические предметы, которые используются в процессе предоставления услуги;

- надежность (reliability): оказание услуги вовремя, в точно отведенные сроки;
- отзывчивость (responsiveness): готовность персонала помочь;
- убедительность (assurance): компетентность персонала и его способность вызывать доверие;
- эмпатия (empathy): внимание к клиентам.

Данная модель применима также для оценки качества услуг в государственном и муниципальном управлении.

Факторы, формирующие клиентоориентированность персонала, представлены в модели оценки клиентоориентированности персонала – модель COSE (Customer Orientation of Service Employees – Клиентоориентированность работников сферы услуг), разработанная зарубежными исследователями [5]. Модель описывает факторы, формирующие клиентоориентированность персонала, и анализирует воздействие клиентоориентированности персонала на удовлетворенность потребителей, их впечатление от услуги [15, с. 82]. Данную модель возможно использовать также для оценки клиентоориентированности государственных и муниципальных служащих, используя следующие факторы:

- технические навыки: знания, навыки и опыт (квалификация);
- социальные навыки: вежливость, внимание, доброжелательность и т. д.
- мотивация: материальное стимулирование, нематериальное поощрение, уважение со стороны населения.

В менеджменте существует концепция воспринимаемой ценности, согласно которой ценность определяется как общая оценка потребителем полезности, которая основывается на восприятии того, что он получает (выгод) и чем он жертвует (убытков). Наиболее полно процесс потребления раскрыт в типологии

воспринимаемой ценности Холбрука: понятие потребительской ценности рассматривается как взаимодействие: а) эмоциональной связи между потребителем и товаром/услугой и б) восприятия цены и получаемой выгоды. Ценность является многомерной конструкцией, которая содержит несколько типов воспринимаемой ценности.

В таблице 1 представлена типология воспринимаемой ценности государственных и муниципальных услуг в соответствии с подходом Морриса Холбрука.

Кроме факторов, включенных в модели SERVQUAL и COSE, определяющих качество услуг и клиентоориентированность персонала, следует учитывать загруженность специалистов, предоставляющих государственные и муниципальные услуги, поскольку данный фактор влияет на наличие очередей.

Например, в Южковском сельском поселении Ленинградской области наблюдаются большие очереди в связи с высокой загруженностью специалистов. Органам местного самоуправления приходится заниматься проблемами 40 тысяч человек (35 тысяч – дачники), в то время как официально численность сотрудников администрации поселения рассчитывается исходя из количества только постоянно зарегистрированных жителей (3779 чел.) [17]. Такой дисбаланс серьезно увеличивает нагрузку на работников администрации, что является стрессогенным фактором.

Условием существования высокого уровня клиентоориентированности является бюджетная обеспеченность муниципального образования.

Большая часть доходов бюджета должна обеспечиваться налоговыми поступлениями. В частности, в Муринском и Бугровском сельских поселениях Ленинградской области высокие налоговые доходы формируются благодаря уникальному местоположению, обладающему инвестиционной привлекательностью: поступают существенные суммы налога на

Таблица 1. Типы воспринимаемой ценности в муниципальном управлении

	Внешняя ценность	Внутренняя ценность
Ценность, ориентированная на себя	Эффективная ценность: Территориальная доступность, удобный режим работы, простота заполнения бланков (экономия денег, времени, энергии)	Эмоциональная ценность: Положительное впечатление от получения услуги: комфортное здание, приятные цвета в интерьере, чистота помещений, доброжелательность
Ценность, ориентированная на других	Социальная ценность: создание позитивного имиджа особенно важно и актуально для органов власти, поскольку, благодаря ему, повышается доверие к власти и удовлетворенность оказанием услуг	Альтруистическая (бескорыстная, этическая) ценность: Забота о посетителях: все процедуры максимально упрощаются; доброжелательное обслуживание основано на принципах морали и нравственности

Источник: составлено автором на основе [16, с. 149].

Таблица 2. Итоги исполнения бюджета Бугровского, Муринского и Юкковского сельских поселений за 2016 г.

Наименование источников	Исполнено за 2016 г. в Бугровском сельском поселении, тыс. руб.	Исполнено за 2016 г. в Муринском сельском поселении, тыс. руб.	Исполнено за 2016 г. в Юкковском сельском поселении, тыс. руб.
Налоговые доходы	162 924	165 106,9	36 819,1
Неналоговые доходы	5 158	4 570,5	6 201,8
Безвозмездные поступления	30 317	12 821,4	5 261,7
ИТОГО доходов с учетом безвозмездных поступлений	198 399	182 498,8	48 282,6

Источник: составлено по [18–20].

имущество и земельного налога, обусловленные активным жилищным строительством и наличием предприятий на территории поселений (таблица 2).

В Юкковском сельском поселении возможность существенно повысить доходную часть бюджета за счет инвесторов отсутствует, поскольку 70,9 % площади занимают земли лесного фонда, 13,4 % – занимают земли сельскохозяйственного назначения [17].

Бюджетная обеспеченность влияет на уровень клиентоориентированности в следующих аспектах:

- обеспечение комфортности в административном здании: качественный ремонт, материально-техническая оснащенность, наличие кондиционеров, сидячих мест для ожидания, просторных помещений;
- уровень удовлетворенности работой администрации: поступающие обращения и требования населения не могут быть удовлетворены полностью и своевременно в связи с недостаточностью бюджетных средств;
- степень взаимодействия с населением: вовлечение граждан в народный бюджет. В связи с тем, что существует жесткая ограниченность бюджетных средств, отсутствует возможность вовлекать общественность в распределение бюджетных расходов на наиболее важные, с точки зрения жителей, направления;
- местные органы самоуправления самостоятельно устанавливают уровень заработных плат работников администраций, исходя из уровня бюджетной обеспеченности, если бюджет является бездотационным;
- возможность найма дополнительных штатных единиц в периоды высокой загрузки администрации.

Клиентоориентированные стандарты при оказании услуг

Следует учитывать, что разработка критериев оценки клиентоориентированности в государственном

и муниципальном управлении не должна приводить к формализованному, стандартному поведению работников государственных и муниципальных органов власти. Л. А. Соколов в своей статье отмечает, что при разработке любых стандартов клиентоориентированности важно отталкиваться от следующих посылок [10, с. 14]:

- важно, чтобы стандарты задавали именно минимум необходимых вещей, в противном случае они превратятся в трудновыполнимое нагромождение требований;
- при обучении сервису крайне важно добиваться передачи не только эксплицитных, формализованных, но и имплицитных знаний и навыков.

Значительная разница заметна в стандартах поведения государственного (муниципального) служащего, закрепленных в нормативных правовых актах и Типовом кодексе этики госслужащего [21, ст. 12, 14.2], [22, пп. 10–28], и правилах поведения, существующих в организациях коммерческого сектора. В результате сравнения правил поведения, закрепленных в Кодексе корпоративной этики Группы Сбербанк [23] (который в 2015 г. признан лауреатом премии «Права потребителей и качество обслуживания») как самый клиентоориентированный банк России), и стандартов поведения государственного (муниципального) служащего, было выявлено следующее: в Федеральном законе и Типовом кодексе этики госслужащего стандарты поведения носят запретительный и принудительный характер, в то время как в Кодексе этики Сбербанка принципы работы отражают организационную культуру, в центре которой – клиенты.

Клиентоориентированный подход не должен обязывать сотрудников соответствовать каким-либо стандартам, он нацелен на мотивацию и побуждение к высококачественному и доброжелательному обслуживанию. Как отмечает Л. А. Соколов, для повышения уровня клиентоориентированности необходимо подбирать сотрудников, которым присуща

клиентоориентированность как черта характера [10, с. 15].

Следует отметить, что в Федеральном законе № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» в требованиях к кандидатам при прохождении конкурса на замещение государственной или муниципальной должности зафиксированы только «технические навыки» (по модели COSE): уровень профессионального образования; стаж службы или работы по специальности; направление подготовки; знания и умения, которые необходимы для исполнения должностных обязанностей [21, ст. 9].

В результате анализа лучших муниципальных практик в области оценки работы местных властей, принявших участие в конкурсе, проведенном Всероссийским Советом местного самоуправления в 2015–2016 гг. [24], было выявлено, что лучшие практики соответствуют концепции маркетинга взаимоотношений: в частности, в г. Сургут внедрен комплексный подход к оценке деятельности органов местного самоуправления. В данном подходе «результаты анализа субъективного мнения жителей учитываются наравне с объективными показателями» [25, с. 125].

Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации собрал в единый документ лучшие практики мониторинга и оценки качества и доступности государственных и муниципальных услуг и деятельности МФЦ [26]. Следует отметить, что помимо индикаторов оценки качества услуг, данными методиками предлагается оценивать ожидания заявителей, их удовлетворенность внимательностью, вежливостью сотрудников органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, что свидетельствует о том, что в процессе оценки качества предоставляемых услуг клиентоориентированность также оценивается.

Клиентоориентированный подход к составлению административных регламентов предоставления муниципальных услуг

Клиентоориентированность должна присутствовать не только при непосредственном контакте получателя услуги и сотрудника, предоставляющего услугу, она должна находить отражение в нормативных правовых актах и регламентах [27, с. 156].

Государственные и муниципальные услуги предоставляются в соответствии с административными регламентами, которые устанавливают порядок и стандарт оказания услуг.

В частности, в Ленинградской области все административные регламенты предоставления муниципальных услуг составляются на основе шаблонов – «типовых административных регламентов предоставления муниципальных услуг», которые представлены на Внутреннем портале Администрации Ленинградской области [28].

В процессе изучения текстов административных регламентов был выявлен ряд недостатков. Во-первых, в них отсутствует содержание, которое было бы полезно в случае, если у читающего данный документ человека недостаточно времени на поиск необходимой информации.

Во-вторых, существующие блок-схемы регламентов предоставления муниципальных услуг следует дополнить указанием сроков каждого этапа (в днях). Блок-схемы предоставления муниципальных услуг отображают последовательность и взаимосвязь административных процедур и действий при оказании услуг. С помощью таких блок-схем проводится анализ структуры деятельности по предоставлению услуг с целью выяснения необходимости ее изменения и усовершенствования, например, для сокращения времени предоставления услуг [29, с. 26].

В-третьих, структура административных регламентов также требует доработки для упрощения работы с ними. Например, населению, прежде всего, необходимо знать, куда обращаться за предоставлением услуги, какой пакет документов для этого необходим, в какие сроки предоставляется услуга, и только после этого – последовательность, в которой осуществляется предоставление муниципальной услуги, и стандарты предоставления услуги. В настоящее время регламенты построены иным образом: сначала прописываются стандарты предоставления муниципальных услуг, а только затем необходимые документы и процесс предоставления услуги.

Простота и удобство данных документов будут способствовать увеличению доли заявителей, ознакомившихся с порядком и стандартами предоставления муниципальных услуг. Этому должно предшествовать информирование граждан о наличии таких документов и информации, которую они смогут в них найти, а также размещение данных административных регламентов в таких разделах официальных сайтов, которые можно легко обнаружить сразу при открытии сайта. Информированность граждан способствует формированию верных ожиданий от предоставления услуги, чтобы в конечном итоге результат получения услуги соответствовал их ожиданиям.

Критерии оценки клиентоориентированности в муниципальном управлении

Изучение научной литературы и лучших практик показало, что разработанные общепринятые индикаторы оценки клиентоориентированности в государственном и муниципальном управлении отсутствуют. В некоторых практиках показатели клиентоориентированности

включаются в перечень индикаторов оценки качества услуг.

Действительно, клиентоориентированность невозможна без качественного оказания услуг. Однако клиентоориентированность зависит не только от соответствия стандартам качества, но и от соответствия фактического результата ожиданиям, от условий, в которых предоставляется услуга, и от сотрудников, оказывающих услуги.

В результате изучения научной литературы, лучших практик и анализа административных регламентов предоставления муниципальных услуг был составлен перечень критериев и соответствующих индикаторов, рекомендуемый для оценки уровня клиентоориентированности при предоставлении государственных и муниципальных услуг (таблица 3). Он включает как индикаторы оценки качества услуг, использующиеся практически во всех мониторингах качества услуг, так и индикаторы, которые оценивают исключительно уровень клиентоориентированности.

Данные критерии и соответствующие индикаторы могут быть использованы при создании методик оценки клиентоориентированности муниципальных образований и введении дальнейших исследований в этой области.

Рекомендации по повышению уровня клиентоориентированности при предоставлении муниципальных услуг

Для повышения уровня удовлетворенности населения муниципальными услугами и уровня клиентоориентированности администраций муниципальных образований представляется возможным предложить ряд направлений совершенствования обслуживания населения при предоставлении муниципальных услуг.

Прежде всего, для повышения уровня клиентоориентированности необходимо обеспечить следующие базовые условия:

- Осознание необходимости клиентоориентированного подхода у глав администраций муниципальных образований и у сотрудников, предоставляющих муниципальные услуги.
- Достаточное финансирование.
- Проведение мониторинга удовлетворенности жителей муниципалитета. Следует обеспечить получение обратной связи от населения не только посредством написания жалоб и выражения мнения на ежегодном публичном слушании по результатам работы администрации, но и анкетирования посетителей администрации в течение года. Рекомендуется использовать официальный сайт для обеспечения взаимодействия с пользователями при помощи различных

интерактивных модулей: интерактивные опросы, электронные формы для отправки обращений и предложений, web-форумы для организации общения пользователей и представителей администрации и т.п.

- Во время собеседования при приеме на работу в администрацию следует оценивать не только технические, но и социальные навыки кандидата (в соответствии с моделью COSE).

- Обучение сотрудников администраций клиентоориентированности. Муниципальные служащие проходят курсы повышения квалификации, направленные, в первую очередь, на повышение их технических навыков – квалификации. Однако для повышения уровня клиентоориентированности необходимо приобретать и развивать социальные навыки: проходить курсы, обучающие культуре делового общения, формированию профессионального персонального имиджа, психологическому обеспечению профессиональной деятельности, методам урегулирования конфликтов, эффективным коммуникациям.

- Еще одним условием клиентоориентированности является оценка удовлетворенности сотрудников администрации. В частности, следует выяснить, оптимально ли загружены сотрудники администрации и насколько удовлетворяют их условия работы. Неудовлетворенность условиями работы является стрессогенным фактором. Усталость специалистов влияет на их стиль взаимодействия с клиентом.

Кроме обеспечения базовых условий клиентоориентированности в муниципальном образовании, рекомендуется провести работу по совершенствованию административных регламентов предоставления муниципальных услуг.

Кроме изменения самих административных регламентов предоставления муниципальных услуг, рекомендуется создание отдельного документа (брошюры), содержащего только необходимую для заявителей информацию о предоставлении услуги. Он должен быть составлен с помощью понятных и простых формулировок, быть доступным всем заявителям не только на официальном сайте, но и на информационных стендах, а также иметь небольшой объем.

Рекомендуется регулярно проводить работу по информированию населения о порядке предоставления услуг с целью формирования правильных ожиданий от получения услуги.

Следует создать стандарты комфортности в административном здании, которая влияет на впечатление посетителей: качественный ремонт, материально-техническая оснащенность, наличие кондиционеров, сидячих мест для ожидания, просторных помещений.

Оценивать уровень клиентоориентированности предлагается в соответствии с критериями и индикаторами, представленными в таблице 3.

Таблица 3. Критерии и индикаторы оценки клиентоориентированности в государственном и муниципальном управлении

Критерий	Индикатор
Качество предоставления услуги (в целом)	Соответствие предоставляемой услуги стандартам качества, установленным административными регламентами предоставления услуг
	Доля заявителей, удовлетворенных фактическим качеством результата услуги
	Доля заявителей, которые оценили качество услуги в целом как соответствующее их ожиданиям или превышающее его
Качество и доступность информации	Доля заявителей, удовлетворенных доступностью и качеством информации о порядке предоставления услуги
	Наличие доступного официального сайта, содержащего полную и достоверную информацию
Временные издержки	Среднее время ожидания в очереди заявителей при обращении за услугой
	Доля получателей, получивших результат услуги в нормативно установленные сроки
Финансовые затраты	Доля получателей услуги, считающих приемлемыми нормативно установленные размеры платы, взимаемой при предоставлении услуги
	Наличие сопутствующих финансовых затрат заявителя при получении услуги
Доступность	Возможность подать заявление о предоставлении услуги и получить результат посредством МФЦ и на Едином портале государственных услуг
	Доля заявителей, оценивших территориальную доступность и график работы органа исполнительной власти, органа местного самоуправления как удовлетворительные
Оценка сотрудников	Доля заявителей, удовлетворенных профессионализмом и доброжелательным отношением сотрудников при оказании услуги
Адаптированные для населения стандарты	Доля заявителей, удовлетворенных простотой структуры и содержания административных регламентов
	Доля заявителей, удовлетворенных простотой заполнения бланков, процедурой сбора документов
Внешние условия оказания услуг	Доля заявителей, удовлетворенных комфортностью помещений, мест для ожидания и приема
Обеспечение обратной связи	Доля удовлетворенных обоснованных жалоб к общему количеству обслуженных получателей услуг
	Использование официального сайта для взаимодействия с пользователями при помощи различных интерактивных модулей
	Проведение опросов населения
Доступность для маломобильных групп населения	Наличие мест для парковки специальных транспортных средств инвалидов, наличие пандусов
	Преимущественное расположение кабинетов на 1 этаже административного здания
Впечатление от услуги	Доля получателей услуг, у которых осталось в целом хорошее впечатление от услуги

Источник: составлено автором

Заключение

В процессе исследования было выяснено, что в государственном и муниципальном управлении отсутствует разработанный инструментальный исследования клиентоориентированности, поэтому инструментарий клиентоориентированности в менеджменте был адаптирован к государственному

и муниципальному управлению. В результате были определены базовые условия, необходимые для клиентоориентированности при предоставлении муниципальных услуг.

В связи с отсутствием разработанных общепринятых критериев оценки клиентоориентированности в государственном и муниципальном управлении, был разработан перечень критериев, включающий

индикаторы как соответствия стандартам качества, так и соответствия фактического результата ожиданиям, удовлетворенность условиями, в которых предоставляется услуга, и сотрудниками, оказывающими услуги. Данные критерии и индикаторы могут быть использованы при создании методик оценки клиентоориентированности муниципальных образований в дальнейших исследованиях.

На основе изученной литературы были выявлены проблемы обслуживания населения, влияющие на уровень клиентоориентированности при предоставлении муниципальных услуг местными органами власти. Основные проблемы, выявленные в процессе исследования:

- снижение уровня клиентоориентированности при низкой бюджетной обеспеченности и неудовлетворенности сотрудников условиями работы;
- отсутствие обучения сотрудников клиентоориентированности;

- критерии оценки кандидата при приеме на работу в администрацию муниципалитета, установленные нормативными правовыми актами, включают лишь технические навыки (по модели COSE – квалификация);

- низкий уровень осведомленности населения о существовании административных регламентов, структура которых требует доработки;

- запретительный и принудительный характер правил поведения государственных и муниципальных служащих, закрепленных в нормативных правовых актах.

В заключительной части работы предложены направления совершенствования обслуживания населения при предоставлении муниципальных услуг и возможные решения выявленных проблем, которые позволят повысить уровень удовлетворенности населения муниципальными услугами и уровень клиентоориентированности администраций.

Литература:

1. Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления: Указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 601. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
2. Ефремова М. В. Обобщение и систематизация подходов к определению понятия «клиентоориентированность» // Вестник Нижегородского университета им. Н. И. Лобачевского. Серия Социальные науки. 2016. № 2 (42). С. 17–24.
3. Гайнанов Д. А. Клиентоориентированный подход к предоставлению муниципальных услуг: теоретические и методические аспекты // Экономика и управление народным хозяйством. Серия Экономика и право. 2016. № 11. С. 26–33.
4. Рожков А. Г. Ориентация компании на клиента: результаты эмпирической проверки на примере российского рынка // Российский журнал менеджмента. 2014. Т. 12. № 3. С. 33–58.
5. Hennig-Thurau T. Customer Orientation of Service Employees: Its impact on customer satisfaction, commitment, and retention // International Journal of Service Industry Management. 2004. V. 15. № 5. P. 460–478.
6. Saxe, R. The SOCO Scale: A Measure of the Customer Orientation of Salespeople // Journal of Marketing Research. 1982. V. 19. № 3. P. 343–351.
7. Narver J.C. The Effect of a Market Orientation on Business Profitability // Journal of Marketing Research. 1990. V. 54. № 4. P. 20–35.
8. Kohli, A. MARKOR: A Measure of Market Orientation // Journal of Marketing Research. 1993. V. 30. № 4. P. 467–477.
9. Hajjat, M. Customer orientation: construction and validation of the CUSTOR scale // Marketing Intelligence & Planning. 2002. V. 20. № 7. P. 428–441.

References:

1. On the main directions of improving the system of public administration: Presidential Decree of 7 May 2012 № 601. Access from the ref.-legal system “ConsultantPlus».
2. Efremova M. V. Generalization and systematization of approaches to the definition of the concept of “customer-oriented” // Bulletin of the Nizhny Novgorod University. N. I. Lobachevsky. Series Social Sciences. 2016. № 2 (42). P. 17–24.
3. Gaynanov D. A. Client-oriented approach to the provision of municipal services: theoretical and methodological aspects // Economics and management of the national economy. Series Economics and Law. 2016. № 11. P. 26–33.
4. Rozhkov A. G. Orientation of the company to the client: the results of empirical verification on the example of the Russian market // The Russian Journal of Management. 2014. V. 12. № 3. P. 33–58.
5. Hennig-Thurau T. Customer Orientation of Service Employees: Its impact on customer satisfaction, commitment, and retention. International Journal of Service Industry Management. 2004. V. 15. № 5. P. 460–478.
6. Saxe R. The SOCO Scale: A Measure of the Customer Orientation of Salespeople // Journal of Marketing Research. 1982. V. 19. № 3. P. 343–351.
7. Narver J. S. The Effect of a Market Orientation on Business Profitability // Journal of Marketing Research. 1990. V. 54. № 4. P. 20–35.
8. Kohli A. MARKOR: A Measure of Market Orientation // Journal Marketing Research. 1993. V. 30. № 4. P. 467–477.
9. Hajjat M. Customer orientation: construction and validation about the CUSTOR scale // Marketing Intelligence & Planning. 2002. V. 20. № 7. P. 428–441.

Литература:

10. Соколов Л. А. Клиентоориентированность как основа управления на государственной службе и в бизнесе // Вестник МГУУ. 2013. №1. С. 12–16.
11. Захарова С. Г. Оценка системы управления муниципальных районов по критерию качества жизни населения // Власть. 2016. №8. С. 67–73.
12. Гулакова О. В. Специфика клиентоориентированности компаний на российском рынке: результаты эмпирического исследования // Вестник Санкт–Петербургского университета. – Серия Менеджмент. 2015. №4. С. 39–73.
13. Parasuraman A. A. Conceptual Model of Service Quality and its Implications for Further Research // The Journal of Marketing. 1985. V. 49. №4. P. 41–50.
14. Ивашкова Н. И. Расширение аналитических возможностей методики оценки качества услуг SERVQUAL // Вестник Российского экономического университета им. Г. В. Плеханова. 2012. №8. С. 80–87.
15. Шерешева М. Ю. Клиентоориентированность персонала в государственных организациях здравоохранения России // Вестник Санкт–Петербургского университета. Сер. 8. 2015. №4. С. 74–114.
16. Holbrook M. B. Introduction to consumer value // Consumer Value: A Framework for Analysis and Research, Routledge. New York. 1999. P. 149.
17. Об итогах социально-экономического развития муниципального образования за 2016 г.: Отчет главы МО «Южковское сельское поселение» Аркания Р. Г. [Электронный ресурс]. URL: <http://ykki.ru/index.php/teksty-ofitsialnykh-vystuplenij-i-zayavlenij-rukovoditelej-i-zamestitelej-rukovoditelej-mo-ryukkovskoe-selskoe-poselenie> (дата обращения 20.12.2017).
18. Об исполнении бюджета муниципального образования «Бугровское сельское поселение» за 2016 год: Решение Совета депутатов муниципального образования Бугровское сельское поселение Всеволожского муниципального района Ленинградской области от 18.04.2017 г. №10. [Электронный ресурс]. URL: <http://admbsp.ru/prsectorbu> (дата обращения 21.12.2017).
19. Отчёт о социально-экономическом развитии муниципального образования «Муринское сельское поселение» Всеволожского муниципального района Ленинградской области за 2016 год от 22 марта 2017 г. [Электронный ресурс]. URL: https://www.xn----7sbapuabb4afggnvexrx7c1l.xn--p1ai/index.php?option=com_content&view=article&id=520:otchet-glavy&catid=56&showall=&limitstart=1&Itemid=381 (дата обращения 24.12.2017).
20. Об исполнении бюджета за 2016 год и деятельности администрации муниципального образования: Отчет главы администрации МО «Южковское сельское поселение» А. А. Сазонова [Электронный ресурс]. URL: <http://ykki.ru/index.php/teksty-ofitsialnykh-vystuplenij-i-zayavlenij-rukovoditelej-i-zamestitelej-rukovoditelej-mo-ryukkovskoe-selskoe-poselenie> (дата обращения 20.12.2017).
21. О муниципальной службе в Российской Федерации: Федеральный закон от 02 марта 2007 г. №25–ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

References:

10. Sokolov L. A. Client-Orientedness as a Basis of Management in the Civil Service and in Business // Bulletin of the Moscow State University of Management. 2013. №1. P. 12–16.
11. Zakharova S. G. Evaluation of the management system of municipal regions by the criterion of the quality of life of the population // Vlast. 2016. №8. P. 67–73.
12. Gulakova O. V. Specificity of client orientation of companies in the Russian market: the results of an empirical study // Bulletin of St. Petersburg University. – Series Management. 2015. №4. P. 39–73.
13. Rarasuraman A. A. Conceptual Model of Service Quality and its Implications for Further Research // The Journal of Marketing. 1985. V. 49. №4. P. 41–50.
14. Ivashkov N. I. Expansion of analytical capabilities of the methodology for assessing the quality of services SERVQUAL // Bulletin of the Russian Economic University. G. V. Plekhanov. 2012. №8. P. 80–87.
15. Sheresheva M. Yu. Client-Orientedness of Staff in Public Health Organizations of Russia // Vestnik of St. Petersburg University. Ser. 8. 2015. №4. P. 74–114.
16. Holbrook M. B. Introduction to consumer value // Consumer Value: A Framework for Analysis and Research, Routledge. New York. 1999. P. 149.
17. About the results of the social and economic development of the municipality for 2016: Report of the head of the Yukkovo rural settlement Arkania RG. [e-resource]. URL: <http://ykki.ru/index.php/teksty-ofitsialnykh-vystuplenij-i-zayavlenij-rukovoditelej-i-zamestitelej-rukovoditelej-mo-ryukkovskoe-selskoe-poselenie> (date of reference 20.12.2017).
18. On the execution of the budget of the municipal entity “Bugrovskoye rural settlement» for 2016: Decision of the Council of Deputies of the municipal entity Bugrovskoye rural settlement of the Vsevolozhsky municipal district of the Leningrad Region dated 18 April 2017 №10. [e-resource]. URL: <http://admbsp.ru/prsectorbu> (date of reference 20.12.2017).
19. Report on the socio-economic development of the municipal formation “Murinsky rural settlement» Vsevolozhsky municipal district of the Leningrad region for 2016 of 22 March 2017. [e-resource]. URL: https://www.xn----7sbapuabb4afggnvexrx7c1l.xn--p1ai/index.php?option=com_content&view=article&id=520:otchet-glavy&catid=56&showall=&limitstart=1&Itemid=381 (date of reference 20.12.2017).
20. On the execution of the budget for 2016 and the activities of the administration of the municipality: Report of the head of the administration of the “Yukkovo rural settlement» A. A. Sazonov. [e-resource]. URL: <http://ykki.ru/index.php/teksty-ofitsialnykh-vystuplenij-i-zayavlenij-rukovoditelej-i-zamestitelej-rukovoditelej-mo-ryukkovskoe-selskoe-poselenie> (date of reference 20.12.2017).
21. On the municipal service in the Russian Federation: Federal Law №25-FL of 2 March 2007. Access from the ref.-legal system “ConsultantPlus»

Литература:

22. Типовой кодекс этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих: Решение президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции от 23 декабря 2010 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
23. Кодекс корпоративной этики Группы Сбербанк: Постановление Правления Банка от 30 сентября 2015 г. № 534 §6а, Решение Наблюдательного совета Банка от 29 октября 2015 г. (протокол № 52). [Электронный ресурс]. URL: <http://www.sberbank.com/ru/investor-relations/disclosure/regulative-documents> (дата обращения 30.01.2018).
24. Банк лучших практик местного самоуправления. [Электронный ресурс]. URL: <http://vsmsinfo.ru/bank-luchshikh-munitsipalnykh-praktik> (дата обращения 29.01.2018).
25. Сборник проектов Конкурса Всероссийского Совета местного самоуправления на лучшую муниципальную практику (победители и финалисты) / Под. Ред. С. А. Романовой. М.: 2016 г. 340 с.
26. Лучшие практики мониторинга и оценки качества и доступности государственных и муниципальных услуг и деятельности многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг. [Электронный ресурс]. URL: <http://ac.gov.ru/files/content/4886/materialy-regionalnaja-opyt-mfc-pdf.pdf> (дата обращения 25.12.2017).
27. Зверькова Т. Н. Клиентоориентированность как предпосылка совершенствования розничной банковской деятельности // Вестник Оренбургского государственного университета. 2012. № 13 (149). С. 152–158.
28. Административные регламенты. [Электронный ресурс]. URL: <http://vplo.lenobl.ru/admreg> (дата обращения 05.02.2018).
29. Мальцев А. Н. Клиентоориентированный подход в бизнесе и государственном (муниципальном) управлении // Власть. 2011. № 10. С. 24–29.

References:

22. Model Code of Ethics and Official Behavior of Civil Servants of the Russian Federation and Municipal Employees: Decision of the Presidium of the Council under the President of the Russian Federation on Combating Corruption of December 23, 2010. Access from the ref.-legal system “ConsultantPlus»
23. Code of Corporate Ethics of the Sberbank Group: Resolution of the Bank’s Management Board dated 30 September 2015 № 534 §6a, Resolution of the Bank’s Supervisory Board of 29 October 2015 (Minutes № 52). [electronic resource]. URL: <http://www.sberbank.com/en/investor-relations/disclosure/regulative-documents> (date of reference 30.03.2017).
24. Bank of the best practices of local government. [e-resource]. URL: <http://vsmsinfo.ru/bank-luchshikh-munitsipalnykh-praktik> (date of reference 20.12.2017).
25. Collection of projects of the Competition of the All-Russia Council of Local Self-Government for the best municipal practice (winners and finalists) / Pod. Ed. S. A. Romanova. M.: 2016, 340 p.
26. Best practice in monitoring and assessing the quality and accessibility of state and municipal services and the activities of multifunctional centers for providing state and municipal services [e-resource]. URL: ac.gov.ru/files/content/4886/material-ulgiialnalog-or-mf-rdf.rdf (date of reference 30.03.2017).
27. Zver'kova T. N. Client-Orientation as a Prerequisite for Improving Retail Banking Activity // Bulletin of the Orenburg State University. 2012. № 13 (149). P. 152–158.
28. Administrative Regulations. [e-resource]. URL: <http://vplo.lenobl.ru/admreg>. (date of reference 30.03.2017)
29. Maltsev A. N. The client-oriented approach in business and state (municipal) management // Vlast. 2011. № 10. P. 24–29.

**ПРОЦЕССНЫЙ ПОДХОД К ОРГАНИЗАЦИИ
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО
САМОУПРАВЛЕНИЯ ПО ПРЕДОСТАВЛЕНИЮ
МУНИЦИПАЛЬНЫХ УСЛУГ**

Костина С. Н.

кандидат социологических наук, доцент, доцент кафедры теории и методологии государственного и муниципального управления, Уральский федеральный университет имени первого Президента России Б. Н. Ельцина (Россия), 620002, Россия, г. Екатеринбург, ул. Мира, 19, kostinasn@mail.ru

Кукарцева М. В.

ведущий специалист отдела экономики и инвестиций, Администрация Режевского городского округа (Россия), 623751, Россия, Свердловская область, г. Реж, ул. Березовая Роща, д.12, marina.kukarceva.67@mail.ru

УДК 352:005.3
ББК 67.401.03

Цель. Анализ процессов деятельности органов местного самоуправления по предоставлению муниципальных услуг.

Методы. Анализ основан на использовании методологии процессного подхода и менеджмента качества услуг. В качестве основного подхода используется модель жизненного цикла услуги.

Результаты. В данном исследовании на основе положений процессного подхода, а также менеджмента качества, отраженного в российских национальных стандартах, подробно описываются основные процессы деятельности органов местного самоуправления, связанные с оказанием муниципальных услуг. Предоставление муниципальной услуги рассматривается с точки зрения ее жизненного цикла, включающего процессы проектирования, ресурсного обеспечения, оказания, контроля качества услуги. Каждый из выделенных процессов, в свою очередь, представляет собой достаточно сложную совокупность подпроцессов деятельности органа местного самоуправления.

Научная новизна. Научная новизна заключается в расширении теоретических представлений о процессах деятельности органов местного самоуправления по предоставлению муниципальных услуг, а также комплексном описании данных процессов.

Ключевые слова: оказание муниципальных услуг, органы местного самоуправления, процессный подход, жизненный цикл услуги.

**PROCESS APPROACH TO THE ORGANIZATION OF ACTIVITIES OF LOCAL
GOVERNMENTS IN THE PROVISION OF MUNICIPAL SERVICES**

Kostina S. N.

Candidate of Sociological Sciences, Associate Professor, Associate Professor of the Department of Theory and Methodology of State and Municipal Management, Ural Federal University named after the first President of Russia B. N. Yeltsin (Russia), 620002, Russia, Yekaterinburg, Mira str., 19, kostinasn@mail.ru

Kukartseva M. V.

Leading Specialist of the Department of Economics and Investment, Administration of the Rezhnevsky Municipal District (Russia),
623751, Russia, Sverdlovsk Region, Rezh, Birch Grove str., 12, marina.kukarceva.67@mail.ru

Purpose. Analysis of the processes of the activity of local self-government bodies in the provision of municipal services.

Methods. The analysis is based on the use of the methodology of the process approach and the quality management of services. The main approach is the service life cycle model.

Results. In this study, based on the provisions of the process approach, as well as quality management, reflected in Russian national standards, the main processes of local government activities related to the provision of municipal services are described in detail. Provision of municipal services is considered from the point of view of its life cycle, including the processes of design, resource provision, provision, quality control of the service. Each of the selected processes, in turn, is a fairly complex set of subprocesses of the activity of the local government.

Scientific novelty. The scientific novelty consists in expanding theoretical ideas about the processes of local self-government bodies' activity in the provision of municipal services, as well as a comprehensive description of these processes.

Key words: provision of municipal services, local government, process approach, service life cycle.

Оказание муниципальных услуг в современный период является одним из основных видов деятельности органов местного самоуправления. В то же время в законодательстве отсутствует определение понятия «оказание муниципальной услуги». Традиционно, в большинстве научных публикаций под оказанием услуги понимается деятельность органа местного самоуправления, которая начинается с обращения заявителя и заканчивается выдачей ему результата услуги. Данный подход, на наш взгляд, не учитывает остальные виды деятельности органа местного самоуправления, связанные с оказанием услуг (например, ресурсное обеспечение), однако именно они во многом определяют качество оказания услуги. Соответственно, необходимо выявление и системное описание всех данных процессов.

Целью исследования выступает анализ процессов деятельности органов местного самоуправления по предоставлению муниципальных услуг. Перспективным методологическим подходом с этой точки зрения является процессный подход, который позволяет дать системное описание всех видов деятельности органа местного самоуправления. Процессный подход заключается в выделении в организации сети процессов и управлении ими для достижения максимальной эффективности ее деятельности. Особенность процессного подхода – описание всех действий, необходимых для достижения цели организации в виде последовательных, четко регламентированных операций, которые на выходе дают результат, ориентированный на конкретного потребителя [1].

Применение процессного подхода в отношении оказания услуг нашло свое отражение в современных национальных стандартах. На наш взгляд, обоснованным является их использование и для анализа муниципальных услуг.

Исходя из ГОСТ Р 50646-2012 «Услуги населению. Термины и определения», услуга понимается как результат непосредственного взаимодействия исполнителя и потребителя, а также собственной деятельности исполнителя услуг по удовлетворению потребности

потребителя услуг [2]. В п. 3.1.9 данного стандарта оказание (предоставление) услуги определяется как деятельность исполнителя услуги, необходимая для обеспечения выполнения услуги, а собственно оказание услуги – как действие по предоставлению услуги. Также стандарт выделяет в оказании услуги отдельные этапы – обеспечение необходимыми ресурсами, технологический процесс исполнения, контроль, испытание, приемка, процесс обслуживания [2].

Для целей анализа нам интересны определения, которые даются для этапов оказания услуги. Так, технологический процесс исполнения услуги понимается как основная часть процесса предоставления услуги, связанная с изменением состояния объекта услуги; а процесс обслуживания как совокупность операций и действий, выполняемых исполнителем услуг при непосредственном контакте с потребителем в процессе оказания (предоставления) услуг [2]. В итоге, традиционное понимание оказания муниципальной услуги в данной терминологии включает в себя процесс исполнения услуги и процесс обслуживания.

Рассмотрим более подробно, что представляет собой процесс применительно к деятельности органа местного самоуправления по оказанию услуг. В стандарте ГОСТ Р ИСО 18091-2016 «Системы менеджмента

качества. Руководящие указания по применению ISO 9001:2008 в местных органах власти» процесс понимается как деятельность, использующая ресурсы и управляемая в целях преобразования входов в выходы [3]. При этом функционирование организации рассматривается как совокупность многочисленных взаимосвязанных видов деятельности, где часто выход одного процесса образует непосредственно вход следующего [3]. Этот же стандарт дает определение процесса местных органов власти (local government process). Под ним понимается совокупность взаимосвязанных или взаимодействующих действий местных органов власти, которые преобразовывают вход в соответствующий выход/результат [3]. В качестве входа выступают, например, общественные политики, ресурсы, потребности и ожидания потребителя/гражданина, а в качестве выхода – продукты/услуги, предоставляемые гражданам.

Р. М. Ибрагимов в рамках методологии процессного подхода определяет процесс предоставления муниципальных услуг как систему последовательных, целенаправленных и регламентированных видов деятельности органов местного самоуправления, хозяйствующих субъектов – производителей и поставщиков услуг по решению вопросов местного значения, в которой посредством управляющего воздействия и с помощью ресурсов входы процесса преобразуются в выходы и результаты процесса, удовлетворяющие местные интересы населения и организаций – потребителей услуг, находящихся на территории муниципального образования [4].

Для дальнейшего анализа процессов, протекающих в органе местного самоуправления по предоставлению муниципальных услуг обратимся к модели системы обеспечения качества услуг, представленной в одноименном стандарте [5]. Главный процесс, обеспечивающий оказание (предоставление) услуг, обозначен в ней как «Процессы жизненного цикла услуг». Они могут включать проектирование, разработку, закупки, производство и обслуживание процесса производства услуг [5].

И. Э. Веденяпин на основе анализа подходов, описанных в различных стандартах, предложил следующую последовательность этапов жизненного цикла услуги:

- анализ рынка услуг, текущих и перспективных потребностей в услугах;
- разработка технических и иных требований к услуге, проектирование услуги;
- материально-техническое обеспечение процесса оказания услуги;
- технологическая подготовка процесса оказания услуги, разработка технологических процессов;
- предоставление потребителю информации об оказываемых услугах;

- принятие заказа;
- процесс оказания услуги;
- проведение контрольных, приемо-сдаточных и иных испытаний;
- выдача заказа [6, 220].

С учетом специфики деятельности органа местного самоуправления, мы предлагаем рассматривать оказание муниципальной услуги как совокупность следующих процессов: проектирования, обеспечения ресурсами, оказания, контроля качества услуги. Вместе данные процессы образуют жизненный цикл муниципальной услуги.

Рассмотрим данные процессы более подробно. Проектирование начинается с формального признания необходимости услуги. Данная ситуация может возникнуть как следствие изменения законодательства или появления потребности у населения муниципального образования, выраженной в обращениях граждан.

Проектирование муниципальной услуги также может быть рассмотрено как совокупность следующих действий по определению: потребности у населения в конкретной услуге; названия и содержания услуги; категорий заявителей и перечня необходимых для каждой категории документов для оказания услуги; необходимости использования межведомственного взаимодействия в процессе оказания услуги; форм оказания услуги (через МФЦ, в электронной форме); последовательности административных действий и процедур; условий оказания услуги; показателей качества и т.д.

Второй процесс, связанный с оказанием муниципальных услуг – это ресурсное обеспечение. Оно предполагает определение потребности и обеспечение кадровых, материально – технических, правовых, информационных и других ресурсов, необходимых для оказания услуги.

Правовое обеспечение оказания муниципальной услуги предполагает разработку и утверждение нескольких групп муниципальных правовых актов:

1. Муниципальные правовые акты, которые целом определяют систему оказания услуг в муниципальном образовании (касаются всех муниципальных услуг). К ним относятся: перечень муниципальных услуг; положение о разработке административных регламентов; положение об оценке качества оказания услуг; перечень услуг, которые являются необходимыми и обязательными при оказании муниципальных услуг и др.

2. Муниципальные правовые акты в отношении конкретной муниципальной услуги: о включении новой услуги в перечень услуг, предоставление которых организовано на территории муниципального образования; включение услуги в Реестр муниципальных услуг субъекта РФ; регламентирующие документы – административный регламент, а также при необходимости технологической карты межведомственного взаимодействия

и технологической схемы (в случае, если услуга предполагает оказание через МФЦ).

3. Соглашения (договоры), заключение органом местного самоуправления: о взаимодействии и об информационном обмене при предоставлении муниципальных услуг на базе МФЦ; о подключении к системе межведомственного информационного взаимодействия; об использовании различных информационных систем, в том числе государственной информационной системы «Государственные и муниципальные платежи», информационной системы «Система исполнения регламентов» и др.

Кадровое обеспечение предполагает не просто определение ответственных за реализацию отдельных процессов и административных процедур оказания услуги, но и при необходимости повышение их квалификации, а также внесение изменений в должностные регламенты муниципальных служащих, занятых в процессах оказания услуги.

Материально-техническое обеспечение связано с созданием комфортных условий для потребителей муниципальных услуг в процессе обслуживания, в том числе в местах ожидания; наличием необходимых технических условий оказания услуги (обеспечение компьютерной и множительной техникой, расходными материалами, специализированным программным обеспечением, каналами связи, бланками и т.д.).

Информационное обеспечение оказания муниципальной услуги предполагает разработку и размещение информации о порядке ее предоставления на официальном сайте органа местного самоуправления, на информационных стендах, установленных в точке оказания услуги, в информационной системе «Единый портал государственных услуг», в СМИ. Кроме этого, информационное обеспечение может включать буклеты, памятки, предоставление информации через инфоматы и др.

Кадровое, материально-техническое и отчасти информационное обеспечение должно основываться на изучении особенностей потребностей в данной услуге у населения, на основе которой может быть произведен расчет примерных объемов оказания услуги и, соответственно, необходимых кадровых ресурсов, бланков, расходных материалов и т.д.

Можно выделить и организационное обеспечение оказания услуг, которое предполагает создание обособленных структур, например, муниципальных МФЦ, комиссий по повышению качества оказания услуг и др.

Основной процесс жизненного цикла услуги – оказание услуги – традиционно описывается как последовательность этапов: принятия заявления, рассмотрения и принятия решения по предоставлению услуги и выдачи результатов.

Если же процесс оказания услуги рассматривать как совокупность технологического процесса

исполнения услуги и процесса обслуживания, то его конфигурация становится более сложной. К процессу обслуживания можно отнести, кроме приема заявления и выдачи результатов, такие процессы как реализацию принятого органом решения (получение гражданином предмета услуги, фактического результата, блага, за которым обратился гражданин); получение и обработку от гражданина сведений по факту получения услуги (обратная связь с гражданином) [7]. На наш взгляд, нельзя забывать и о таких процессах как информирование заявителя о ходе оказания услуги, реализации досудебного (внесудебного) обжалования, которое происходит в процессе оказания услуги.

Технологический процесс исполнения муниципальной услуги может носить простой и сложный характер. Сложность процесса может определяться двумя критериями: количеством участников процесса и количеством сценариев оказания услуги. В первом случае простая модель процесса предполагает его осуществление одним субъектом, в сложную модель процесса вовлечены два субъекта и более субъектов (например, МФЦ; организации, предоставляющие необходимые и обязательные услуги для оказания муниципальных услуг; иные органы и организации, в распоряжении которых находятся сведения, необходимые для оказания муниципальной услуги). Наличие различных сценариев, в свою очередь, определяется особенностями предоставления услуги для различных категорий заявителей либо возможностью получения различных результатов услуги.

Процесс контроля качества оказания муниципальных услуг предполагает, прежде всего, проверку исполнения административного регламента оказания муниципальной услуги. Муниципальные образования самостоятельно определяют порядок оценки качества оказания муниципальных услуг. Процесс оценки качества оказания услуги предполагает определение показателей и процедур оценки; осуществление сбора информации об уровне качества и доступности муниципальных услуг и ее анализа. Субъектами процесса оценки качества муниципальной услуги, могут быть органы местного самоуправления, специализированные независимые организации, получившие заказ, независимые эксперты, общественные советы.

Каждый процесс жизненного цикла услуги предполагает определение его участников, в качестве которых выступают:

1. Владелец процесса – субъект, который его реализует.
2. На входе им является поставщик процесса, тот, кто предоставляет входящие ресурсы. К поставщикам можно отнести органы государственной власти и местного самоуправления, организации (как поставщиков документов и информации, а также других

ресурсов, необходимых для предоставления услуги); организации, предоставляющие услуги, необходимые и обязательные для получения муниципальной услуги; МФЦ.

3. Потребитель процесса – тот, кто потребляет результат процесса. Ими могут быть не только заявители, обратившиеся за услугой, но и население в целом (например, на выходе процесса информационного обеспечения), МФЦ, другие органы и организации.

Кроме этого, отдельные структурные подразделения и муниципальные служащие органа местного самоуправления могут выступать в качестве как владельца, так и поставщика и потребителя отдельных процессов жизненного цикла услуги.

Подводя итоги, можно сделать вывод о том, что процесс предоставления муниципальной услуги как деятельности органов местного самоуправления включает в себя помимо самого оказания услуги (как процессов исполнения и обслуживания) еще целый комплекс процессов, которые в совокупности представляют собой жизненный цикл услуги. Такой подход к анализу и организации деятельности органов местного самоуправления позволит обеспечить качество оказания муниципальных услуг, т.к. проблемы могут возникнуть на любом этапе жизненного цикла услуги. Например, ошибки проектирования услуги приводят в итоге к проблемам ее технологического исполнения, недостатки ресурсного обеспечения – к снижению качества обслуживания.

Литература:

1. Карлина А. А. Процессный подход в муниципальном управлении // Вестник Самарского муниципального института управления. 2008. № 7. 24–35.
2. ГОСТ Р 50646-2012 Услуги населению. Термины и определения. Доступ из профессиональной справочной системы «Техэксперт».
3. ГОСТ Р ИСО 18091-2016 Системы менеджмента качества. Руководящие указания по применению ISO 9001:2008 в местных органах власти. Доступ из профессиональной справочной системы «Техэксперт».
4. Ибрагимов Р. М. Развитие процесса оказания муниципальных услуг в территориальной социально-экономической системе. Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата экономических наук. Саратов, 2009. 21 с.
5. ГОСТ Р 50691-2013 Услуги населению. Модель системы обеспечения качества услуг. Доступ из профессиональной справочной системы «Техэксперт».
6. Веденяпин И. Э. Определение этапов жизненного цикла услуги как один из методологических аспектов создания системы менеджмента качества для сферы оказания социальных услуг // Вестник Уфимского государственного авиационного технического университета. 2011. № 5 (45). С. 216–221.
7. Тибилова Г. Мониторинг полного жизненного цикла государственных услуг. [Электронный ресурс]. URL: <http://d-russia.ru/monitoring-polnogo-zhiznennogo-tsikla-gosudarstvennyh-uslug.html> (дата обращения 25.02.2018)

References:

1. Karlina A. A. The Process Approach in Municipal Management // Bulletin of the Samara Municipal Management Institute. 2008. № 7. 24–35.
2. GOST R 50646-2012 Services to the public. Terms and Definitions. Access from the professional help system “Tekhekspert”.
3. Quality Management Systems. Guidance on the application of ISO 9001: 2008 in local government. Access from the professional help system “Tekhekspert”.
4. Ibragimov R. M. Development of the process of rendering municipal services in the territorial socio-economic system. The dissertation author’s abstract on competition of a scientific degree of the candidate of economic sciences. Saratov, 2009. 21 p.
5. GOST R 50691-2013 Services to the public. Model of the quality assurance system. Access from the professional help system “Tekhekspert”.
6. Vedenyapin I. E. Identification of the stages of the service life cycle as one of the methodological aspects of the creation of a quality management system for the provision of social services // Bulletin of the Ufa State Aviation Technical University. 2011. № 5 (45). P. 216–221.
7. Tibilova G. Monitoring of the full life cycle of public services. [e-resource]. URL: <http://d-russia.ru/monitoring-polnogo-zhiznennogo-tsikla-gosudarstvennyh-uslug.html> (date of reference 25.02.2018)

СОВРЕМЕННЫЕ ТЕНДЕНЦИИ СОЦИАЛЬНО- ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

ОТ СТРАТЕГИИ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ К ПЛАНУ ЕЕ РЕАЛИЗАЦИИ

Лапыгин Ю. Н.

доктор экономических наук, профессор, профессор кафедры менеджмента Владимирского филиала, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия), 600017, Россия, г. Владимир, ул. Горького, 59а, lapugin.y@gmail.com

Тулинова Д. В.

аспирант кафедры менеджмента Владимирского филиала, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия), 600017, Россия, г. Владимир, ул. Горького, 59а, daria.viatka@gmail.com

УДК 338.26(1-21)
ББК 65.054.12

Цель. Определить процедуру перехода от стратегии развития муниципального образования к плану мероприятий, обеспечивающих достижение стратегически значимых целей.

Методы. В основе методики лежит системный подход в части определения процедур перехода от стратегии развития муниципального образования к программе мероприятий по ее реализации, методы анализа научной литературы в предметной области, программно-целевой метод. В качестве инструментов построения плана используются методы организационной диагностики, метод активизации мышления, методы парных сравнений, методы агрегирования и декомпозиции.

Результаты. Показано, что при разработке плана мероприятий по реализации стратегии, основные элементы стратегии детализируются, развиваются, уточняются и наполняются конкретным содержанием стратегически значимых проектов, программ и мероприятий, обозначенных в стратегии и структурированных в соответствии с приоритетами и направлениями развития муниципальных образований. Причем в плане элементы стратегии развернуты в рамках каждого этапа реализации стратегии. Среди элементов стратегии выделены цели и задачи, показатели, приоритеты, ожидаемые результаты, мероприятия, проекты и программы. Определены процедуры подготовки к реализации стратегии развития муниципальных образований в части формирования раздела по определению инструментов мониторинга, оценки эффективности, оценки рисков, а также оценки ресурсов, необходимых для выполнения плана мероприятий по реализации стратегии развития муниципального образования. Показано, что по содержания план представляет собой незначительную по объему описательную часть, сопровождаемую обстоятельно составленной сводной таблицей, отражающей основное содержание плана реализации стратегии.

Научная новизна. Отличительная особенность разработанной процедуры перехода от стратегии развития муниципального образования к плану ее реализации заключается в методической конкретизации этапов реализации стратегии и наполнения конкретным содержанием этих этапов.

Кроме того, предложен алгоритм выполнения организационной диагностики, которая рассматривается как приложение к плану. Алгоритм отличается последовательностью процедур и инструментов их выполнения. Среди процедур выделены: определение перечня проблем выполнения плана реализации стратегии; выделение проблем из области Парето; установление первопричин проблем; определение корневых проблем; генерирование вариантов решений корневых проблем; выбор решений и формирование программы мер по подготовке муниципального образования к реализации стратегии.

Ключевые слова: муниципальное образование, стратегия, цели, план мероприятий, этапы реализации, показатели, программа, мониторинг.

FROM THE STRATEGY OF MUNICIPAL EDUCATION TO THE PLAN OF ITS IMPLEMENTATION

Lapygin Yu. N.

Doctor of Economics, Professor, Department of Management of Vladimir Branch, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), 600017, Russia, Vladimir, Gorky str., 59a, lapygin.y@gmail.com

Tulinova D. V.

graduate student of the Management Department of Vladimir Branch, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), 600017, Russia, Vladimir, Gorky str., 59a, daria.viatka@gmail.com

Purpose. Define the procedure for the transition from the development strategy of the municipality to the plan of activities ensuring achievement of strategically significant goals.

Methods. The methodology is based on a systematic approach in determining the procedures for the transition from the development strategy of the municipality to the program of measures for its implementation, methods for analyzing the scientific literature in the subject area, and the program-target method. As methods of constructing the plan, methods of organizational diagnostics, the method of activation of thinking, methods of paired comparisons, methods of aggregation and decomposition were used.

Results. It is shown that when developing a plan of measures for implementing the strategy, the main elements of the strategy are detailed, developed, refined and filled with specific content of strategically important projects, programs and activities identified in the strategy and structured in accordance with the priorities and directions of development of municipalities. And in terms of elements of the strategy deployed within each phase of the strategy. Among the elements of the strategy are goals and objectives, indicators, priorities, expected results, activities, projects and programs. The procedures for preparing for the implementation of the strategy for the development of municipalities are defined in terms of forming a section on identifying monitoring instruments, assessing effectiveness, assessing risks, and evaluating the resources needed to implement the plan for implementing the strategy for the development of the municipality. It is shown that the content of the plan is a small amount of narrative, accompanied by a well-structured summary table reflecting the main content of the strategy implementation plan.

Scientific novelty. A distinctive feature of the developed procedure for the transition from the development strategy of the municipal formation to the plan for its implementation is the methodical concretization of the stages of implementing the strategy and filling the concrete contents of these stages.

In addition, an algorithm for performing organizational diagnostics is proposed, which is considered as an annex to the plan. The algorithm is characterized by a sequence of procedures and tools for their implementation. Among the procedures identified are: identification of a list of problems in implementing the implementation plan for the strategy; the identification of problems from the Pareto area; identification of root causes of problems; identification of root problems; generation of solutions to root problems; the choice of solutions and the formation of a program of measures to prepare the municipal entity for the implementation of the strategy.

Key words: municipal formation, strategy, goals, plan of measures, stages of implementation, indicators, program, monitoring.

Как отмечают исследователи, мало разработать «хорошую» стратегию развития муниципального образования, важно еще подготовиться к стратегическим переменам [1] – сформировать план мероприятий по реализации стратегии.

В самой стратегии содержатся базовые компоненты плана [2]: выделены приоритеты и направления развития, цели и задачи. Кроме того, определены показатели достижения целей, а также сроки и этапы реализации стратегии. Ожидаемые результаты развития муниципального образования должны быть также зафиксированы в стратегии, что позволяет транслировать их в содержание рассматриваемого плана.

Среди значимых результатов научных исследований, внесших существенный вклад в развитие идей стратегического управления отношениями на уровне региона, необходимо отметить работы А. Л. Гапоненко, А. Г. Гранберга, Г. В. Гутмана, А. П. Егоршина, М. Г. Лапырева, Ю. Н. Лапыгина, П. В. Магданова, В. Ю. Падей, Р. А. Попова, Ю. И. Трещевского, А. А. Чуб, а на уровне муниципальных образований – исследования А. А. Васильева, Ю. В. Вертаковой, Ю. В. Гимазовой, В. Б. Зотова, С. А. Кирсанова, С. Ю. Наумова, В. Н. Парахиной, Е. В. Харченко, В. В. Яновского.

Что касается теории стратегического развития социально-экономических систем в целом, то здесь бесспорными фаворитами выступают такие иностранные ученые как Д. Аакер, И. Ансофф, К. Боумен, П. Друкер, М. Ковени, М. Коленсо, Р. Кох, Г. Минцберг, К. Прахалад, А. Стрикленд, А. Томпсон, Г. Хамел, а также такие российские ученые как: О. С. Виханский, А. Л. Гапоненко, А. Т. Зуб, В. С. Каткало, М. В. Локтионов, А. И. Пригожин, М. З. Розин, В. Л. Тамбовцев.

Инструменты диагностики и формирования стратегии развития социально-экономических систем исследованы И. Г. Альшулером, Н. П. Беляцким, О. С. Виханским, Т. Д. Зинкевич-Евстигнеевой, Ю. Н. Лапыгиным, А. П. Панфиловой, А. И. Пригожиным, А. Н. Цветковым, а также Дж. Баркером, Р. Гликманом, Б. Клеггом, К. Макхемом, Дж. Смартон, М. Стивенсом, А. Эдмюллером, С. Шифманом.

Традиционно реализация стратегии ассоциируется с оценкой финансовых ресурсов, необходимых для осуществления стратегических проектов и программ. Отчасти такая информация в виде источников финансирования, необходимых для реализации стратегии, присутствует в тексте стратегии развития муниципального образования, но количественных оценок в тексте стратегии нет, поскольку детализация проектов и программ до уровня мероприятий происходит позже – при разработке плана и муниципальной программы.

Сведения о государственных (федеральных и региональных) программах [3], утверждаемых в целях реализации стратегии, обозначены также в тексте самой

стратегии, но такие сведения требуют оценки, конкретизации и систематизации при разработке плана.

Можно предположить, что разработка плана мероприятий по реализации стратегии развития муниципальных образований представляет собой процедуру перехода от стратегии к детализации стратегически значимых действий в части ресурсного обеспечения и оценки рисков, распределенных по этапам реализации стратегии и обеспеченных мониторингом.

Если рассматривать федеральный уровень мероприятий по реализации стратегии развития страны, то в содержании плана реализации можно выделить действия нормативного и организационного характера [4]. В нем предусмотрены этапы реализации, выделены ключевые программы и программы крупнейших компаний с государственным участием, а также мероприятия в рамках основных направлений развития.

Методические рекомендации Министерства экономического развития РФ по разработке плана реализации стратегий в отношении субъектов федерации [5] предусматривают этапы реализации стратегии, а также совокупность конкретных проектов и программ, ориентированных на достижение целей, представленных в стратегии.

Указанная совокупность мероприятий включает законодательные, организационные, экономические и иные элементы плана реализации стратегии: предложения по совершенствованию нормативно-правовой базы; обоснования по разработке новых и корректировке действующих программ субъекта федерации; решения по формированию государственно-частного партнерства; проектировки по формированию финансово-организационных механизмов реализации стратегии; предложения по реализации проектов межрегионального сотрудничества, а также по созданию системы мониторинга и контроля над ходом реализации стратегии.

На практике план мероприятий по реализации стратегии субъектов федерации строится на основе этапов реализации стратегии в части обеспечения стратегических приоритетов развития [6–7]. Планы содержат механизмы реализации, в том числе и ресурсное обеспечение.

Такой же подход характерен и для практики разработки плана реализации стратегий муниципальных образований [8–10]. Среди основных элементов плана мероприятий необходимо выделить следующие:

- цели и задачи разработки плана мероприятий;
- этапы реализации стратегии и приоритеты по этапам;

Лапыгин Ю. Н., Тулинова Д. В.

- ожидаемые результаты, показатели реализации стратегии с их значениями;
- комплексы мероприятий, обеспечивающих достижение целей развития;
- перечень муниципальных программ;
- система мониторинга, контроля реализации мероприятий и оценки эффективности плана;
- ресурсное обеспечение муниципальных программ и оценка рисков бюджетной разбалансированности.

Схема перехода от стратегии развития муниципального образования к плану мероприятий по ее реализации, предложенная нами и представленная на рисунке 1, демонстрирует то, что в основе плана мероприятий лежит содержание стратегии. Однако следует заметить, что при формировании плана мероприятий происходит развитие и уточнение основного содержания стратегии.

Так, цели и, особенно, задачи детализируются в рамках выделенных этапов развития и распределяются по отдельным проектам, программам и мероприятиям, а также по ответственным исполнителям. В этом процессе показатели также уточняются в части достижения целей и решения задач по этапам реализации стратегии.

Также по выделенным этапам уточняются и конкретизируются приоритеты и ожидаемые результаты.

План мероприятий дополняется отдельными программами, проектами и мероприятиями, раскрывающими основное содержание стратегически значимых действий, отражающими направления развития и приоритеты, заложенные в стратегии. Кроме того, наполняются содержанием те программы, проекты и отдельные мероприятия, сформулированные, но не наполненные

содержанием, полученные в процессе разработки стратегии [11].

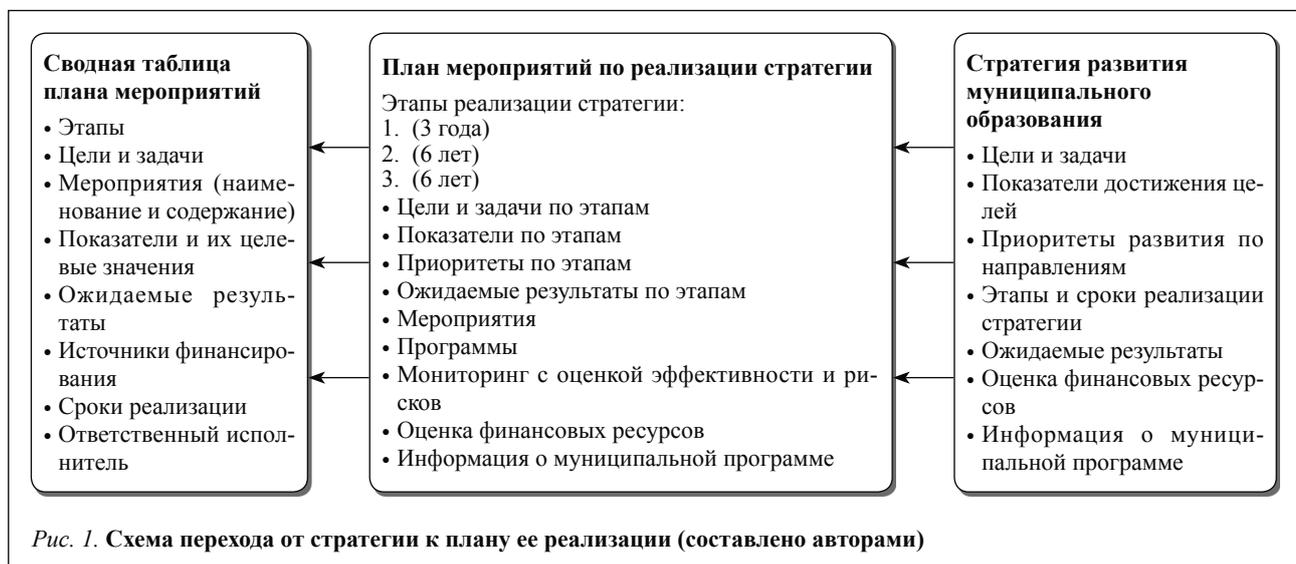
Для наблюдения и контроля над ходом реализации стратегии в структуре плана мероприятий разрабатывается система мониторинга, оценки эффективности и рисков.

Конкретизация стратегии касается и оценки ресурсов, необходимых для реализации самого плана: людских, информационных, финансовых, материальных, энергетических и временных ресурсов [12].

Структура и содержание сводной таблицы плана мероприятий предусмотрена рекомендациями Министерства экономического развития РФ [13] и позволяет структурировать план мероприятий по этапам его реализации, направлениям и приоритетам.

Традиционно разработка плана мероприятий состоит в определении ресурсов и поиске источников таких ресурсов, а также в формировании организационных мероприятий по реализации плана мероприятий [14, 15], но рассматриваемый процесс (см. рис. 1) не только не носит автоматического переноса содержания стратегии в план мероприятий, но и требует дополнительного анализа, который может служить самостоятельным этапом построения плана мероприятий.

Анализ ситуации, ориентированный на реализацию стратегии, зачастую, не выполняется в целях экономии времени. Но SWOT-анализ, выполненный в процессе разработки стратегии [16], ориентирован сугубо на задачи определения перспективы, а не на процесс внесения изменений в муниципальное образование. Да и сам процесс разработки стратегии длителен и за время разработки ситуация во внешней и внутренней среде может существенно измениться. Нужен анализ на дату внедрения плана мероприятий под задачу оценки





готовности муниципального образования к внесению изменений, определения силы сторонников и противников перемен. Без специальной подготовки реализация стратегии, как правило, встречает сопротивление и не имеет успеха.

Рассмотрим специфику анализа, предшествующего реализации плана мероприятий, и разработки по внедрению плана мероприятий как самостоятельного проекта. Схема процесса, построенная нами, представлена на рисунке 2.

Как и в поиске решения любой задачи [17], в данном случае необходимо выполнить организационную диагностику ситуации в части готовности муниципального образования к реализации стратегии, определить главные проблемы, организовать и реализовать процесс генерирования альтернатив решения проблем,

разработать программу мероприятий по подготовке к реализации плана мероприятий.

В этот процесс необходимо вовлечь тех стейкхолдеров, кто будет участвовать в реализации плана мероприятий [18], что позволит не только реализовать их экспертные знания и снизить сопротивление предстоящим стратегическим переменам, но и сократит потери ресурсов, снизит риски, повысит качество решений по подготовке к реализации плана мероприятий.

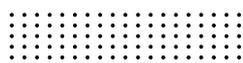
Таким образом, систематизация процедур подготовки к реализации стратегии, как в части построения плана мероприятий, так и в отношении подготовки к последующей его реализации, позволит не только обеспечить достижение стратегически значимых целей, но повысит эффективность стратегических перемен за счет снижения сопротивлений и экономии всех видов ресурсов.

Литература:

1. Лапыгин Д. Ю. Стратегия региона: концепция построения системы инструментов. Владимир: Изд.-во «Владимирского филиала РАНХиГС», 2015. 107 с.
2. О стратегическом планировании в Российской Федерации: Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации от 30 июня 2014 г. № 26 (часть I). Ст. 3378.

References:

1. Lapygin D. Yu. Strategy of the region: the concept of building a system of tools. Vladimir: Publishing house of the Vladimir Branch of the Russian Academy of Science and Technology, 2015. 107 p.
2. The strategic planning in the Russian Federation: the Federal Law of 28 June 2014 № 172-FL // Meeting of the legislation of the Russian Federation of 30 June 2014 № 26 (P. I). Art. 3378.



Лапыгин Ю. Н., Тулинова Д. В.

Литература:

3. Лапыгин Д. Ю. Инструменты формирования стратегии развития муниципальных образований. Владимир: Изд.-во «Владимирского филиала РАНХиГС», 2014. 170 с.
4. План мероприятий по реализации стратегии инновационного развития России в 2017–2018 годах. [Электронный ресурс]. URL: <http://economy.gov.ru/minec/about/structure/depino/2017300802> (дата обращения 30.11.2017).
5. План мероприятий по реализации стратегии Калужской области. [Электронный ресурс]. URL: <http://admoblkaluga.ru/sub/econom/strategy/plan.php> (дата обращения 20.01.2018)
6. План мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития Саратовской области до 2030 года. [Электронный ресурс]. URL: https://saratov.gov.ru/gov/auth/mineconom/DR/razr_PSER.php. (дата обращения 20.01.2018).
7. Об утверждении плана мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития муниципального образования «Город Ульяновск» до 2030 года (с изменениями на 16 сентября 2016 года). [Электронный ресурс]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/463716058> (дата обращения 30.11.2017).
8. Об утверждении Положения о стратегическом планировании в городе Перми. [Электронный ресурс]. <http://docs.cntd.ru/document/441630289> (дата обращения 30.11.2017).
9. План мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития Старорусского муниципального района до 2030 года. [Электронный ресурс]. URL: http://www.admrussa.ru/plan_meropriyatiy_po_realizacii_strategii_socialno-ekonomicheskogo_razvitiya_starorusskogo#attachments (дата обращения 30.11.2017).
10. Тулинова Д. В. Показатели развития в стратегии муниципального образования // Государственное управление. Электронный вестник. № 53. 2015. С. 161–173. [Электронный ресурс]. URL: http://e-journal.spa.msu.ru/vestnik/item/53_2015tulinova.htm (дата обращения 30.11.2017).
11. Лапыгин Ю. Н., Лапыгин Д. Ю., Балахина А. А., Тулинова Д. В. Стратегическое планирование в регионе. Владимир: Изд.-во «Владимирского филиала РАНХиГС», 2017. 265 с.
12. Лапыгин Ю. Н. Управленческий консалтинг. М.: Инфра-М, 2017. 330 с.
13. Методические рекомендации по разработке стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации, плана мероприятий по ее реализации, организации мониторинга и контроля реализации стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации. [Электронный ресурс]. URL: <http://economy.gov.ru/minec/about/structure/depstrateg/20160714> (дата обращения 30.11.2017).
14. Грибкова Е. П. Методические рекомендации по разработке стратегии социально-экономического развития наукограда РФ и плана мероприятий по ее реализации // Управление экономическими системами: электронный научный журнал. 2016. № 12. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.uecs.ru/uecs-94-942016/item/4192-2016-12-13-08-30-37> (дата обращения 30.11.2017).

References:

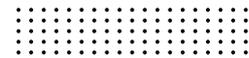
3. Lapygin D. Yu. Tools for forming a strategy for the development of municipalities. Vladimir: Publishing house of the Vladimir Branch of RASHiGS, 2014. 170 p.
4. Plan of measures to implement the strategy of innovative development of Russia in 2017–2018. [e-resource]. URL: <http://economy.gov.ru/minec/about/structure/depino/2017300802> (date of reference 30.11.2017).
5. Plan of measures to implement the strategy of the Kaluga region. [e-resource]. URL: <http://admoblkaluga.ru/sub/econom/strategy/plan.php> (date of reference 30.11.2017)
6. Plan of measures to implement the strategy of social and economic development of the Saratov region until 2030. [e-resource]. URL: https://saratov.gov.ru/gov/auth/mineconom/DR/razr_PSER.php. (date of reference 30.11.2017).
7. On the approval of the action plan for the implementation of the strategy of social and economic development of the municipal formation “City of Ulyanovsk” until 2030 (as amended on September 16, 2016). [e-resource]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/463716058>. (date of reference 30.11.2017).
8. On approval of the Regulation on strategic planning in the city of Perm. [e-resource]. <http://docs.cntd.ru/document/441630289> (date of reference 30.11.2017).
9. Plan of measures for the implementation of the strategy of social and economic development of the Old Russian municipal district until 2030. [e-resource]. URL: http://www.admrussa.ru/plan_meropriyatiy_po_realizacii_strategii_socialno-ekonomicheskogo_razvitiya_starorusskogo#attachments (date of reference 30.11.2017)
10. Tulinov D. V. Indicators of development in the strategy of the municipal formation // Public administration. Electronic bulletin. No. 53. 2015. pp. 161–173. [e-resource]. URL: http://e-journal.spa.msu.ru/vestnik/item/53_2015tulinova.htm (date of reference 30.11.2017).
11. Lapygin Yu. N., Lapygin D. Yu., Balakhina A. A., Tulinova D. V. Strategic planning in the region. Vladimir: Publishing house of the Vladimir Branch of the Russian Academy of Science and Technology, 2017. 265 p.
12. Lapygin Yu. N. Management consulting. M.: Infra-M, 2017. 330 p.
13. Methodological recommendations for the development of a strategy for socio-economic development of a constituent entity of the Russian Federation, an action plan for its implementation, monitoring and monitoring the implementation of the socio-economic development strategy of a constituent entity of the Russian Federation. [e-resource]. URL: <http://economy.gov.ru/minec/about/structure/depstrateg/20160714> (date of reference 30.11.2017).
14. Gribkova E. P. Methodical recommendations for the development of the strategy for socio-economic development of the science city of the Russian Federation and the plan of measures for its implementation // Management of economic systems: an electronic scientific journal. 2016. № 12. [e-resource]. URL: <http://www.uecs.ru/uecs-94-942016/item/4192-2016-12-13-08-30-37> (date of reference 30.11.2017).

Литература:

15. *Косинова Н. Н., Попова М. Ю.* Формирование системы стратегического планирования в Волгоградской области // Региональная экономика. Юг России. 2017. № 1. С. 138–147.
16. *Тулинова Д. В.* От результатов анализа к программе мероприятий. – Стратегическое управление: теория, практика и проблемы: сборник материалов международной научно-практической конференции. Владимир: Изд.-во «Владимирского филиала РАНХиГС», 2016. С. 177–179.
17. *Лапыгин Ю. Н.* Системное решение проблем. М.: Эксмо, 2008. 336 с.
18. *Лапыгин Ю. Н.* Инновационный процесс и стейкхолдеры // Экономика, статистика, информатика. Вестник УМО. 2012. № 3. С. 28–32.

References:

15. *Kosinova N. N., Popova M. Yu.* Formation of the system of strategic planning in the Volgograd region // Regional economy. South of Russia. No. 1, P. 138–147.
16. *Tulinov D. V.* From the results of analysis to the program of activities. – Strategic management: theory, practice and problems: a collection of materials of the international scientific and practical conference. Vladimir: Publishing house of the Vladimir Branch of RASHiGS, 2016. P. 177–179.
17. *Lapygin Yu. N.* Systemic problem solving. M.: Eksmo, 2008. 336 p.
18. *Lapygin Yu. N.* Innovative process and stakeholders // Economics, statistics, informatics. Bulletin of the UMO. 2012. № 3. P. 28–32.



ИНТЕГРАЛЬНЫЙ ПОДХОД ПРИ ОПРЕДЕЛЕНИИ ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ МОНОФУНКЦИОНАЛЬНОСТИ

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, 66, alexandr.pobedin@ui.ranepa.ru

Федулов Д. В.

кандидат экономических наук, доцент кафедры управления и права, Южно-Уральский государственный университет (Россия), 454080, Россия, г. Челябинск, пр. Ленина, 76, d373@rambler.ru

Зиновьева В. В.

ведущий юрисконсульт, ООО «Бизнес-Решение» (Россия), 620144, Россия, г. Екатеринбург, ул.8 марта, 80, cogitan@mail.ru

УДК 332.1(1-21)

ББК 65.042

Цель: Анализ российских и зарубежных подходов к определению монотерриторий и их интеграция в рамках единой концепции территориальной монофункциональности

Методы: В ходе исследования использованы методы сравнительного анализа, системного анализа, исторического анализа

Результаты: Авторами проведен сравнительный анализ терминологии, используемой при определении монотерриторий, охарактеризованы и сопоставлены их отличительные признаки

Научная новизна: Научная новизна публикации заключается: в обосновании непротиворечивой системы признаков территориальной монофункциональности, предложен авторский вариант определения территориальной монофункциональности

Ключевые слова: монотерритория, монофункциональная территория, монофункциональный город, монофункциональное муниципальное образование, моногород, моноотраслевой город, моноспециализированный город, монопрофильный город, моноцентричный город, монопромышленный город, функции города, company town, one-company town, mill town, single industry town.

INTEGRAL APPROACH TO THE DEFINITION OF TERRITORIAL MONOFUNCTIONALITY

Pobedin A. A.

Candidate of economic sciences, associate professor, associate professor of the Department of Economics and Management of Ural Institute of Management-branch, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), 620990, Russia, Yekaterinburg, March 8 str., 66, alexandr.pobedin@ui.ranepa.ru

Fedulov D. V.

Candidate of Economic Sciences, Associate Professor, Department of Management and Law, South Ural State University (Russia), 454080, Russia, Chelyabinsk, Lenin Ave., 76, d373@rambler.ru

Zinovieva V. V.

leading legal adviser, Business-Solution LLC (Russia), 620144, Russia, Yekaterinburg, 8 March str., 80, cogitan@mail.ru

Purpose: Analysis of Russian and foreign approaches to the definition of monoterritories and their integration within the framework of a single concept of territorial monofunctionality

Methods: The research uses methods of comparative analysis, system analysis, historical analysis

Results: The authors carried out a comparative analysis of the terminology used in the determination of monoterritories, characterized and mutually compared their distinguishing features

Scientific novelty: The scientific novelty of the publication is: in substantiating a consistent system of features of territorial monofunctionality, an author's version of determining the territorial monofunctionality

Key words: monoterritory, monofunctional territory, monofunctional city, monofunctional municipal entity, mono-city, mono-industrial city, mono-specialized city, mono-profile city, monocentric city, mono-industrial city, city functions, company town, one-company town, mill town, single industry town.

Индустриальное развитие различных стран, ускоряя темпы экономического развития, зачастую сопровождается появлением узкоспециализированных поселений и территорий, где размещались предприятия отдельных отраслей промышленности, интенсивно развивающихся в конкретный исторический период. На волне развития соответствующей индустриальной сферы узкоспециализированная территория/поселение быстро росло, увеличивалась численность жителей, увеличивался объем выпуска промышленной продукции. Однако с новой волной научно-технического прогресса востребованность продукции отдельных отраслей меняется, часто сопровождаясь появлением новых, замещающих видов экономической деятельности. В этих условиях узкоспециализированные территории оказываются заложниками общетраслевой динамики и принимают на себя основные проблемы дальнейшего развития отдельных отраслей. Как правило, это сопровождается обострением спектра социально-экономических проблем территории, в том числе ростом безработицы, снижением объемов производства, снижением уровня жизни населения и, как следствие всех отмеченных факторов, постепенного оттока населения в более перспективные районы. Отмеченная проблемы, локализованная на уровне отдельных территорий, получила название «моноспециализации» или «монопрофильности», поскольку указанные «монотерритории» оказывались неспособными самостоятельно решить комплекс социально-экономических проблем, появляется необходимость государственного вмешательства, разработки особых мер регулирования территориального развития, соответственно, усиливается интерес к подобному типу территориальных объектов со стороны научного сообщества.

В комплексе научных публикаций, накопившихся к настоящему времени, проблемы развития узкоспециализированных территорий/городов представлена достаточно широко, однако не все аспекты, связанные с развитием «монотерриторий» проработаны в одинаковой степени. Основной массив источников освещает вопросы, связанные с мерами поддержки подобных территорий и городов, формированием соответствующего направления государственной экономической политики, разработки и реализации отдельных инструментов развития «монотерриторий». В этом контексте можно упомянуть работы Г.М. Лаппо, В.Я. Любоного, И.Д. Тургель, Г.В. Кутергиной, А.В. Лапина, И.С. Антоновой, С.Г. Пьянковой, И.Н. Ильиной, Н. Clemenson, S. Commander, Z. Nikoloski, J. Newbury, K. Gibson, M. Straus, R. Zamfira, John S. Garner и других авторов, к которым тесно примыкают источники, связанные проблемами территориального развития

без привязки к типу городов или регионов (например, кол. монография под ред. А.В. Трачука, посвященная управлению устойчивым развитием, работы J. Vernon Henderson, Hyoung Gun Wang, S. Findeisen, J. Suedekum, C. Zimmermann, A. Bertaud). Кроме того, проблемам развития моногородов посвящено ряд научно-практических докладов, в том числе Аналитический доклад по вопросам управления развитием моногородов института Экономики города, Исследование Центра стратегических разработок «Моногорода. Перегрузка», доклад «Моногорода России – задачи экономической и социальной модернизации», подготовленный к одному из совещаний Совета Федерации РФ). Часть авторов акцентируют внимание на региональном аспекте поддержки «монотерриторий» (Е.Г. Анимица, Р.Р. Зайнутдинов, Н.М. Сысоева и другие).

Ряд исследователей, рассматривая проблемы узкоспециализированных территорий, концентрируют

внимание на *влиянии неблагоприятных факторов общеэкономической конъюнктуры, а также на кризисном состоянии экономики* соответствующих территориальных единиц (Р.Р. Зайнутдинов, Н.В. Зубаревич, В.Я. Любовный, Н.М. Сысоева, С. Zimmermann), к данной проблематике примыкает комплексное исследование Института региональной политики «Моногорода России: как пережить кризис». В свою очередь, значительный массив работ посвящен формированию и реализации стратегии социально-экономического развития соответствующих территорий, как возможности преодоления кризисных явлений (в т.ч. такие авторы, как Е.Г. Анимича, И.Д. Тургель, Т.В. Ускова, М. Crawford). Отдельное внимание исследователей направлено на проблемы воздействия корпораций на развитие «монотерриторий», а также на взаимодействие корпоративного управления и органов публичной власти, в том числе в историческом аспекте (N. White, Brian M. Studniberg, L. Carlson, Julie D. Clark).

Таким образом, в литературе достаточно хорошо разработаны аспекты, связанные с практическими проблемами развития узкоспециализированных территорий, однако для формирования взвешенной сбалансированной политики развития подобных территориальных объектов необходим базис в виде *теории возникновения и развития «монотерриторий»*. Подобные исследования также появляются, причем авторы делают попытку перейти от логических схем и понятийного аппарата к моделированию развития «монотерриторий» (к примеру, работы Г.В. Кутергиной, А.В. Лапина, Т.А. Коноваловой, С.Г. Пьянковой, S. Findeisen, J. Suedekum, John N. Miron). Однако общая теория развития узкоспециализированных территорий все еще находится в стадии формирования. Отметим, что в последние годы заметную роль приобретает теоретический подход, изменяющий традиционный взгляд на «монотерриторию». Если большинство исследователей в основу анализа закладывают отраслевую специализацию территориальных объектов, то в соответствии с новым представлением внимание переносится с отраслей и видов экономической деятельности, представленных в том или ином поселении, на функциональные связи территории с внешней средой, т.е. отраслевая специализация уступает место функциональной, в зарубежных источниках подобный взгляд прослеживается в работах G. Duranton, D. Puga, среди отечественных источников наибольший вклад в развитие функционального подхода внесли исследования И.Д. Тургель

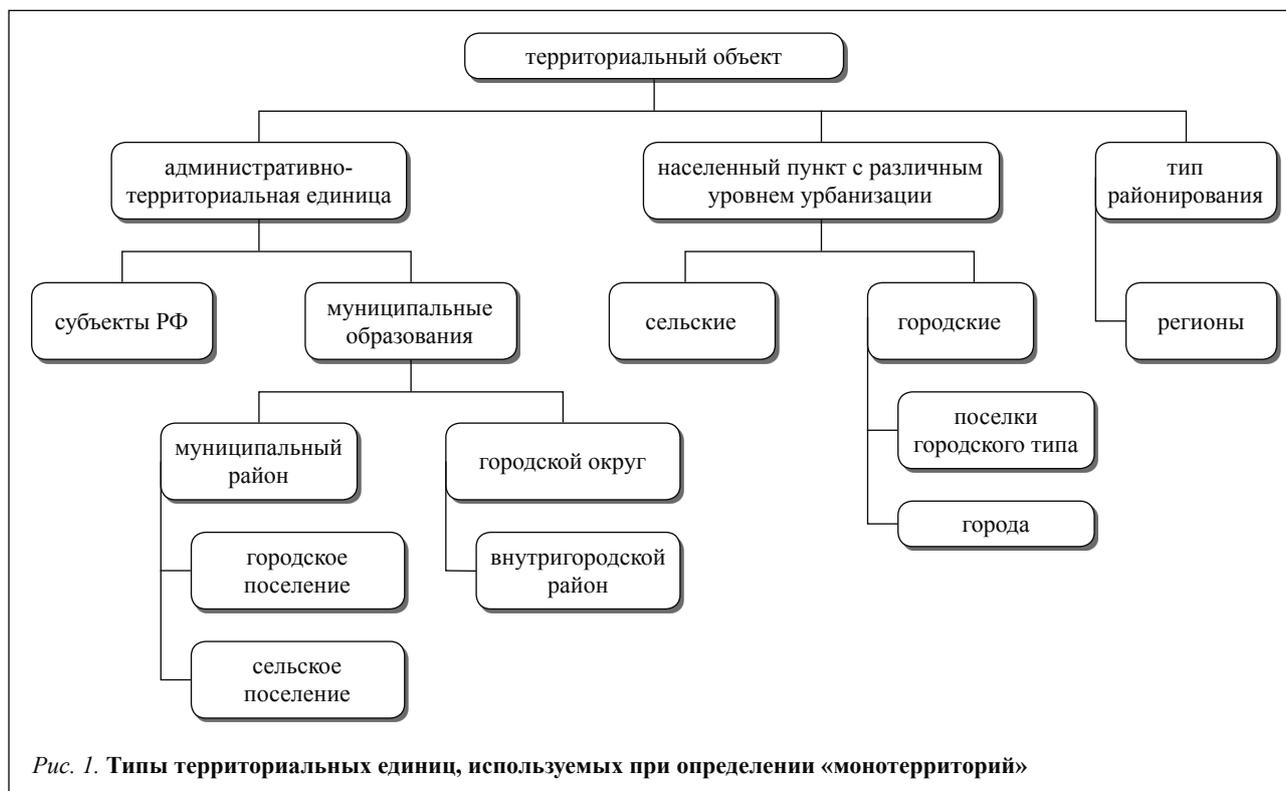
Несформированность общепризнанного теоретического подхода в отношении узкоспециализированных теорий подтверждается отсутствием однозначного терминологического аппарата при анализе подобных территориальных объектов. Причем четкость отсутствует

не только в отношении определяемых признаков, но и в отношении определяемого родового понятия.

В качестве родового понятия в различных вариантах определен узкоспециализированных территорий используется: город, поселение, муниципальное образование, регион и другие типы территориальных объектов (в т.ч. просто «территория»). Наиболее распространёнными основаниями классификации территориальных объектов в этом случае выступают: административный статус, уровень урбанизации, тип районирования (см. рис. 1).

Самым распространенным является использование такого родового понятия как «город» (Лаппо, Тургель, Ильина, Антонова, Коновалова, Даванков, Колесник, Любовный и другие), некоторые авторы используют более широкую категорию «населённый пункт» (Манева), в работах зарубежных авторов наибольшее распространение получило определение «монотерриторий» через родовые понятия «city» (Alain Bertaud) или «town» (Julie D. Clark, Heather Clemenson, Nell White, Janet Newbury and Katherine Gibson, Arnold R. Alanen, David Robertson, Matevž Straus, Razvan Zamfira, John Armstrong, Ron Brown, Bella Bathurst, Fredric L. Quivik), которое обычно переводится как «город», однако на практике часто имеются в виду населенные пункты с населением несколько тысяч человек (см. к примеру, John S. Garner [1, с. 4]), что по российским критериям недостаточно для статуса города. В данном случае основное внимание уделяется уровню урбанизации на конкретной территории и также типу системы расселения (городской или сельский). Использование термина «город» широко использовалось в рамках советской урбанистики, однако в последнее время все чаще авторы обращаются к категории «муниципального образования», подчеркивая административный статус территориальной единицы (например, Г.В. Кутергина, А.В. Лапин [2, с. 70], С.Г. Пьянкова [3, с. 44]), к тому же именно муниципальное образование являются основой выделения «монотерриторий» в нормативно-правовых документах [4]. Более редким является использование термина «регион» при определении «монотерриторий» (Р.Р. Зайнутдинов [5]), подобный подход следует признать наиболее универсальным, поскольку понятие «регион» применимо к широкому классу территориальных объектов, в том числе на муниципальном уровне [6, с. 12].

Следует отметить, что приведенные варианты классификации территориальных единиц в значительной степени пересекаются. Так большинство населенных пунктов обладают административным статусом, соответственно, являются муниципальными образованиями того или иного вида. Однако «города» и «муниципальные образования» нельзя признать равнозначными при идентификации территорий, поскольку даже городское



муниципальное образование (городской округ) может включать в свой состав отдельные территории с сельским населением – например в муниципальном образовании «город Нижний Тагил» (Свердловская область) к сельскому населению относят порядка одного процента жителей [7, с. 127]). Тем не менее, использование конкретного типа территориальных объектов при изучении «монотерриторий» определяется, по большей части, целями исследования и предпочтениями автора. В условиях современной России предпочтительным является соотнесение «монотерриторий» либо с муниципальными образованиями, либо с субъектами РФ, поскольку, в силу административного статуса, именно по данным типам территориальных объектов имеется обширная статистическая информация, в том числе собираемая и публикуемая Росстатом.

Единообразная трактовка отсутствует и в отношении термина, определяющего узкоспециализированную территорию. Исследователи применяют дефиниции «моногород», «многоотраслевой город», «монопрофильный город», «монофункциональный город» и ряд других терминов, среди зарубежных авторов также используются различные понятия, в том числе «company town», «one-company town», «fishing village», «gold-mining town», «mill town».

Как правило, авторы ограничиваются перечнем наиболее употребимых терминов, на основе которых

формулируют свое определение. Достаточно редко предпринимаются попытки упорядочить различные семантические конструкции в единую систему. К примеру, И. Д. Тургель сравнивает различные подходы, используемые при определении «монотерриторий», выявляя ограничения семантического поля различных терминов [8, с. 38]. Однако разнообразие терминов не обязательно означает различную смысловую нагрузку понятий – часть авторов может их использовать как синонимы. С другой стороны, один и тот же термин может трактоваться различными авторами по-разному. Все это значительно затрудняет сопоставление исследований и сравнение полученных результатов.

Сравнительный анализ, проведенный по накопленной к настоящему времени исследовательской базе, касающейся развития «монотерриторий», показал, что, несмотря на семантическую неоднозначность, можно выделить ряд смысловых признаков, повторяющихся (часто в различных формулировках) в используемых понятиях:

1) зависимость социально-экономического развития от градообразующего предприятия (группы предприятий) – может проявляться в различных сферах, от отраслевой специфики производства до потребительского рынка, также зависимость проявляется в рамках налогово-бюджетных отношений, содержания социальной и жилищной инфраструктуры и т.д.;

2) неспособность своими силами компенсировать риски внешней экономической среды, исключающие возможность устойчивого развития – означает неустойчивость социально-экономической системы территории;

3) преобладание одного вида деятельности, отрасли или специализации – данный признак подчеркивает узкоотраслевой характер экономической структуры;

4) ограниченная сфера занятости населения – структура занятости тяготеет к ограниченному перечню профессий и видов деятельности, часто связанных с одним работодателем;

5) необходимость внедрения механизма постоянной адаптации к изменениям – означает особые требования к управлению «монотерриторией», включая как применяемые управленческие парадигмы, так и специфические инструменты решения конкретных проблем.

6) ограниченное количество внешних функций, что способствует однобокому и неравноценному включению территории в систему внешних связей;

7) объединение предприятий территории одной производственной цепочкой – даже при организационной самостоятельности отдельных предприятий, действующих в пределах монотерритории, они составляют единый производственный комплекс;

Таблица 1. Вариативность использования терминов и признаков при определении «монотерриторий»

Термины	Признаки*											
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	
моноструктурный (Гладкий, Чистобаев)											x	
company town (Clemenson, White, Gardner), one-company town (Кроуфорд, Карлсон), моногород (Липсиц), монотерритория (Сабанчева, Мосина), моноцентрический (Ильина)	x											x
company town (Alanen, Robertson), fishing village (Басерст), Gold-mining town (Квивик), Railway town, stationsby city (Армстронг, Браун), Resource town, Mining town (Джеймс, Шерман), моногород (Сысоева), моноотраслевой (Ильина, Зайнуидинов, Агранат), монофункциональный (Лаппо, Гранберг, Пушкарев), промышленный моногород (Загоруйко)				x								x
mill town (Джекобс, Голдсмит, Уильямс), Single Industry Resource Town (Newbury, Gibson), город-завод (Лотарева), монопрофильный (Министерство промышленности РФ, Пашинцева, Ильиченко, Николаева, Метников), шахтерский город (Чудинов)	x		x									x
узкоспециализированный (Андреева, Глухих)	x	x	x									x
монофункциональный (Тургель), город-завод (Капкан)	x					x						x
моногород (Метод. рекомендации Минрегионразвития)	x	x		x								x
single industry towns (Clemenson)			x	x								x
монопрофильный (Санников)	x						x					x
монопрофильный (Пьянкова)	x	x			X							x
моноцентричный (Bertaud)									x			
монопромышленный (Даванков, Колесник; Коновалова)	x		x				x					x
Post-Fordist company town (Straus)	x										x	x
монофункциональный (Ильина)	x						x	x			x	
моногород (Анимица, Власова)	x		x	x				x			x	

* Признаки: 1 – зависимость социально-экономического развития от градообразующего предприятия (группы предприятий); 2 – неспособность своими силами компенсировать риски внешней экономической среды, исключающие возможность устойчивого развития; 3 – преобладание одного вида деятельности, отрасли или специализации; 4 – ограниченная сфера занятости населения; 5 – необходимость внедрения механизма постоянной адаптации к изменениям; 6 – ограниченное количество внешних функций; 7 – объединение предприятий территории одной производственной цепочкой; 8 – объединение предприятий (отраслей) территории одним рынком сбыта; 9 – наличие центра, на который направлено основное количество ежедневных поездок жителей; 10 – элементы территориальной системы связаны отношениями одного вида; 11 – наличие инновационных видов деятельности.



8) объединение предприятий (отраслей) территории одним рынком сбыта, что повышает уязвимость территории при неблагоприятных тенденциях макроэкономической конъюнктуры;

9) наличие центра, на который направлено основное количество ежедневных поездок жителей – означает поляризованную пространственную организацию, в которой доминирует несколько ключевых объектов, как правило, связанных с градообразующими предприятиями.

10) элементы территориальной системы (в том числе, производственные объекты, объекты инфраструктуры, группы жителей) связаны отношениями одного вида, причем данный вид связи не только является объединяющим началом, но и формирует комплекс взаимосвязей элементов системы между собой, т.е. территориальную структуру.

11) наличие инновационных видов деятельности – как правило, это означает успешную реорганизацию деятельности ведущих предприятий, их адаптацию к требованиям современного рынка.

В таблице 1 различные варианты терминов сгруппированы в зависимости от присутствия в определении тех или иных признаков.

Отметим, что среди выделенных признаков можно установить определенные причинно-следственные связи (см. рис.2). Так, доминирование в пределах монотерритории градообразующего предприятия (технологически связанных предприятий) приводит к преобладанию в структуре производства отдельных видов экономической деятельности, поскольку у отдельных предприятий, как правило, присутствует отраслевая специализация, которая распространяется на всю территориальную систему.

Следствием узкой специализации является деформация рынка труда – основная часть занятых будет задействована именно в рамках доминирующих видов

деятельности. Отраслевая специализация отразится в ограничении функциональных связей с внешней средой, что сужает потенциальные рынки сбыта производимой продукции, и, соответственно, увеличивает значение внешних рисков (поскольку дестабилизация ситуации в отношении отдельных видов продукции или отдельных рынков может существенно ухудшить условия для развития монотерритории). Наконец, все вышеперечисленное, но особенно высокие риски, требуют применения особых управленческих технологий при регулировании социально-экономического развития монотерритории. Среди перечисленных признаков определяющим следует признать ограниченное количество внешних функций, именно от реализации последних зависит динамика социально-экономического развития территории.

Под «функцией» понимают деятельность, внешнее проявление свойств объекта в определенной системе отношений [9, с. 1300]. По отношению к территориальным системам термин «функция» впервые использовал Ф. Ратцель в конце XIX в. Функции территориальной системы (в т.ч. города) – это те направления деятельности, которые связывают территорию с внешним миром, оправдывая её существование и определяя динамику развития [10, с. 104–105]. Характеризуя функциональную специфику территориальных систем, И. Д. Тургель выделяет четыре элемента, определяющих функциональную идентичность (вид деятельности или отрасль; степень функциональной диверсификации; территориальное содержание функций; роль в градообразовании), детерминантами которой выступают экономико-географическое положение и численность населения территориальной системы [8, с. 28]. Благодаря реализации своих функций, территория взаимодействует с внешним миром (на макро-, мезо- и микроуровне), осуществляя обмен товарами и услугами, путем миграции населения, при

реализации инвестиционных потоков и т.д., при снижении интенсивности этих связей, т.е. при увеличении степени территориальной изолированности, существование города или иной территориальной системы может быть поставлено под угрозу [11, с. 343]. Функции напрямую зависят от отраслевой структуры территориального объекта, но не сводятся к ним. Функционал может определяться не только привязкой к выпуску той или иной продукции (отраслевой принцип), но и иными направлениями деятельности, в том числе реализацию полномочий публичной власти, корпоративный менеджмент, транспортно-логистические задачи и т.д. Поэтому, характеризуя территориальную специализацию, исследователи все чаще переходят от отраслевого к функциональному подходу при анализе территориальной специализации [12, р. 343]. Соответственно, именно функциональная идентичность определяет потенциал социально-экономического развития территории, т.е. является основным определяющим фактором территориального развития, что делает наиболее оправданным применение по отношению к монотерриториям термина «монофункциональные».

Из признаков монотерритории, выделенных ранее (см. табл. 1), два параметра остались за рамками анализа взаимосвязей между функциональной спецификой и иными признаками территориальной системы. Одним из этих признаков является «наличие центра, на который направлено основное количество ежедневных поездок жителей», в литературе данный признак соотносится с понятием «моноцентричность» [13], применяемом для характеристики внутренней пространственной структуры территориальных объектов: моноцентричный город растет вокруг одного центрального объекта, объединяющего систему транспорта и притягивающего основную часть ежедневных поездок жителей. В моногороде таким объектом является градообразующее предприятие, однако возможны и иные варианты моноцентричных городов, иными словами, моноцентричность является пространственной проекцией территориальной монофункциональности, соответственно подмену одного термина другим (или их использование в качестве синонимов) следует признать некорректной.

Аналогична ситуация с признаком «элементы территориальной системы связаны отношениями одного вида», определяемым в географических науках термином «моноструктурный». Понятие «моноструктурность» используется при типологизации территориальных систем с учетом комбинации различных системообразующих факторов и отношений, так, наряду с моноструктурными выделяют полиструктурные территориальные системы, где элементы связаны отношениями различных типов [14, с. 23]. Иными словами, монофункциональная территориальная система является частным случаем моноструктурных ареалов, объединённых экономическими связями, зависящими от реализации основной внешней функции. Таким образом, «моноструктурность» и «монофункциональность» не являются идентичными, но находятся в отношениях «часть – целое», что также делает весьма нежелательным их использование в качестве синонимов. соотношение понятий «моноструктурность», «монофункциональность» и «моноцентричность» применительно к территориальным объектам с увязкой с традиционной сферой применения представлено на рис. 3.

Завершая обсуждения признаков монотерриторий отметим, что часть терминов, используемых при определении монофункциональных территориальных объектов, соотносится не сколько с монотерриторией вообще, а характеризует лишь отдельные случаи проявления монофункциональности. Среди подобных терминов шахтерский город, монопромышленный город, railway town, mill town, fishing village, gold-mining town, resource town, stationsby city и др. В том числе в зарубежных источниках можно встретить термин «Post-Fordist company town», подразумевающего моногород, где градообразующая организация успешно адаптировалась к современным требованиям мировой экономической системы, что подтверждается инновационным характером производства [15]. Иными словами, признак «наличие инновационных видов деятельности» (см. табл. 1) применяется лишь к отдельным видам монофункциональных территорий.

Резюмируя проведенный анализ, можно сформулировать понятие монофункциональной территории.

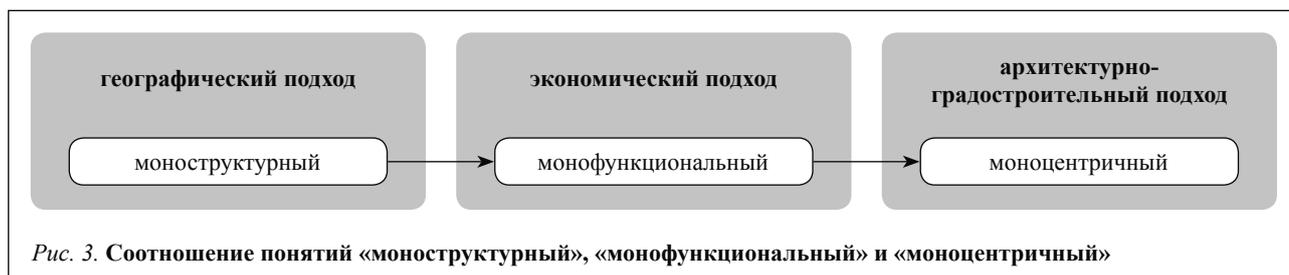


Рис. 3. Соотношение понятий «моноструктурный», «монофункциональный» и «моноцентричный»

Под **монофункциональными** следует понимать различные виды территориальных объектов, характеризующихся ограниченным количеством внешних функций, связанных с доминированием в социально-экономической системе градообразующей организации (или нескольких организаций, объединенных технологическими связями), с преобладанием в экономической структуре узкого спектра видов экономической деятельности (отраслей), что предопределяет ограниченную сферу занятости населения, ограниченные рынки сбыта, высокие риски со стороны внешней экономической среды и необходимость применения особых подходов и специфичных инструментов территориального управления. Вполне допустимо использовать термины «монофункциональная территория» и «монотерритория» как синонимы.

Отметим, что, несмотря на разнообразие подходов к определению монотерритории, в настоящее время отсутствует четкое закрепление данного понятия в нормативной базе, что размывает объект политики поддержки монофункциональных территорий, в том числе при формировании критериев, определяющих включение поселений в список территорий этого типа [4]. Представляется, что предложенное определение может быть использовано в качестве основы при подготовке нормативного закрепления понятия «монофункциональная территория» в силу следующих отличительных особенностей:

1) кросстерриториальный характер определения – в качестве территориальных объектов могут быть использованы различные виды территориальных

единиц, от муниципальных образований до субъектов РФ, в зависимости от уровня и целей регулирования;

2) обобщение наиболее значимых результатов научных исследований, представленных в отечественных и зарубежных источниках, авторитетная научная база;

3) наличие необходимых и достаточных признаков – устраняет терминологическую неопределенность, устраняет необходимость использование нескольких понятий при определении схожих территориальных объектов;

4) функциональный подход к определению – сочетается с методологией стратегического планирования – «функция» территории достаточно близка по содержанию с характеристикой «миссии» в стратегических документах [11, с. 196];

5) полный перечень признаков, с учетом их взаимосвязи, позволяет усовершенствовать критерии и механизм отбора территорий, претендующих на помощь государства в рамках регулирования развития монопрофильных муниципальных образований.

Кроме того, предложенный вариант определения акцентирует высокие риски и повышенную уязвимость монофункциональных территориальных единиц, подтверждая необходимость государственного регулирования социально-экономического развития таких территорий как одного из приоритетных направлений государственной региональной политики РФ, что должно найти отражение в перечне стратегических приоритетов развития как страны в целом, так и отдельных регионов.

Литература:

1. Garner John S. The Company town: architecture and society in the early industrial age. Oxford University Press. 1992. 244 p.
2. Кутергина Г. В., Лапин А. В. Управление развитием моногородов: отечественные и зарубежные подходы к моделированию // Вестник Пермского университета. 2015. №3(26). С. 69–77.
3. Пьянкова С. Г. Перспективные направления социально-экономического развития монопрофильных муниципальных образований // Управленец. 2016. №2. С. 44–49.
4. О критериях отнесения муниципальных образований Российской Федерации к монопрофильным (моногородам) и категориях монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации (моногородов) в зависимости от рисков ухудшения их социально-экономического положения: Постановление Правительства РФ от 29 июля 2014 г. № 709 // Собрание законодательства РФ. 04.08.2014. №31. Ст. 4425.
5. Зайнутдинов Р. Р. Антикризисное развитие моноотраслевых регионов России. М.: Мир науки, 2015. 147 с.

References:

1. John S. Garner. The Company town: architecture and society in the early industrial age. Oxford University Press. 1992. 244 p.
2. Kutergina G. V., Lapin A. V. Managing the development of single-industry towns: domestic and foreign approaches to modeling // Bulletin of Perm University. 2015. V. 3 (26). P. 69–77.
3. Pyankova S. G. Perspective directions of socio-economic development of mono-profile municipal formations // Supervised. 2016. №2. P. 44–49.
4. On the criteria for classifying municipal entities of the Russian Federation as monopofile (single-industry towns) and the categories of monopofile municipal formations of the Russian Federation (single-industry towns), depending on the risks of deterioration of their social and economic situation: Resolution of the Government of the Russian Federation № 709 of July 29, 2014 // Collection the legislation of the Russian Federation, №31, art. 4425.
5. Zainutdinov R. R. Anticrisis development of mono-industry regions of Russia. M.: The World of Science, 2015. 147 p.

Литература:

6. *Победин А. А.* Внутрорегиональная дифференциация социально-экономического развития: методология анализа и политика регулирования. Екатеринбург, 2010. 200 с.
7. Социально-экономическое положение городских округов и муниципальных районов Свердловской области. Ч. 1. Екатеринбург. 2014. 229 с.
8. *Тургель И. Д.* Монофункциональные города России: от выживания к устойчивому развитию. Екатеринбург, 2010. 520 с.
9. Большой энциклопедический словарь. М.: Научное издательство «Большая Российская Энциклопедия», 1999. 1456 с.
10. *Божё-Гарнье Ж., Шабо Ж.* Очерки по географии городов. М.: Прогресс, 1967. 424 с.
11. *Анимитса Е. Г., Власова Н. Ю.* Градоведение. Екатеринбург: Изд. Урал. гос. экон. ун-та. 2010. 433 с.
12. *Duranton G., Puga D.* From sectoral to functional urban specialization // *Journal of Urban Economics*. 2005. V. 57. P. 343–370.
13. *Bertaud A.* The Spatial Organization of Cities: Deliberate Outcome or Unforeseen Consequence? // *Institute of Urban and Regional Development. University of California at Berkeley*. [электронный ресурс]. URL: <https://escholarship.org/uc/item/5vb4w9wb> (дата обращения 16.11.2017).
14. *Гладкий Ю. Н., Чистобаев А. И.* Градоведение. М.: Юрайт, 2016. 360 с.
15. *Straus M., Zamfira R.* The re-birth of the company town [Электронный ресурс]. URL: https://www.goodreads.com/author/show/16061654.Razvan_Zamfira (дата обращения 16.11.2017).

References:

6. *Pobedin A. A.* Intra-regional differentiation of social and economic development: methodology of analysis and policy of regulation. Yekaterinburg, 2010. 200 p.
7. Social and economic situation of urban districts and municipal districts of the Sverdlovsk region. P. 1. Yekaterinburg. 2014. 229 p.
8. *Turgel I. D.* Monofunctional cities of Russia: from survival to sustainable development. Yekaterinburg, 2010. 520 p.
9. A large encyclopedic dictionary. M.: Scientific publishing house "Big Russian Encyclopedia", 1999. 1456 p.
10. *Bozho-Garnier J., Shabo G.* Essays on the geography of cities. M.: Progress, 1967. 424 p.
11. *Animitsa E. G., Vlasova N. Yu.* Gradurology. Yekaterinburg: Ural. state. econ. university. 2010. 433 p.
12. *Duranton G., Puga D.* From the sectoral to the functional urban specialization // *Journal of Urban Economics*. 2005. V. 57. P. 343–370.
13. *Bertaud A.* The Spatial Organization of Cities: Deliberate Outcome or Unforeseen Consequence? // *Institute of Urban and Regional Development. University of California at Berkeley* [e-resource]. URL: <https://escholarship.org/uc/item/5vb4w9wb> (date of reference 17.11.2017).
14. *Gladky Yu. N., Chistobayev A. I.* Gradurology. M.: Yurayt, 2016. 360 p.
15. *Straus M., Zamfira R.* The re-birth of the company town [e-resource]. URL: https://www.goodreads.com/author/show/16061654.Razvan_Zamfira (date of reference 17.11.2017).

НАПРАВЛЕНИЯ ИНТЕНСИФИКАЦИИ СОЦИАЛЬНО- ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ ПРИ ИСПОЛЬЗОВАНИИ НЕКОММЕРЧЕСКОЙ КОНЦЕССИИ

Орлов Е. В.

кандидат экономических наук, доцент, доцент кафедры экономики и управления, Костромской государственной университет (Россия), 156005, Россия, г. Кострома, ул. Дзержинского, 17, ev_orlov@rambler.ru

УДК 332.122(470.317)

ББК 65.9(2Рос-4Кос)

Цель. Определение приоритетных целей и задач муниципальных образований Костромской области, которые имеют наиболее негативные результаты социально-экономического развития, при условии использования в регионе такого инструмента, как некоммерческая концессия.

Методы. Проведенное исследование базируется на результатах анализа основных социально-экономических показателей муниципальных образований. Перечень показателей определен в предшествующих работах автора. Поскольку во главу угла поставлено благополучие человека, практически все показатели даны в расчете на душу населения. При определении целевых установок использован принцип «от общего к частному».

Результаты. Указаны результаты социально-экономического развития, которых возможно достичь в первом стратегическом периоде продолжительностью до 10 лет. Определены наборы приоритетных действий, которые для этого необходимо совершить органам управления рассмотренных районов и Костромской области. Их достижение становится возможным в результате использования некоммерческой концессии. Выявлены базовые направления действий органов муниципального и регионального управления: снижение межмуниципальной дифференциации, совершенствование систем управления и создание хозяйствующих субъектов в приоритетных отраслях.

Научная новизна определяется использованием такого инструмента регионального развития, как некоммерческая концессия, а также перечнем анализируемых показателей, определением их значений в расчете на каждого жителя конкретной территории, и выявленными направлениями развития муниципалитетов, испытывающих сегодня трудности.

Ключевые слова: некоммерческая концессия, показатели социально-экономического развития, целевые установки, межмуниципальное выравнивание.

THE DIRECTIONS OF SOCIAL AND ECONOMIC DEVELOPMENT INTENSIFICATION OF MUNICIPALITIES, USING NONCOMMERCIAL CONCESSION

Orlov E. V.

Candidate of Economic Science, Associate Professor, Associate Professor of the Department of Economics and Management, Kostroma State University (Russia), 156005, Russia, Kostroma, Dzerzhinsky str., 17, ev_orlov@rambler.ru

Purpose. Definition of the priority purposes and problems of municipalities of the Kostroma region which have the most negative results of social and economic development, in case of using such tool as noncommercial concession.

Methods. The conducted research is based on results of the analysis of the main socio-economic indexes of municipalities. The list of indicators is defined in the previous works of the author. As the wellbeing of the person is regarded as of paramount importance, practically all indicators are given per capita. When determining purposes the principle “from the general to the particular» is used.

Results. Results of social and economic development which is possible for reaching in the first strategic period (about 10 years) are specified. Sets of priority actions which for this purpose governments of the considered municipal districts and the Kostroma region need to make are defined. Their achievement becomes possible as a result of use of noncommercial concession. The basic directions of actions of municipal and regional governments are revealed: decrease in intermunicipal differentiation, improvement of governing systems and creation of enterprises in priority branches.

The scientific novelty is defined by use of such instrument of regional development as noncommercial concession and also the list of the analyzed indicators, determination of their values counting on each inhabitant of the concrete territory, and the revealed directions of development of the municipalities experiencing difficulties today.

Key words: noncommercial concession, indicators of social and economic development, purposes of development, intermunicipal alignment.

Некоммерческая концессия – новый инструмент регионального развития, внедряемый автором в научный оборот. Его суть состоит в использовании системы договорных отношений между администрацией субъекта Российской Федерации и администрацией муниципального образования, основанных на унификации систем управления и планирования развития, формировании единого видения перспектив региона и реализации общерегиональных проектов развития экономики, гомогенизации социально-экономического развития территории субъекта Российской Федерации, объединении точек взаимодействия органов управления с населением и хозяйствующими субъектами, имеющей в качестве главной цели повышение уровня жизни населения. В предшествующих работах (в т.ч. [1]) были рассмотрены теоретические основы некоммерческой концессии и различные аспекты ее внедрения. В данной статье определяются возможные практические результаты ее использования в конкретных муниципальных образованиях.

Для представления возможных результатов использования некоммерческой концессии были выбраны 3 муниципальных района Костромской области, имеющие наиболее негативные показатели социально-экономического развития. Это Чухломский, Поназыревский и Пыщугский муниципальные районы. Оценка производилась по тем показателям из представленных в монографии [2, с. 36–39], по которым сегодня есть достоверные ретроспективные данные. На базе указанных районов предлагается рассмотреть изменение значений показателей, отражающих уровень жизни населения или оказывающих на него наибольшее влияние, и оценить перспективы использования некоммерческой концессии.

Наиболее значимым показателем развития муниципальных районов и региона в условиях реализации некоммерческой концессии и смещения акцентов в развитии административно-территориальных образований в направлении повышения благополучия человека, становится динамика численности постоянного населения. Указанные выше три муниципальных района имеют негативные значения динамики данного показателя – как и во многих других районах Костромской области естественная убыль дополняется миграционным оттоком (таблица 1).

Представленные в таблице районы находятся в части перечня муниципалитетов региона с наибольшими значениями убыли населения. Несмотря на то, что демографическая ситуация (снижение численности населения) в отдельных районах Костромской области складывается еще хуже, можно предположить, что, учитывая отставание данных районов по другим показателям, возможно, они находятся на пределе своего

Таблица 1. Демографическая динамика в рассматриваемых муниципальных районах в 2012–2015 годах, %

Район	Естественное движение	Миграция	Общий итог	Среднегодовые изменения
Поназыревский	-2,21	-8,27	-10,48	-2,62
Пыщугский	-1,54	-8,05	-9,6	-2,4
Чухломский	-2,29	-6,3	-8,59	-2,15

Построено на основании данных [3, 4]

Таблица 2. Обеспеченность населения рассматриваемых муниципальных районов в сфере здравоохранения в 2014 году

Район	Кол-во человек на место лечения в стационаре	Кол-во человек на одного врача	Кол-во человек на одного сотрудника из среднего медицинского персонала
Поназыревский	298,5	826,4	114,7
Пыщугский	518,1	781,3	123,0
Чухломский	495,0	740,7	134,8
лучшее значение	103,1	357,1	72,6
худшее значение	1408,5	943,4	157,0

Построено на основании данных [4, 5]

демографического потенциала и не могут давать большие показатели оттока. В случае сохранения тенденций убыли населения, даже без учета негативных изменений в структуре населения, примерно через 40 лет эти районы полностью обезлюдят.

Некоммерческая концессия, благодаря комплексному позитивному воздействию на все стороны жизни конкретного человека, позволит переломить указанную тенденцию и получить небольшой (около 0,1–0,3 %), но стабильный прирост населения в основном за счет процессов естественного его движения, при возможном сохранении слабонегативной миграционной составляющей (до –0,2 %). Этому будут способствовать процессы, основные параметры которых могут быть описаны с использованием указанных далее показателей, и реализация следующих мер:

- удержание молодежи путем создания благоприятных условий жизни и деятельности, заключения целевых договоров на обучение в высших и средних специальных учебных учреждениях;
- повышение обеспеченности качественными услугами здравоохранения и образования;
- предоставление рабочих мест с достойной оплатой труда;
- развитие жилого фонда и расширение перечня коммунальных услуг, создание соответствующей инфраструктуры;
- усиление за счет регионального и муниципального компонентов социальной защищенности материнства и детства, предоставление материальных и нематериальных льгот молодым родителям;
- продление срока активной трудовой деятельности;

- организация спортивных и культурных мероприятий на базе действующих и новых объектов социальной инфраструктуры.

Для оценки обеспеченности услугами образования и здравоохранения, играющими одну из главнейших ролей при выборе населением мест жительства, сегодня присутствуют данные только для определения текущих параметров в медицинской сфере. Определить значения ключевых показателей образования [2, с. 36], не представляется возможным по причине отсутствия точных исходных данных.

Информация о значениях базовых показателей здравоохранения, сбор которых упрощен по причине прямого управления этой сферой с регионального уровня, представлена в таблице 2.

Исходя из данных, представленных в таблице, можно сделать вывод, что местами для лечения жители рассматриваемых районов обеспечены лучше, чем в среднем по региону. Однако это не отменяет необходимости принятия мер, направленных на улучшение значения данного показателя до уровня, сопоставимого со значениями, полученными в муниципалитетах-лидерах.

Существенно хуже ситуация с обеспеченностью медицинскими работниками – по этим показателям Поназыревский, Пыщугский и Чухломский районы находятся на последних местах рейтингов. И если в некоторых районах недостаток медицинского персонала компенсируется возможностью пользоваться услугами в сфере здравоохранения соседних, хорошо обеспеченных в этой сфере муниципалитетов, то районам, расположенным на северо-востоке Костромской области можно рассчитывать только на собственные ресурсы.

Использование некоммерческой концессии позволит, благодаря мерам дополнительного финансового и имущественного стимулирования (например, предоставление жилья и повышение финансового обеспечения за счет регионального и местных бюджетов), заключению целевых договоров на обучение (с обязательствами отработать не менее 5 лет в муниципалитете, принимавшем участие в оплате обучения) и другим централизованным мероприятиям повысить привлекательность здравоохранения в этих районах в качестве места приложения труда как для потенциальных работников (школьников), так и для действующих специалистов, проживающих сегодня на других территориях. Кроме указанных выше актуальными становятся следующие меры:

- капитальный ремонт медицинских учреждений, требующих такого ремонта, или строительство новых;
- обеспечение специалистов новейшими техническими средствами, используемыми в диагностике и лечении болезней, а также позволяющими проводить on-line консультации с более опытными коллегами;

Орлов Е. В.

- обеспечение возможности профессионального роста (в том числе посредством использования новых информационных технологий);
- развитие возможностей пользования услугами в сферах образования, культуры и спорта медицинских работников и членов их семей.

Необходимо отметить, что большинство указанных мер будет актуально и для образовательной деятельности. В результате реализации этих мероприятий обеспеченность врачами в рассматриваемых районах будет повышена в среднем в 2,2 раза, средним медицинским персоналом – в 1,7 раза.

Среди показателей экономической группы, в разрезе которых сегодня имеются достоверные данные, дающих значимый срез ситуации, складывающейся в том или ином муниципальном образовании, необходимо выделить те, которые отражают наполнение и структуру доходов бюджета. Одним из наиболее информативных для ретроспективного и сравнительного анализа показателей является такой, как «доходы бюджета в расчете на душу населения». Проранжировав по нему, исходя из данных за 2016 год [6], 24 муниципальных района Костромской области, имеем следующие результаты: Пыщугский район находится на 13 месте, Чухломский – на 21, Поназыревский – на 23. Необходимо отметить, что далее все расчеты произведены исходя из текущих объемов поступлений, т.е. при определении конкретных целевых значений, по состоянию на тот или иной период времени, нужно учитывать реальные инфляционные колебания.

Учитывая то, что лидеры добились своего положения за счет значительного притока безвозмездных поступлений, большинство из которых передано из бюджетов других уровней бюджетной системы, при сопоставимых показателях налоговых и неналоговых доходов, можно сделать вывод, что на начальном этапе реализации некоммерческой концессии выравнивание бюджетной обеспеченности будет происходить за счет перераспределения безвозмездных поступлений в пользу указанных районов. Так, для выравнивания ситуации, объемы безвозмездных поступлений увеличиваются в 2–2,5 раза, что приведет к росту общего объема доходов в 1,7–2,2 раза. Осуществление данных действий не является проблемой в рамках некоммерческих концессионных отношений. Но на протяжении первого стратегического периода (протяженностью до 10 лет) перед органами управления указанных районов и расположенных на их территории городских и сельских поселений стоит задача максимального замещения безвозмездных перечислений собственными доходами.

Выход на полную бездотационность лежит за пределами указанного периода, но видится необходимым наметить общие цели и определить процент их

достижения на ближайшую стратегическую перспективу. Глобальным целевым значением такого показателя, как «доля собственных доходов в доходах бюджета», коррелирующего с показателем «собственные доходы бюджета на душу населения», является 100%. Учитывая то, что сегодня этот показатель у лидеров составляет 44,8%, а в рассматриваемых районах находится в пределах 24,3–29,7% (при повышении уровня доходов до целевых значений эта доля падает до уровня 11,1–15,1%), целевым значением обеспеченности собственными доходами в первом стратегическом периоде является 50%.

Указанное значение является достижимым при условии концентрации ресурсов на приоритетных направлениях развития муниципалитетов, при этом будут задействованы обе составляющие собственных доходов бюджета: налоговые и неналоговые. Поскольку органы местного самоуправления практически не могут влиять на ставки налогов, собираемых на территории муниципалитета, они имеют возможность только способствовать развитию налогооблагаемой базы, что может быть осуществлено посредством поддержки предпринимательской деятельности и развития муниципальных субъектов хозяйствования (в большей степени предприятий с участием муниципалитета и в меньшей – муниципальных учреждений).

Исходя из указанного ограничения, основной акцент будет сделан на увеличении объемов именно неналоговых доходов бюджетов, что становится возможным в результате создания муниципальных предприятий и участия в капиталах акционерных обществ, действующих в востребованных потребителями отраслях и имеющих целью извлечение прибыли, а также развития муниципальной имущественной базы не только в направлениях, необходимых для выполнения функций, возложенных на муниципалитеты законодательством.

Если учесть, что налоговые доходы изменятся не столь существенно, как неналоговые – в течение стратегического периода можно прогнозировать их рост в 2,5 раза, то неналоговые, для достижения обеспеченности собственными доходами до уровня 50%, увеличатся в Поназыревском районе в 10,6 раза, в Пыщугском и Чухломском районах в 5 раз. Значительный рост в Поназыревском районе можно объяснить эффектом «низкой базы», поскольку сейчас неналоговые доходы составляют 6,1% от текущих доходов и, соответственно, 2,8% от их целевого значения. Уверенность в достижимости этих результатов основывается на информации о текущих значениях долей собственных доходов бюджетов в других районах Костромской области, о чем сказано выше, и имеющих практически идентичную с рассматриваемыми районами ситуацию по большинству показателей.

Таблица 3. Текущие (2016 год) и целевые (в ценах 2016 года) доходы бюджетов муниципальных образований в расчете на 1 жителя, тыс. руб.

Район	Поступления											
	Налоговые			Неналоговые			Безвозмездные			Всего		
	текущее значение	изменение, раз	целевое значение	текущее значение	изменение, раз	целевое значение	текущее значение	изменение, раз	целевое значение	текущее значение	изменение, раз	целевое значение
Поназыревский	3,61	2,5	9,03	1,21	10,6	12,78	15,01	1,5	21,8	19,83	2,2	43,6
Пыщугский	4,36	2,5	10,9	2,21	4,9	10,9	19,08	1,1	21,8	25,65	1,7	43,6
Чухломский	4,4	2,5	11	2,15	5	10,8	15,47	1,4	21,8	22,02	2	43,6

Построено на основании данных [4, 6]

Целевые значения доходов бюджетов Поназыревского, Пыщугского и Чухломского, которые будут получены по итогам первого стратегического периода, в котором в регионе будет применена некоммерческая концессия, представлены в таблице 3.

Следующим значимым показателем, в разрезе которого сегодня присутствуют достоверные ретроспективные данные, является динамика количества субъектов малого предпринимательства, в расчете на 1 000 жителей муниципального района. При этом Поназыревский и Пыщугский районы относятся к группе муниципалитетов с наиболее негативной динамикой (убыль субъектов малого предпринимательства составила соответственно 3,39 и 4,83 в среднем в течение 3 лет), в Чухломском районе ситуация менее негативна, но также зафиксирована значительная убыль (2,29).

Целевым значением динамики субъектов малого предпринимательства для всех указанных районов является ежегодный рост числа созданных субъектов (за вычетом ликвидируемых) на уровне не менее 3 единиц в расчете на 1 000 человек населения. В рамках некоммерческой концессии этому будет способствовать стабилизация и дальнейший рост численности населения, которому предоставляются товары и услуги, необходимые для нормальной жизнедеятельности, а также создание и развитие лесопромышленного предприятия с государственным и муниципальным участием, вокруг которого образуются частные предприятия, обеспечивающие различные аспекты его деятельности. Возможность такого роста подтверждается данными за предшествующие периоды, когда при большем количестве населения, количество приходящихся на 1 000 человек субъектов малого предпринимательства было выше, чем зарегистрировано в настоящее время. Органами муниципального и государственного управления будут приложены и дополнительные усилия в следующих направлениях:

- содействие в регистрации новых хозяйствующих субъектов, сокращение времени, затрачиваемого на мероприятия, связанные с их созданием;
- оказание консультативной помощи новым предпринимателям, организация обучающих мероприятий для них;
- предоставление субсидий на различные цели (организация своего дела, оплата процентов по кредитам, лизинговых платежей, закупка оборудования и т.д.), преимущественно субъектам предпринимательства, занятым производственной (в т.ч. сельскохозяйственной) деятельностью и обеспечением различных аспектов деятельности созданного лесопромышленного предприятия.

Малое предпринимательство и лесопромышленное предприятие создадут новые рабочие места, что позитивно отразится на показателях рынка труда, наиболее негативные значения которых наблюдаются сегодня в Чухломском районе (средний уровень регистрируемой безработицы там составляет 1%). Официально регистрируемый уровень безработицы снизится до значения 0,5%, что повлечет снижение до нормальных значений (2,5–3%) реального уровня безработицы. Также мерами, направленными на снижение безработицы, станут следующие:

- развитие социальной и коммунальной инфраструктуры, требующее привлечения новых работников;
- направление за счет бюджета на профессиональную переподготовку по востребованным в районе специальностям.

В результате использования возможностей, предоставляемых органам местного самоуправления в рамках некоммерческой концессии, например, бесплатного получения юридических, информационных и других видов услуг и ресурсов, что ведет не только к сокращению затрат на обеспечение деятельности местных органов власти, но и снижению потребности

в сотрудниках, произойдет снижение затрат на содержание органов муниципального управления, приходящихся на одного жителя.

Снижению нагрузки на жителей, связанной с содержанием органов управления, будет способствовать сокращение численности муниципальных служащих на 40 % в течение первого стратегического периода, обоснованное и прошлым опытом, и возможностями, которые предоставляет некоммерческая концессия. Экономия, которая будет получена в результате пропорционального сокращения количества муниципальных служащих снижения затрат на обеспечение их деятельности, представлена в таблице 4.

Указанные в таблице целевые параметры достигаются во всех представленных районах за счет дополнительной экономии на затратах, относимых в деловой среде к «постоянным», снижения потребности в отдельных видах обслуживания органов управления (например, транспортном), а также эффективного использования высвобожденных ресурсов (например, помещений).

Основными ресурсами сокращения численности муниципальных служащих, а, следовательно, и затрат на содержание соответствующих органов в условиях некоммерческой концессии становятся следующие:

- приведение структуры и функций органов муниципального управления к единой системе, не предусматривающей создание подразделений местных администраций, не входящих в состав типовой структуры, одобренной правообладателем некоммерческой концессии – администрацией региона;
- передача части обеспечивающих функций органам управления регионального уровня;
- оптимизация системы муниципального управления, предусматривающая сокращение количества

персонала с перераспределением обязанностей для обеспечения исполнения значимых функций сокращаемых сотрудников и экономии на оплате труда.

Дополнительно, в целях повышения качества оценки социально-экономической ситуации, на начальном этапе использования некоммерческой концессии органы государственного и муниципального управления в приоритетном порядке приступают к сбору и обработке следующих данных:

- показатели развития образования (обеспеченность детей местами в дошкольных учреждениях, учитывающая переполненность отдельных учреждений и детей, родители которых не встали в очередь для получения места в них; численность воспитанников, приходящихся на 1 учителя/воспитателя; обеспеченность детей местами в учреждениях дополнительного образования);
- вложения в развитие коммунальной и социальной инфраструктуры, производственной деятельности (бюджетные инвестиции) в расчете на 1 жителя, осуществленные из бюджетов различных уровней и субъектами экономики, находящимися в муниципальной (и государственной) собственности;
- благоустроенность жилого фонда (доля жилых помещений, обеспеченных всеми коммунальными благами);
- объем товаров собственного производства, реализованных муниципальными, государственными и крупными частными организациями в стоимостном выражении, в расчете на 1 жителя.

Из представленных перечней приоритетных действий видно, что большинство из них может быть осуществлено при поддержке предприятия (предприятий) действующего в приоритетной отрасли региона – лесопромышленном комплексе и путем оптимизации деятельности органов управления, прежде всего муниципальных. Одним из приоритетов деятельности указанного предприятия становится создание в каждом районе не менее 5 объектов социальной и коммунальной инфраструктуры в первом стратегическом периоде. Услугами указанных объектов смогут пользоваться не только сотрудники предприятия и члены их семей, но и все жители муниципального района, что позитивно отразится на значениях основных показателей его развития.

Общее повышение уровня жизни населения региона, выступающее главной целью регионального развития, достигается за счет выравнивания межмуниципальной дифференциации, т.е. доведения значений ключевых показателей в отстающих муниципалитетах до уровня лидеров. Основными действиями органов управления всех уровней, реализация которых способствует достижению указанной цели, являются совершенствование систем управления и создание хозяйствующих субъектов в приоритетных отраслях.

Таблица 4. Затраты на содержание системы муниципального управления, руб. на 1 жителя территории в год

Район	Текущее значение	При снижении затрат на 40 %	Необходимое дополнительное снижение, %
Поназыревский	2990,6	1794,36	2,5
Пыщугский	3836,8	2302,08	24
Чухломский	3005,1	1803,06	3,0
Эталон	1750		–

Построено на основании данных [4, 5]

Литература:

1. *Орлов Е. В.* Некоммерческая концессия: теоретические основы и практическое применение: Монография. Ярославль: Филигрань, 2017. 150 с.
2. *Орлов Е. В.* Управление социально-экономическим развитием региона: теоретические основы, проблемы и пути их решения: Монография. Кострома: Линия-График, 2015. 172 с.
3. База данных показателей муниципальных образований. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.gks.ru/dbscripts/munst/munst34/DBInet.cgi> (дата обращения 12.10.2016).
4. Экономическое положение городских округов и муниципальных районов Костромской области в 2015 году. Костромастат, 2016. 72 с.
5. Городские округа и муниципальные районы Костромской области: Костромастат, 2015. 196 с.
6. Интернет-сайт департамента финансов Костромской области [Электронный ресурс]. URL: <http://depfin.adm44.ru> (дата обращения 15.10.2017).

References:

1. *Orlov E. V.* Non-commercial concession: theoretical bases and practical application: Monograph. Yaroslavl: Filigree, 2017. 150 p.
2. *Orlov E. V.* Management of socio-economic development of the region: theoretical foundations, problems and solutions: Monograph. Kostroma: Line-Graph, 2015. 172 p.
3. Database of indicators of municipalities. [e-resource]. URL: <http://www.gks.ru/dbscripts/munst/munst34/DBInet.cgi> (date of reference 12.10.2016).
4. The economic situation of urban districts and municipal districts of the Kostroma region in 2015. Kostromastat, 2016. 72 p.
5. Urban districts and municipal districts of the Kostroma region: Kostromastat, 2015. 196 p.
6. The Internet site of the Department of Finance of the Kostroma Region. [e-resource]. URL: <http://depfin.adm44.ru> (date of reference 15.10.2017).

УПРАВЛЕНИЕ ГОРОДСКИМ РАЗВИТИЕМ КАК ЧАСТЬ КУЛЬТУРНОЙ ПОЛИТИКИ

Морозова Т. А.

доктор филологических наук, доцент, профессор кафедры психолого-педагогического образования кафедры экономики и управления Анапского филиала, Московский педагогический государственный университет (Россия), 353410, Россия, Краснодарский край, г.-к. Анапа, ул. Астраханская, д. 88, f_anapa@mpgu.edu

Селиверстова И. Г.

кандидат сельскохозяйственных наук, доцент, доцент естественно-научного образования и информационных систем Анапского филиала, Московский педагогический государственный университет (Россия), 353410, Россия, Краснодарский край, г.-к. Анапа, ул. Астраханская, д. 88, f_anapa@mpgu.edu

УДК 338.24(1-21)
ББК 65.050.23

Цель. Изучение современных возможностей и направлений управления городским развитием.

Методы. Проанализирован мировой и российский опыт управления городским развитием как частью культурной политики.

Результаты. На основе анализа мирового опыта, системного обзора, собственных выводов представлены особенности управления городским развитием. Рассмотрены и определены значения урбанистики, репутационного менеджмента, медиатехнологий, имиджмейкинга, социально-ответственного девелопмента для данного процесса.

Научная новизна. Научная новизна заключается в исследовании перспективы развития и предложении новых стандартов управления городским развитием посредством современных технологий

Ключевые слова: репутационный маркетинг, репутационный менеджмент, урбанистика, имиджмейкинг, культурная политика.

ADMINISTRATION OF URBAN DEVELOPMENT AS A PART OF CULTURAL POLICY

Morozova T. A.

Doctor of Philology, Associate Professor, Professor of the Department of Psychological and Pedagogical Education of the Department of Economics and Management of Anapa Branch, Moscow Pedagogical State University (Russia), 353410, Russia, Krasnodar Region, Anapa, Astrakhanskaya, 88, f_anapa@mpgu.edu

Seliverstova I. G.

Candidate of Agricultural Sciences, Associate Professor, Associate Professor of Natural Science Education and Information Systems of Anapa Branch, Moscow Pedagogical State University (Russia), 353410, Russia, Krasnodar Region, Anapa, Astrakhanskaya, 88, f_anapa@mpgu.edu

Purpose. Studying of modern possibilities and directions of management of city development.

Methods. The world and Russian experience of managing urban development as part of a cultural policy has been analyzed.

Results. Based on the analysis of world experience, the system review, own conclusions, features of urban development management are presented. Considered and defined values of urban planning, reputation management, media technology, image-making, socially responsible development for this process.

Scientific novelty. The scientific novelty lies in exploring the development prospects and proposing new standards for managing urban development through modern technologies

Key words: reputational marketing, reputation management, urban planning, image-making, cultural policy.

Проблематизация аспектов управления городским развитием обуславливается очевидностью и реальностью общественного запроса на пересмотр понятия «городская среда» и заметных изменений этой среды в России. В ответ на этот запрос обозначились такие отрасли как репутационный маркетинг и репутационный менеджмент, урбанистика, социально-ответственный девелопмент и др. Понимание необходимости изменений в управлении развитием городов есть со стороны органов власти, администраций, мэров городов. Но зачастую он требует дополнительных усилий, чтобы проектно оформиться, попасть под финансирование и техническое задание. Запросы на новое понимание городской политики формируются и у бизнес-элиты моногородов, корпораций, которые заинтересованы в перезапуске общественной жизни территории, в поиске средств сделать место более привлекательным для жизни и остановить отток населения, особенно молодежи [1].

Культурная политика, которая сегодня необходима России и может быть успешной, – это культурная политика регионов и малых городов. Становится очевидным, что главное преимущество любого города, любой страны – это люди. Сейчас Россия – это более 140 миллионов человек, которые в ней живут. Важной составляющей культурной политики являются урбанистика. В данной статье рассматривается такой аспект урбанистики, как управление развитием города в широком аспекте культурной политики власти. Если раньше при проектировании привычно делался акцент на градостроительной концепции, то сегодня через призму урбанистики важно то, как понимается целостность города. Для градостроительства город есть прежде всего территориальное и инфраструктурное целое. Город рассматривается как пространственно-архитектурное единство, как архитектурная и инженерно-техническая среда. Для урбанистики город – сложный объект, имеющий гибридную природу [2–4, 5]. Как сложная система, город представляет собой симбиотическое единство трех разнокачественных компонентов:

- технический компонент (город как искусственно созданная среда, архитектура и инженерно-технические коммуникации);
- социальный компонент (город как особый тип социальных связей, формирующих городское сообщество);
- экологический компонент (городские агломерации как часть экосистемы).

Рынок новых управленческих услуг в сфере проектирования развития городов и территорий в России еще только формируется. Этому становлению помогают зарождающиеся и оформляющиеся городские

сообщества у которых, как правило, нет серьезного финансирования. Однако именно такие сообщества могут сформулировать реальный запрос на культурную политику, образовательную среду, общественные пространства, городские события и новую экономику города. Чем скорее они включатся в процессы преобразования городской среды, тем раньше жизнь в российских городах изменится к лучшему. Однако в силу своей относительной молодости и «неопытности» они не обладают нужными компетенциями, властью и финансами, чтобы реально формировать горизонтальные социальные структуры. Тем не менее, этот процесс в России нарастает в течение последних десяти лет. Поэтому урбанистические феномены и инициативы сегодня более очевидно проявляются не в столицах, где таковые не могут возникнуть из-за неразвитости местных сообществ и значительных ресурсов у власти и бизнеса, а в регионах страны. Например, культурный центр ТЕХПЛ в Ярославле; проекты группы «Активация» и фестиваль «Курбанистика» в Вологде; работа казанской ассоциации «Парки города»; фестиваль «О'Город» в Нижнем Новгороде; «Форум живых городов» в Ижевске и еще множество проектов – в Новосибирске, Уфе, Калининграде, Краснодаре.

При рассмотрении особенностей управления развитием современного города представляется важным отметить значение репутационного менеджмента, и прежде всего качеством информационно-маркетинговой работы с целевыми группами потребителей (туристы, инвесторы). Подача информации – крайне важный фактор для репутации и имиджа города, так как результатом обмена информацией, ее отбора, осмысления

и упорядочения должно стать непосредственное восприятие географического образа, его закрепление и существование в массовом сознании [6]. Репутация города имеет большое значение и с точки зрения тех, кто в нем живет. Формирование среди населения города уверенности в будущем, социального оптимизма, доверия к органам местной власти влияет на кристаллизацию идентичности горожан и гостей города. Средства рекламы и PR используются и для таких целей, как воспитание любви к городу, заботы об экологии, организация городского правопорядка. Имидж территории в настоящее время понимается как совокупность или система базовых обобщенных представлений об определенной территории, создаваемая, представляемая и транслируемая преимущественно с помощью СМИ в конкретных политических, социокультурных, экономических целях. Имидж территории, как правило, является частью географического образа. В самом простом виде географический образ – система знаков, символов, стереотипов, архетипов, мифов, характеризующих определенную территорию. При создании имиджа территории могут использоваться те же представления (знаки, символы, мифы и т.д.), что и при разработке географического образа.

Многочисленные исследования показали, что научный подход к управлению репутационным капиталом и конструированию имиджа предполагает выявление и диагностику состояния сообщества, его основных проблем и противоречий, причин их возникновения; разработку видения перспектив решения этих проблем на основе реалистичного осмысления ценностей сообщества, его ресурсов и возможностей; выработку долгосрочного поэтапного плана инвестиций и трансформации сообщества (Э. А. Галумов, Ф. Котлер, К. Асплунд, И. Рейн, Д. Хайдер, С. Э. Крапивенский, Т. В. Потапова).

Активнейшим субъектом и одновременно объектом процессов управления развитием городского пространства выступают медиатеchnологии, рекламные и PR-технологии. Способность к быстрому охвату самых широких аудиторий, владение технологическим подходом проектирования превращают рекламу в важный фактор, трансформирующий всю систему духовного производства. Как средство трансляции культурной информации, она выполняет проективную роль в усвоении личностью (обществом) ценностей культуры в культурном обмене и в своих конкретных общественных типовых проявлениях сама есть проект. Особым фактором формирования территориальной особенности, привлекательности и бренд-имиджа выступает социальная реклама. Социальная реклама проектирует информацию, а опосредованно – человека и общество, воздействуя на поведение людей, она способна предупредить, минимизировать или разрешить

проблемы, обусловленные дефицитом адаптации, социализации, реабилитации и самореализации личности, оптимизируя социально-психологическую среду обитания человека [7].

Важнейшим коммуникативным драйвером развития города становятся культурно-познавательные мотивации. В разработке и реализации культурных программ можно выделить две группы стратегий. С одной стороны культура рассматривается как некая самоценная сущность, то есть материальная и духовная среда обитания человека, условие его развития. Культура понимается как целостный объект, подлежащий сохранению и воспроизводству. С другой стороны, культура (культурная деятельность) выступает условием и средством решения проблем и задач, лежащих в других сферах бытия – как известно, культурно-символический капитал является важнейшим условием стабильности бизнес-организаций, освоения и активного использования в актуальном городском пространстве культурного наследия (элементов среды прошлого, жизнеспособных традиционных нравов, обычаев, ритуалов и т.д.). В настоящее время повсеместно увеличивается число местных администраций, стремящихся сохранить, восстановить объекты культурного наследия или реставрировать старые кварталы городов и их архитектурные памятники в целях улучшения имиджа места.

Близок к вышеописанной коммуникативной тенденции и событийный имиджмейкинг – развитие и продвижение города посредством организации выставок, конференций, фестивалей, олимпиад, спартакиад. Эти коммуникативные практики расширяют подход к работе с сообществом, формируют идентичность горожан, влияют на восприятие инвесторами города как бизнес-модели.

Яркой современной коммуникативной тенденцией модернизации имиджа города становится джентрификация (деиндустриализация) – возрождение депрессивных зон посредством концентрации творческого потенциала в городах. Промышленные зоны в конце XX века почти полностью покинули территорию большинства глобальных городов, их постиндустриальное развитие дало городам большой новый импульс, в мире накоплен большой опыт развития экономики услуг и креативных индустрий на базе старых промышленных объектов. К новым медийным коммуникативным имиджевым практикам на наш взгляд можно причислить: медиавирусную и нарративную коммуникации. Коллективные, инсайдерские, низовые практики, направленные на интегративные, постепенные преобразования городской среды – городской активизм. Коммуникативные тренды локального преобразования городского пространства силами общественных организаций и горожан; астротурфинг – искусственное медийное управление общественным мнением

и «искусственные» городские коммуникативные площадки [8].

Сегодня культурный капитал для региональных городов не менее значим, чем экономическое богатство. В индустриальную эпоху капитализация культурного наследия и институционализация действующих культурных практик фиксировалась практически монополюсально традиционными культурными институтами – ДК, музеем, театром, концертным залом, библиотекой. Сейчас, когда меняется само понятие города, культурные практики выходят за академические стены и становятся частью повседневной городской жизни. Активная культурная жизнь становится неотъемлемой частью образа жизни в комфортном городе. И функции просвещения, образования, развлечения выходят за стены традиционных культурных институтов. Возникают современные общественные пространства в которых протекает жизнь горожан. Таким образом, общественные городские пространства становятся более продуктивной площадкой не только презентации культурных проектов, но и культурного производства – собственно того, что определяет образ жизни горожан, формирует ценности, ритуалы, современные формы коммуникации, рекреации и т. п. Это все определяется тем, как общественное пространство организовано, как там

проходит культурно-общественная жизнь. Общественные пространства становятся культурными институтами [6, 9]. Изменение общественных пространств меняет культуру потребления (развитие и поддержка смежных бизнесов и творческих индустрий).

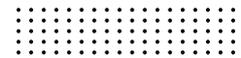
В заключение скажем, что сегодня российские города нуждаются в поиске новых стандартов управления и очевидны перспективные исследования стандартов подготовки новых профессионалов в области городского развития. Так появились программы Urban Studies в Московской высшей школе социальных и экономических наук («Шанинке»), Высшая школа урбанистики при ВШЭ, институт «Стрелка», программа «Новые лидеры территориального развития» в архитектурной школе МАРШ. В Петербурге свои магистерские программы предлагают институт Sreda и Институт дизайна и урбанистики при Университете ИТМО. Возрастает потребность в сити-менеджерах – специалистах с широким образованием и высокой культурой, способные заниматься управлением организацией и крупных городских проектов, налаживать взаимодействие специалистов из разных областей и умеющие учитывать разнообразные градостроительные, архитектурные, экономические, экологические и гуманитарные факторы.

Литература:

1. Чернова Е. России нужен новый подход к территориальному планированию // Экспертный строительный портал. [Электронный ресурс]. URL: <http://estp-blog.ru/rubrics/rid-6053> (дата обращения 22.04.2018)
2. Вирт Л. Урбанизм как образ жизни // Вирт Л. Избранные работы по социологии. М., 2005. С. 93–118.
3. Глазычев В. Л. Слободизация страны Гардарики [Электронный ресурс]. URL: <http://www.glazychev.ru/books/slobodizatsia.htm> (дата обращения 22.04.2018)
4. Глазычев В. Л. Урбанистика. М.: Европа, 2008. 220 с.
5. Трубина Е. Г. Город в теории: опыты осмысления пространства. М.: Новое литературное обозрение, 2011. 520 с.
6. Кравченко Н. П. Особенности информационного продвижения территорий // Вопросы теории и практики журналистики. 2012. № 2. С. 190–194.
7. Морозова Т. А. Медиатизация технологий конструирования имиджа города: автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора философских наук. Краснодар, 2013. 15 с.
8. Зиммель Г. Большие города и духовная жизнь // Логос. 2002. № 3–4. С. 23–35.

References:

1. Chernova E. Russia needs a new approach to spatial planning // Expert construction portal. [e-resource]. URL: <http://estp-blog.ru/rubrics/rid-6053> (date of reference 22.03.2013)
2. Wirth L. Urbanism as a way of life // Wirth L. Selected works on sociology. M., 2005. P. 93–118.
3. Glazychev V. L. Slobodization of the country of Gardariki. [e-resource]. URL: <http://www.glazychev.ru/books/slobodizatsia.htm> (date of reference 20.04. 2013)
4. Glazychev V. L. Urbanistics. M.: Europe, 2008. 220 p.
5. Trubina E. G. City in theory: the experiences of understanding the space. M.: The New Literary Review, 2011. 520 p.
6. Kravchenko N. P. Features of information promotion of territories // Questions of theory and practice of journalism. 2012. № 2. P. 190–194.
7. Morozova T. A. Mediatization of technologies for designing the image of the city: the author's abstract of the thesis for the degree of Doctor of Philosophy. Krasnodar, 2013. 15 p.
8. Simmel G. Large cities and spiritual life // Logos. 2002. № 3–4. P. 23–35.



УПРАВЛЕНИЕ СБАЛАНСИРОВАННОСТЬЮ БЮДЖЕТОВ МУНИЦИПАЛЬНЫХ РАЙОНОВ

Воронина Л. П.

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, 66, lidiya.voronina@ui.ranepa.ru

УДК 336.14:352(470.54)
ББК 65.261.783(2Рос-4Све)

Цель. Обоснование основных направлений обеспечения сбалансированности бюджетов муниципальных районов.

Методы. Обобщен опыт муниципальных районов, расположенных на территории Свердловской области, по обеспечению сбалансированности местных бюджетов; повышению качества управления бюджетным процессом, долговыми обязательствами, администрирования налоговых и неналоговых доходов, подлежащих зачислению в местные бюджеты. Проанализированы переданные муниципальным районам государственные полномочия по расчету и предоставлению бюджетам поселений дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений, которые перечисляются за счет средств областного бюджета. Проведен сравнительный анализ основных показателей бюджетов муниципальных районов.

Результаты. На основе проведенного анализа установлено, что оценка качества сбалансированности местных бюджетов муниципальных районов Свердловской области, зависит не только от состояния экономического развития территории, но и от сложившейся практики оказания им финансовой помощи из областного бюджета. Для реализации принципа сбалансированности необходимо повышать роль налоговых и неналоговых доходов местных бюджетов. Установлено, что оптимальное распределение налогов между бюджетами бюджетной системы РФ должно гарантировать закрепленную Конституцией РФ самостоятельность местного самоуправления.

Научная новизна. Научная новизна состоит в обосновании сложившейся ситуации по реализации принципа сбалансированности бюджетов и исследовании его влияния на выполнение публичных полномочий, дальнейшего совершенствования показателей по оценке качества сбалансированности бюджетов муниципальных районов.

Ключевые слова: муниципальные районы, сбалансированность бюджетов, показатели качества управления бюджетным процессом, межбюджетные трансферты.

MANAGING BALANCING OF BUDGETS OF MUNICIPAL AREAS

Voronina L. P.

Candidate of economic sciences, associate professor, associate professor of the Department of Economics and Management of Ural Institute of Management-branch, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), 620990, Russia, Yekaterinburg, March 8 str., 66, lidiya.voronina@ui.ranepa.ru

Purpose. Substantiation of the basic directions of maintenance of balance of budgets of municipal areas.

Methods. The experience of municipal districts located on the territory of the Sverdlovsk region is summarized, to ensure the balance of local budgets; improving the quality of management of the budget process, debt obligations, administration of tax and non-tax revenues to be credited to local budgets. The state powers transferred to municipal districts for calculating and granting subsidies to the budgets of settlements for equalizing the budgetary security of settlements,

which are transferred at the expense of the regional budget, are analyzed. A comparative analysis of the main indicators of the budgets of municipal districts was carried out.

Results. Based on the analysis, it is established that the assessment of the quality of the balance of local budgets in the municipal districts of the Sverdlovsk region depends not only on the state of the economic development of the territory, but also on the established practice of providing them with financial assistance from the regional budget. To implement the principle of balance, it is necessary to increase the role of tax and non-tax revenues of local budgets. It was established that the optimal distribution of taxes between budgets of the budgetary system of the Russian Federation should guarantee the independence of local self-government enshrined in the Constitution of the Russian Federation.

Scientific novelty. Scientific novelty consists in justifying the current situation in the implementation of the principle of balanced budgets and examining its impact on the performance of public authorities, further improving the indicators for assessing the quality of the balanced budgets of municipal districts.

Key words: municipal districts, the balance of budgets, indicators of the quality of management of the budgetary process, interbudgetary transfers.

Сбалансированность бюджетов бюджетной системы РФ – важное условие для выполнения публично-правовыми образованиями возложенных на них полномочий. Деятельность органов местного самоуправления по реализации своих полномочий должна отвечать принципам бюджетной системы.

Автор уже обобщал опыт применения одного из принципов бюджетной системы – самостоятельности [1], не менее важным показателем для перспективного социально-экономического развития территории является принцип сбалансированности. При сбалансированном бюджете все запланированные расходные обязательства обеспечиваются за счет доходов и источников финансирования дефицита местного бюджета. Несбалансированность бюджета ведет к невыполнению расходных обязательств, нарушению ритмичности предоставления средств бюджетополучателем и влечет за собой снижение качества предоставляемых муниципальных услуг. Реализация принципа сбалансированности бюджета, минимизация дефицита и стремление к бюджетному равновесию являются прочной основой функционирования всей бюджетной системы РФ. Однако в настоящее время достигнуть сбалансированности местных бюджетов не удается, поэтому она остается одной из основных проблемой местных финансов в РФ.

Содержание принципа сбалансированности бюджета установлено Бюджетным кодексом РФ и за время его применения уточнялось только один раз [2, ст. 33] (таблица 1).

Превышение расходов над доходами, которое обеспечивается за счет поступлений из источников финансирования дефицита бюджета, позволяет обеспечивать выполнение публично-правовыми образованиями своих расходных обязательств, защищать права бюджетополучателей. Выделяют два вида несбалансированности бюджетов – профицитный и дефицитный бюджеты.

В статье анализируется опыт управления сбалансированностью бюджетов муниципальных районов, хотя на территории Свердловской области преобладающими

являются городские округа, что связано с процессом урбанизации. Однако муниципальные районы на практике уполномочены решать большую часть вопросов местного значения, определенных федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления» [3, ст. 15].

В результате реформы местного самоуправления количество муниципальных образований в РФ увеличилось. Свердловская область тоже не стала исключением и на 1 января 2017 г. в области функционирует 94 муниципалитета, в том числе: городских округов – 68; городских поселений – 5; сельских поселений – 16, муниципальных районов – 5 (таблица 2).

Таблица 1. Сравнительный анализ содержания принципа «сбалансированности бюджета»

Сущность принципа в редакции федеральных законов	
от 31 июля 1998 года № 145-ФЗ	от 26 апреля 2007 года № 63-ФЗ
Объем предусмотренных бюджетом расходов должен соответствовать суммарному объему доходов бюджета и поступлений источников финансирования его дефицита	
При составлении, утверждении и исполнении бюджета уполномоченные органы должны исходить из необходимости минимизации размера дефицита бюджета.	уменьшенных на суммы выплат из бюджета, связанных с источниками финансирования дефицита бюджета и изменением остатков на счетах по учету средств бюджетов.

Таблица 2. Характеристика муниципальных районов, расположенных на территории Свердловской области на 01.01.2017

Название муниципального района	Численность населения, чел.	Количество муниципальных образований на территории МР
Байкаловский	15252	3
МО Камышловский	28960	5
Нижнесергинский	41047	6
Слабодо-Туринский	15091	5
Таборинский	3265	3
Всего	103615	22

Большая часть доходов бюджетов муниципальных районов формируется за счет отчислений от федеральных налогов (таблица 3). Более 70 % в структуре налоговых и неналоговых доходов занимает федеральный налог на доходы физических лиц, а доля местных налогов – налога на имущество физических лиц и земельного налога, составляет от 1 % в Таборинском районе до 5 % в Нижнесергинском районе.

Для обеспечения сбалансированности местных бюджетов, повышения качества администрирования налоговых и неналоговых доходов, которые подлежат зачислению в местные бюджеты, изыскания резервов для увеличения доходного потенциала муниципальных образований разработаны «дорожные карты», регулярно подводятся итоги их выполнения (таблица 4).

Таблица 3. Налоговые и неналоговые доходы бюджетов муниципальных районов в 2017 году, тыс. руб.

Наименование дохода	Название муниципального района				
	Байкаловский	МО Камышловский	Нижнесергинский	Слабодо-Туринский	Таборинский
Налог на доходы физических лиц	150 272	300 772	382 727	91 615	29 036
Акцизы по подакцизным товарам (продукции), произведенным на территории РФ	14 411	13890	26145	9470	2146
УСН	2156	2690	6760	2660	608
ЕНВД	6078	2727	11 819	4024	689
Единый сельскохозяйственный налог	599	3262	610	221	29
Налог, взимаемый в связи с применением патентной системы налогообложения	–	71	207	66	–
Налог на имущество физических лиц	2177	2238	12 003	2186	225
Земельный налог	8874	3490	13 952	5026	372
Государственная пошлина	908	26	3764	1078	2755
Доходы от использования имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности	5380	7810	24490	45	2209
Плата за негативное воздействие на окружающую среду	307	232	729	90	13
Доходы от оказания платных услуг (работ) и компенсации затрат государства	18 833	27919	16 921	13 743	1681
Доходы от продажи материальных и нематериальных активов	1738	11225	6110	2479	541
Штрафы, санкции, возмещение ущерба	2293	189	4154	1593	280
Итого налоговых и неналоговых доходов	214 026	366 546	510 391	137 006	37 874

Таблица 4. Сводный рейтинг эффективности работы муниципальных районов по повышению доходного потенциала за 9 месяцев 2017 года (занимаемое место)

Направление деятельности	Название муниципального района				
	Байкаловский	Камышловский	Нижне-сергинский	Слободо-Туринский	Таборинский
Работа межведомственной комиссии	48	43	59	10	49
Работа «мобильных групп»	56	13	4	49	22
Работа административной комиссии	61	70	55	48	34
Привлечение иногородних (иностранных) организаций-подрядчиков к постановке на налоговый учет на территории МО	46	58	36	58	58
Исполнение бюджета МО	38	3	45	17	22
Сводный рейтинг МО: суммарное значение	50,40	38,65	41,65	33,65	37,90
Место	63	44	51	30	40

Наилучшие показатели по повышению доходного потенциала за 9 месяцев 2017 года имеет Слободо-Туринский район, а самый низкий уровень у Байкаловского района.

Эффективному управлению сбалансированности местных бюджетов способствует оценка качества управления бюджетным процессом. С этой целью Министерством финансов Свердловской области проводится мониторинг оценки качества [4]. По его итогам в 2016 году 11 муниципальных образований были признаны с высоким качеством управления бюджетным процессом; 49 муниципальных образований, в том числе 3 района – с надлежащим качеством и 13 муниципальных образований, в том числе 2 района – с ненадлежащим качеством (таблица 5).

Качество управления бюджетным процессом в муниципальных районах характеризуется следующими показателями (таблица 6).

Проблемы обеспечения сбалансированности местных бюджетов взаимосвязаны с совершенствованием межбюджетных отношений и развитием доходной базы бюджетов муниципальных образований. На

территории Свердловской области эти вопросы решаются путем постоянного изменения механизма предоставления межбюджетных трансфертов, который учитывает показатели эффективности деятельности публичных органов власти. Стимулируются муниципальные образования, на территориях которых возрастает поступление доходов от местных налогов.

Увеличение межбюджетных трансфертов на 3,7 млрд. рублей или на 5,1 % свидетельствует о том, что муниципальные образования без помощи из регионального бюджета не могут выполнять возложенные на них полномочия (таблица 7).

Для более объективного расчета объема межбюджетных трансфертов определяется налоговый потенциал территории. Величина налогового потенциала муниципальных районов колеблется от 155,7 млн. рублей в Нижнесергинском районе до 9,6 млн. руб. в Таборинском районе (таблица 8).

На величину налогового потенциала влияют различные внешние и внутренние факторы. Среди внешних можно выделить такие факторы, которые регулируются федеральными и региональными механизмами, как НДФЛ, акцизы на нефтепродукты и специальные налоговые режимы: ЕНВД, ЕСХН, НИФЛ, УСН, патент. Однако органы местного самоуправления не могут оказывать влияние на их величину и изменение, поэтому сбалансированность местного бюджета во многом зависит от процесса перераспределения средств на региональном уровне (Таблица 9).

На внутренние факторы оказывают воздействие муниципальные органы власти, поэтому их деятельность концентрируется на таких факторах как реализация «дорожных карт» по увеличению доходов

Таблица 5. Перечень муниципальных районов по качеству управления бюджетным процессом

Название муниципального района	
с надлежащим качеством управления бюджетным процессом	с ненадлежащим качеством управления бюджетным процессом
1. Байкаловский 2. МО Камышловский 3. Таборинский	1. Нижнесергинский 2. Слободо-Туринский

Таблица 6. Показатели качества управления бюджетным процессом

Наименование показателя	Название муниципального района				
	Байкаловский	Камышловский	Нижне-сергинский	Слободо-Туринский	Таборинский
Исполнение бюджета МО по доходам без учета безвозмездных поступлений к первоначально утвержденному уровню	0,1833	0,1689	0,0818	0,0832	0,0445
Представление в представительный орган МО ежегодной оценки эффективности предоставляемых налоговых льгот и ставок налогов, установленных представительным органом МО	осуществляется				
Соотношение недополученных доходов по местным налогам в результате действия налоговых льгот к общему объему поступивших местных налогов	0,0195	1,5189	0,5661	0,1349	1,095
Наличие результатов мониторинга эффективности реализации муниципальных программ	имеется	–	–	–	имеется
Объем планируемых к привлечению бюджетных кредитов от других бюджетов бюджетной системы, предусмотренных в качестве источника финансирования дефицита местного бюджета, за исключением бюджетных кредитов на пополнение остатков средств на счетах местных бюджетов, тыс. руб.	9 000	–	–	–	–

в местный бюджет, повышение эффективности бюджетных расходов. Вместе с тем на внутренне факторы могут оказывать влияние федеральные и региональной власти. Это находит свое выражение в налоговой политике РФ и Свердловской области. Именно она влияет на объем доходов местных бюджетов через изменение налоговых ставок и введение различных льгот.

Одной из задач налоговой политики Свердловской области является обеспечение сбалансированности прогнозов местных бюджетов, создание стимулов для максимального использования налогового потенциала [5].

Взвешенная и грамотная бюджетно-налоговая политика позволит увеличить бюджетные доходы и сокращать дотационность местных бюджетов. В области ежегодно утверждается перечень муниципальных образований, в бюджетах которых удельный вес дотаций и налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений в размере, не превышающем расчетного объема дотаций на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности, замененной дополнительными нормативами отчислений, в течение двух из трех последних отчетных лет превышает 5, 20 и 50 % [6].

Некоторые специалисты считают, что в условиях постоянного изменения бюджетно-налогового законодательства и законодательства, регулирующего разграничение полномочий, выделение дотаций на обеспечение сбалансированности бюджетов является необходимым

и оправданным. С нашей точки зрения, дотация в настоящее время является вынужденной мерой. Необходимо изменить механизм формирования доходов местных бюджетов, чтобы у муниципалитетов было достаточно средств для выполнения своих полномочий без дотаций.

Чтобы решить задачу сбалансированности местных бюджетов Свердловская область ввела некоторые нововведения в бюджетный процесс. Например, муниципальным районам передано государственное полномочие по расчету и предоставлению бюджетам поселений дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений, которые перечисляются за счет средств областного

Таблица 7. Динамика межбюджетных трансфертов из областного бюджета бюджетам муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области, млрд руб.

Наименование межбюджетных трансфертов	2015 г.	2016 г.
Субсидии	29,3	21,3
Субвенции	36,5	45,6
Дотации	4,7	5,8
Иные межбюджетные трансферты	2,3	3,9
Всего	72,8	76,5

Таблица 8. Налоговый потенциал для определения межбюджетных трансфертов из областного бюджета бюджетам муниципальных районов, тыс. руб.

Название муниципального района	Налоговый потенциал на 2017 г.				ВСЕГО налоговый потенциал по МР
	НДФЛ (закрепленные 15 % ГО + 5 % МР с ГП + 13 % МР с СП + 10 % ГП + 2 % СП + единые 1 %)	Акцизы на нефтепродукты	Платежи за землю (земельный налог + аренда земли)	Остальные налоговые доходы (ЕНВД + ЕСХН + НИФЛ + госпошлина + УСН 15 %+ патент)	
Байкаловский	26 032	14 411	10 838	9 258	60 539
МО Камышловский	53 882	13 890	6 206	15 088	89 066
Нижнесергинский	80 014	26 145	23 552	26 006	155 717
Слободо-Туринский	17 817	9470	7 798	6 432	41 517
Таборинский	5 536	2146	419	1 495	9 596

Таблица 9. Дотации из областного бюджета на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов на 2017 год и дополнительные нормативы отчислений в бюджеты муниципальных районов от НДФЛ, заменяющие дотации из областного бюджета на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов на 2017 г.

Наименование муниципального района	Размер дотаций, тыс. руб.	Дополнительные нормативы отчислений от НДФЛ, заменяющие дотации, %	Размер дотаций за исключением дотаций, заменяемых дополнительными нормативами отчислений, тыс. руб.	Предоставлено, %
Байкаловский	242530	83	117764	75
МО Камышловский	381932	83	132261	66,7
Нижнесергинский	451761	71	142384	25
Слободо-Туринский	227318	83	151240	75
Таборинский	101094	83	76914	66,7

бюджета. Средства выделяются в форме субвенций, носят целевой характер, не могут использоваться на иные цели, средства зачисляются в доходы местных бюджетов и расходуются на предоставление дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений. В случае нецелевого использования бюджетных средств применяются меры ответственности, предусмотренные бюджетным, административным и уголовным законодательством [7]. За 9 месяцев 2017 года муниципальным районам предоставлено субвенций свыше 34 млн. руб. или 64,5 % от распределенного объема. (таблица 10).

Кроме этого на выравнивание обеспеченности муниципальных образований по реализации ими отдельных расходных обязательств выделяются субсидии. Размер субсидий колеблется от 81,8 млн. руб. в Байкаловском районе до 148,8 млн. руб. в МО Камышловский муниципальный район (таблица 11).

Межбюджетные трансферты муниципальным районам предоставляются с учетом показателей

эффективности их деятельности. Постоянно совершенствуется методика применяемых для расчета межбюджетных трансфертов из областного бюджета [8].

Важным инструментом обеспечения сбалансированности бюджетов является управление размером дефицита, который является неотъемлемой частью муниципальных финансов и требует профессионального управления со стороны органов местного самоуправления. Накапливаясь со временем, дефицит увеличивает муниципальный долг и расходы на его обслуживание. Сущность категории «управление муниципальным долгом» в законодательстве Российской Федерации не раскрывается. В научной литературе рассматриваются различные трактовки. Автор под управлением муниципальным долгом понимает финансово-бюджетную деятельность исполнительно-распорядительных и представительных органов местного самоуправления и уполномоченных ими организаций по финансово-бюджетному прогнозированию,

Таблица 10. Субвенции на осуществление государственного полномочия Свердловской области по расчету и предоставлению дотаций бюджетам поселений за счет средств областного бюджета за 9 месяцев 2017 г.

Название муниципального района	Сумма		
	распределено, тыс. руб.	предоставлено	
		тыс. руб.	%
Байкаловский	7 433	5 571	74,9
МО Камышловский	12 698	7 406	58,3
Нижнесергинский	4 589	1 146	25,0
Слободо-Туринский	14 373	10 782	75,0
Таборинский	14 312	9 544	66,7
Всего	53 405	34 449	64,5

планированию, проведению финансовых долговых операций, бухгалтерскому учету и контролю муниципального долга, направленную на финансирование дефицита местного бюджета, погашение существующей задолженности и минимизации расходов на обслуживание муниципального долга.

Объем муниципального долга сокращается (таблица 12). Однако несмотря на снижение доли муниципальных гарантий, их удельный вес является преобладающим и превышает 44 %.

Камышловский, Нижнесергинский и Таборинский районы имеют самые высокие показатели качества управления долговыми обязательствами (таблица 13).

Для достижения сбалансированности местных бюджетов и ликвидации бюджетного дефицита, по нашему мнению, целесообразно более полно использовать принцип прозрачности (открытости) бюджетов, который позволит населению муниципального района принимать активное участие в бюджетном процессе. В 2016 году впервые был сформирован рейтинг муниципальных

образований по уровню открытости бюджетных данных. Байкаловский МР и МО Камышловский МР выполняют все пять показателей, характеризующих прозрачность бюджетного процесса. (таблица 14).

Для обеспечения сбалансированности местных бюджетов, расположенных на территории области, на постоянной основе проводится работа по выполнению плана мероприятий по росту доходов, оптимизации расходов и совершенствованию долговой политики. Основными мероприятиями по обеспечению сбалансированности местных бюджетов являются:

1) адресная работа с предприятиями путем заслушивания их руководителей на соответствующих комиссиях, межведомственных совещаниях, на которых вырабатываются рекомендации по легализации заработной платы и смешанных доходов ненаблюдаемых прямыми статистическими методами, по погашению задолженности по налогам и сборам, зачисляемым в местные бюджеты;

2) организация взаимодействия с ФНС по снижению недоимки в местные бюджеты;

3) взаимодействие органов местного самоуправления с областным правительством по реализации

Таблица 11. Субсидии на выравнивание обеспеченности муниципальных образований по реализации ими их отдельных расходных обязательств за 9 месяцев 2017 г.

Название муниципального района	Сумма		
	распределено, тыс. руб.	предоставлено	
		тыс. руб.	%
Байкаловский	81 818	61 362	75
МО Камышловский	148 883	74 442	50
Нижнесергинский	131 598	0	0
Слободо-Туринский	112 912	94 090	83,3
Таборинский	75 766	50 512	66,7

Таблица 12. Объем муниципального долга муниципальных образований Свердловской области, тыс. рублей

Вид долгового обязательства	на 1 января			на 01.10.2017
	2015 г.	2016 г.	2017 г.	
Бюджетные кредиты, полученные от бюджетов других уровней бюджетной системы РФ	1 106 466,2	1 457 807,7	1 510 306,2	1 459 722,3
Кредиты, полученные от кредитных организаций	1 745 165,9	2 161 971,2	2 236 225,0	1 496 836,9
Государственные и муниципальные гарантии	2 607 625,4	3 456 626,5	2 721 764,6	2 348 062,7
Ценные бумаги	0	0	0	0
Всего	5 459 257,5	7 076 405,4	6 468 295,8	5 304 621,9

Таблица 13. Качество управления долговыми обязательствами

Наименование показателя	Название муниципального района				
	Байкаловский	Камышловский	Нижнесергинский	Слободо-Турунск	Таборинский
Просроченная задолженность по долговым обязательствам муниципального образования, тыс. рублей	0	0	0	384,5	0
Соотношение объема выплат по муниципальным гарантиям к общему объёму предоставленных муниципальным образованием муниципальных гарантий	0	0	0	71,222	0
Уровень долговой нагрузки на местный бюджет	0,0019	0	0	0,0817	0
Доля краткосрочных обязательств в общем объёме муниципального долга	0	0	0	1	0

Таблица 14. Степень прозрачности бюджетного процесса

Наименование показателя	Название муниципального района				
	Байкаловский	Камышловский	Нижнесергинский	Слободо-Турунск	Таборинский
Размещение на официальных сайтах органов местного самоуправления муниципального образования решения о бюджете на отчетный финансовый год	–	осуществляется	осуществляется	осуществляется	осуществляется
Размещение на официальных сайтах органов местного самоуправления муниципального образования годового отчета об исполнении бюджета и ежеквартальных сведений о ходе исполнения бюджета муниципального образования в отчетном финансовом году	осуществляется	осуществляется	осуществляется	–	осуществляется
Размещение на официальных сайтах органов местного самоуправления муниципального образования публикаций «Бюджета для граждан»	осуществляется	осуществляется	осуществляется	–	осуществляется
Размещение на официальных сайтах органов местного самоуправления муниципального образования результатов мониторинга качества управления финансами главных распорядителей бюджетных средств	осуществляется	осуществляется	–	осуществляется	осуществляется
Размещение на официальных сайтах органов местного самоуправления муниципального образования результатов мониторинга оказания муниципальных услуг	осуществляется	осуществляется	–	–	–

Таблица 15. Качество оказания муниципальных услуг

Наименование показателя	Название муниципального района				
	Байкаловский	Камышловский	Нижне-сергинский	Слободо-Туринский	Таборинский
Наличие муниципальной программы повышения эффективности управления муниципальными финансами	разработана	–	разработана	разработана	разработана
Доля муниципальных учреждений, для которых устанавливается муниципальное задание	0,9167	0,902	0,3594	0,2	0,2273
Удельный вес муниципальных учреждений, выполнивших муниципальное задание на 100 процентов, в общем количестве муниципальных учреждений, которым установлены муниципальные задания	1	1	1	0,75	1
Наличие результатов мониторинга качества предоставления муниципальных услуг в соответствии с муниципальным правовым актом, устанавливающим порядок его проведения	имеется	–	–	–	имеется

мероприятий, направленных на увеличение доходов местных бюджетов;

4) внедрение механизма нормативно-подушевого финансирования с целью сокращения расходов на государственное и муниципальное задание.

Сбалансированность местных бюджетов может быть достигнута не только за счет увеличения доходов, но и путем повышения эффективности бюджетных расходов. Поскольку на 2018 год установлен коэффициент оптимизации к суммарной оценке расходных полномочий муниципальных районов в размере 0,9 (исключение составляют расходы на заработную плату работников муниципальных учреждений), это потребует дальнейшей оптимизации структуры бюджетной сети путем изменения организационно-правовых форм учреждений, оказывающих услуги на платной основе [9].

Важным направлением повышения эффективности бюджетных средств и обеспечение сбалансированности бюджетов можно считать повышение эффективности оказания муниципальных услуг (таблица 15).

С 2018 года в Свердловской области государственные и муниципальные задания будут формироваться на основе перечня услуг и работ, что позволит обеспечить

своевременное установление заданий по предоставлению услуг и работ высокого качества и в полном объеме.

Муниципалитетам рекомендовано разработать и обеспечить в 2018 году выполнение плана мероприятий по увеличению доходов, оптимизации расходов и совершенствованию долговой политики. Ежеквартально муниципалитеты в Минфин Свердловской области будут предоставлять информацию о ходе выполнения Плана мероприятий [10].

Правительству Свердловской области целесообразно продолжить оказывать содействие в обеспечении сбалансированности местных бюджетов. Предлагается расширить практику предоставления бюджетных кредитов муниципальным образованиям, которые испытывают трудности с исполнением бюджетных обязательств; необходимо и дальше совершенствовать порядок предоставления, использования и возврата муниципалитетами бюджетных кредитов, которые они получают из областного бюджета; совершенствовать порядок заключения соглашений о реструктуризации муниципального долга в части долговых обязательств по бюджетным кредитам.

Литература:

1. Воронина Л. П. Практика реализации принципа самостоятельности бюджетов: проблемы и пути их решения // Государство, политика, социум: вызовы и стратегические приоритеты развития международная научно-практическая конференция Екатеринбург. 22 ноября 2017 г. Екатеринбург, 2017.

References:

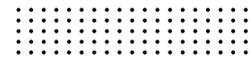
1. Voronina L. P. The practice of implementing the principle of independence of budgets: problems and ways to solve them // State, politics, society: challenges and strategic development priorities international scientific and practical conference Yekaterinburg. 22 November 2017. Yekaterinburg, 2017.

Литература:

2. Бюджетный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 31 июля 1998 года № 145-ФЗ (ред. от 27.11.2017). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
3. Об общих принципах организации местного самоуправления: Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ (ред. от 05.12.2017). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
4. Об утверждении порядка осуществления мониторинга и оценки качества управления бюджетным процессом в муниципальных образованиях, расположенных на территории Свердловской области: Постановление Правительства Свердловской области от 25 мая 2011 года № 596-ПП (ред. от 02.03.2017). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
5. Основные направления бюджетной и налоговой политики Свердловской области на 2018 год и плановый период 2019 и 2020 годов: Утв. Указом Губернатора Свердловской области от 30 октября 2017 года № 544-УГ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
6. Об утверждении на 2018 год перечней муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области, в целях реализации статьи 136 Бюджетного кодекса Российской Федерации: Приказ Минфина Свердловской области от 14 ноября 2017 года № 490. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
7. О реализации Закона Свердловской области от 19 ноября 2008 года № 103-ОЗ «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов, расположенных на территории Свердловской области, государственным полномочием Свердловской области по расчету и предоставлению за счет средств областного бюджета бюджетам городских, сельских поселений дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений»: Постановление Правительства Свердловской области от 28 июня 2017 года № 460-ПП. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
8. Об утверждении методик, применяемых для расчета межбюджетных трансфертов из областного бюджета местным бюджетам, на 2018 год и плановый период 2019 и 2020 годов: Постановление Правительства Свердловской области от 14 сентября 2017 года № 664-ПП. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
9. Об установлении коэффициента оптимизации к суммарной оценке расходных полномочий поселений, муниципальных районов (городских округов), расположенных на территории Свердловской области, на 2018 год: Приказ Минфина Свердловской области 27 ноября 2017 года № 508. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
10. Об утверждении плана мероприятий по росту доходов, оптимизации расходов и совершенствованию долговой политики Свердловской области на 2017–2019 годы: Распоряжение Правительства Свердловской области от 12 апреля 2017 года № 360-ПП [Электронный ресурс]. URL: <http://www.minfin.ru> (дата обращения 18.12.2017).

References:

2. Budget Code of the Russian Federation: Federal Law № 145-FL of 31 July 1998 (as amended on 27 November 2017). Access from the ref.-legal system “ConsultantPlus”.
3. On the general principles of the organization of local self-government: Federal Law № 131-FL of 6 October 2003 (as amended on 12 December 2017). Access from the ref.-legal system “ConsultantPlus”.
4. On approval of the procedure for monitoring and assessing the quality of budgetary management in municipalities located on the territory of the Sverdlovsk Region: Resolution of the Government of the Sverdlovsk Region of 25 May 2011 № 596-RG (as amended on 2 March 2017). Access from the ref.-legal system “ConsultantPlus”.
5. The main directions of the budget and tax policy of the Sverdlovsk region for 2018 and the planning period 2019 and 2020: Approved. Decree of the Governor of the Sverdlovsk Region of 30 October 2017 № 544-DG. Access from the ref.-legal system “ConsultantPlus”.
6. On approval of the lists of municipal entities located on the territory of the Sverdlovsk Region for the purposes of implementing Article 136 of the Budget Code of the Russian Federation for 2018: Order № 490 of the Ministry of Finance of the Sverdlovsk Region of 14 November 2017. Access from the consultative ref.-legal system ConsultantPlus.
7. On the implementation of the Law of the Sverdlovsk region of 19 November 2008 № 103-OL, “On the allocation of local self-government bodies of municipal districts located in the Sverdlovsk Region, the state authority of the Sverdlovsk Region to calculate and provide, at the expense of the regional budget, budgets of urban, rural settlements, subsidies to equalize the budgetary security of settlements “: Resolution of the Government of the Sverdlovsk Region of 28 June 2017 № 460-RG. Access from the ref.-legal system “ConsultantPlus”.
8. On the approval of the methodologies used to calculate inter-governmental transfers from the regional budget to local budgets for 2018 and the planning period 2019 and 2020: Resolution of the Government of the Sverdlovsk Region of 14 September 2017 № 664-RG. Access from the ref.-legal system “ConsultantPlus”.
9. On the establishment of the optimization factor for the total assessment of the expenditure powers of settlements, municipal districts (urban okrugs) located in the Sverdlovsk Region for 2018: Order of the Ministry of Finance of the Sverdlovsk Region on 27 November 2017 № 508. Access from the ref.-legal consultant system “ConsultantPlus”.
10. On approval of the plan of measures to increase incomes, optimize expenditures and improve the debt policy of the Sverdlovsk region for 2017–2019: Order of the Government of the Sverdlovsk region of 12 April 2017 № 360-OG [e-resource] .URL: <http://www.minfin.ru> (date of reference 18.12.2017).



СОЦИОЛОГИЯ МЕСТНЫХ СООБЩЕСТВ

ВНЕДРЕНИЕ МОДЕЛЕЙ ПЕРСониФИЦИРОВАННОГО ФИНАНСИРОВАНИЯ ДОПОЛНИТЕЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ ДЕТЕЙ, ПЕРВЫЕ УСПЕХИ И ПРОБЛЕМЫ (НА ПРИМЕРЕ, МУНИЦИПАЛИТЕТОВ ХАНТЫ-МАНСИЙСКОГО ОКРУГА – ЮГРА)

Донских С. С.

заведующий складом, Югорское УМТСиК, ООО «Газпром Трансгаз Югорск» (Россия), 628263, Россия, Ханты-Мансийский автономный округ – Югра, г. Югорск, Сибирский бульвар, д. 15, sveta_donskih@mail.ru

УДК 336:374
ББК 74.200.58к9

Цель. Изучение опыта внедрения системы персонифицированного финансирования дополнительного образования детей, на примере города Сургута и города Югорска, оценка первых успехов функционирования инструмента и выявление возникших в ходе реализации программы проблем.

Методы. Исследование базируется на методе системного анализа, в основу положены вторичные данные.

Результаты. Выявлены тенденции развития системы сертифицирования дополнительного образования детей в рамках Ханты-Мансийского автономного округа – Югры и ключевые недостатки реализуемой программы, влияющей на развитие человеческого потенциала территории. Сертификат на дополнительное образование рассматривается как новый механизм государственного финансирования дополнительного образования детей.

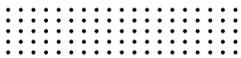
Научная новизна. Выявлены закономерности постепенного перехода к административной и финансово-экономической автономности учреждений детского дополнительного образования. Рассмотрены основные проблемы, влияющие на функционирование инструмента сертификатов.

Ключевые слова: дополнительное образование, персонифицированное финансирование, государственное и муниципальное управление, внедрение инструментов регулирования, Ханты-Мансийский автономный округ – Югра.

PASSING RESULTS OF INTRODUCTION OF THE SYSTEM OF CERTIFICATES OF ADDITIONAL EDUCATION IN THE EXAMPLE OF SURGUT AND YUGORSK

Donskikh S. S.

Warehouse Manager, Yugorskoye UMTSiK, OOO Gazprom Transgaz Yugorsk (Russia), 628263, Russia, Khanty-Mansi Autonomous Area – Yugra, Yugorsk, Sibirskiy boul., 15, sveta_donskih@mail.ru



Донских С. С.

Purpose. Observation of the experience of implementing the system of personalized financing of additional education for children, using the example of the city of Surgut and the city of Yugorsk, assessing the first successes in the functioning of this tool and identifying problems that arose during the implementation of the program.

Methods. The study is based on the method of system analysis, secondary data are used.

Results. The tendencies of development of the system of certification of additional education of children within the framework of the Khanty-Mansi Autonomous Okrug – Ugra and the key shortcomings of the implemented program, which influences on development of the human potential of the territory, are revealed. The certificate for additional education is considered as a new mechanism of state financing of additional education for children.

Scientific novelty. Trend of gradual transition to administrative and financial-economic autonomy of institutions of children's additional education are also revealed. There are considered the main problems which affect on the functioning of the certificate tool.

Key words: additional education, personify financing, state and municipal management, municipality, implementation of regulatory instruments, Khanty-Mansiisk autonomous district – Ugra.

Значительное внимание вопросу повышения охвата детей дополнительными образовательными программами стало уделяться в связи с изданием Указа Президента России от 7 мая 2012 г № 599 «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки» [1] и Распоряжения Правительства РФ от 4 сентября 2014 г. № 1726-р «Об утверждении Концепции развития дополнительного образования детей» [2].

На сегодняшний день дополнительное образование является неотъемлемой частью системы общего образования как наиболее объединяющий инструмент, способствующий межведомственному взаимодействию, для других элементов образовательного пространства.

В русле современных рыночных отношений изменениям подвергается и сфера образования. В частности финансирование данной сферы является одним из ключевых вопросов, так как уровень образованности отдельного человека и общества в целом оказывает существенное влияние на развитие экономики и потенциала страны. Именно поэтому развитие системы дополнительного образования включено в разряд приоритетов федеральной, региональной и муниципальной политики.

В связи с этим происходит внедрение нового механизма государственного финансирования дополнительного образования детей – именных сертификатов на дополнительное образование, которые должны обеспечить равный доступ в систему образования при ведущей роли государства в финансовом обеспечении образования [3, с. 7].

В современных исследованиях указывается ряд проблем, связанных с подсистемой дополнительного образования: снижение имиджа учреждений дополнительного образования детей (финансирование по остаточному принципу); связанная с часами и поурочными планами система обучения (деятельность педагогов дополнительного образования оценивается в преподавательских часах).

Персонифицированное финансирование направлено на обеспечение гарантий обеспечения услугами

стандартного содержания и качества для получателей дополнительного внешкольного образования вне зависимости от места проживания, возможностей бюджета муниципалитета и иных факторов [4, с. 5–7].

В данных условиях введение именных сертификатов в сфере детского дополнительного внешкольного образования стало элементом совершенствования механизма его финансирования. Вводя именные сертификаты, государство инициирует постепенный переход к административной и финансово-экономической автономности учреждений детского дополнительного внешкольного образования [5, с. 183].

Таким образом, именной сертификат – это обязательство государства или органов местного самоуправления полностью или частично оплатить определенный объем образовательных услуг. Он представляет собой свидетельство, удостоверяющее право на получение услуги в учреждениях детского дополнительного внешкольного образования за счет средств бюджета.

Одним из аргументов в пользу описываемой системы является конкурентная составляющая для поставщиков услуг, а, следовательно, заинтересованность учебных заведений в улучшении результатов, т.к. образовательные заведения с плохой репутацией получатели услуг не обратятся, что приведет к снижению финансирования из государственного бюджета.

Сертификат – это персональная гарантия государства перед конкретным ребенком в том, что независимо от того, какие кружки или секции выберет ребенок, в какой бы организации (муниципальной, частной, у индивидуального предпринимателя) он на них не записался, за его образование заплатит государство;



Донских С. С.

Объем обеспечения сертификата определяется не ограничением числа кружков или занятий, он определяется непосредственно в рублях. В этом отношении государство определяет объем средств, которые готово персонально направить на оплату образования каждого ребенка [6].

Используя сертификат, ребенок (его родители) может самостоятельно формировать свою образовательную траекторию. После выбора программы на ее оплату направляется часть средств сертификата, далее ребенок использует остаток для выбора другой программы. Оплата за счет средств родителя предполагается только, если остаток на сертификате меньше стоимости программы и только в объеме разницы стоимости;

Для выбора программ формируется и ведется реестр-навигатор по программам, в который допускаются не только программы муниципальных учреждений, но и негосударственных организаций и индивидуальных предпринимателей, которые обеспечивают соблюдение требований законодательства к образовательной деятельности.

Чтобы семьи смогли выбрать и получить за бюджетный счет самую, с их точки зрения, полезную и интересную программу для своих детей, в Российских регионах в 2016 году был запущен пилотный проект по персонифицированному финансированию дополнительного образования [6].

Данные финансовые механизмы в системе дополнительного образования создаются для решения нескольких задач. Они должны ориентироваться на результаты, привлечь разнообразных поставщиков образовательных услуг и поддерживать баланс интересов. С одной стороны, поддерживать реализацию важных для государства программ технической и научно-исследовательской направленности (которые требуют современного оборудования и зачастую дороги для семей); с другой – обеспечить семьям доступность самых разнообразных программ дополнительного образования, в том числе тех, которые традиционно выбирают родители: спорт, искусство, иностранные языки.

В 2016 и 2017 годах был проведен конкурс субъектов Российской Федерации для отбора пилотных проектов. По его результатам проект разворачивается в девяти регионах: республиках Саха (Якутия) и Бурятия, в Республике Татарстан, в Ханты-Мансийском автономном округе, в Вологодской, Тульской, Астраханской, Тюменской областях и в Пермском крае [7].

В связи с тем, что работа в направлении практического внедрения персонифицированной системы финансирования началась относительно недавно, частные сравнительные исследования по промежуточным результатам внедрения на муниципальном уровне практически отсутствуют. В связи с этим целью данной работы является выявление основных тенденций во

внедрении системы сертификатов в некоторых муниципалитетах Ханты-Мансийского автономного округа – Югры с приведением примеров по другим регионам.

По данным сайта Правительства Ханты-Мансийского автономного округа – Югры в 2016 году апробация персонифицированной системы финансирования дополнительного образования детей была проведена в городе Сургуте. В основном данная работа была нацелена на выстраивание правовой и организационной системы управления проектом в рамках системы образования муниципального образования [7].

Так, в рамках подготовительного этапа апробации персонифицированной системы финансирования дополнительного образования детей г.Сургута были проведены следующие мероприятия:

1. Определение перечня направленностей дополнительного образования, оплачиваемых за счет средств сертификата дополнительного образования – техническая, естественнонаучная, социально-педагогическая, художественная;

2. Определение поставщиков образовательных услуг из числа муниципальных и негосударственных организаций (МБОУ ДО «Станция юных техников», МБОУ ДО станция юных натуралистов, МБОУ ДО «Центр детского творчества», МБОУ ЦНТТ ДО «Информатика+», МБОУ ДО «Центр индивидуального развития», АНО «Центр тренинга и консультирования «Веста», ЧУ ДПО Центр гуманитарного образования «Лингва»);

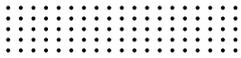
3. Определение уполномоченных организаций:

- МКУ «ИМЦ» – в части включения детей в систему персонифицированного финансирования дополнительного образования, ведения реестра выданных сертификатов дополнительного образования, принятия решений об актуальности сертификатов дополнительного образования.

- МАОУ ДО «Центр плавания «Дельфин» – в части осуществления платежей по возмещению затрат поставщиков образовательных услуг, включенных в реестр поставщиков услуг дополнительного образования, по договорам об обучении, заключенным между родителями (законными представителями) детей и поставщиками образовательных услуг, включенными в реестр поставщиков услуг дополнительного образования, при заключении которых использовались сертификаты дополнительного образования, обеспеченные средствами персонифицированного финансирования дополнительного образования.

4. Определение категорий получателей образовательных услуг по сертификату дополнительного образования:

- дети без ограниченных возможностей здоровья от 5 до 8 лет;
- дети с ограниченными возможностями здоровья от 5 до 10 лет.



Донских С. С.

Были внесены соответствующие изменения в муниципальную программу «Развитие образования на 2014–2030 годы в городе Сургуте» в части мероприятий по персонифицированному финансированию дополнительного образования детей в 2016 году, а также разработано и утверждено распоряжение Администрации города от 15 сентября 2016 г. № 1723 «Об апробации системы персонифицированного финансирования дополнительного образования детей в муниципальном образовании городской округ город Сургут» [8, п. 2].

Утверждены Правила персонифицированного финансирования дополнительного образования детей в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре. Кроме того, подписано Соглашение о предоставлении иных межбюджетных трансфертов из бюджета ХМАО – Югры бюджетам муниципальных образований ХМАО – Югры на реализации мероприятий по апробации системы персонифицированного финансирования в ХМАО – Югре в 2016 году.

Указанные документы позволили апробировать финансовый механизм персонифицированного финансирования с выдачей детям сертификатов, в том числе детям с особыми потребностями, обеспечить доступ к бюджетному финансированию негосударственных поставщиков образовательных услуг.

Организационный этап апробации персонифицированной системы финансирования дополнительного образования детей включал в себя:

- контроль заключения договоров об обучении между поставщиками образовательных услуг и родителями (законными представителями) детей в установленном порядке;
- контроль заключения соглашений о предоставлении субсидии на иные цели на возмещение затрат поставщиков образовательных услуг по договорам, при заключении которых использовались сертификаты дополнительного образования, обеспеченные средствами персонифицированного финансирования дополнительного образования, муниципальному автономному образовательному учреждению дополнительного образования «Центр плавания «Дельфин» на 2016 год;
- организация участия в курсах повышения квалификации, а также серии семинаров для участников апробации.

Далее, распоряжении Правительства Ханты-Мансийского автономного округа – Югры в пункте 4 значится: «Рекомендовать органам местного самоуправления городских округов, муниципальных районов Ханты-Мансийского автономного округа – Югры принять участие в апробации системы персонифицированного финансирования в 2016 году.» [9, п. 4]. В связи с этим с 1 сентября 2017 года на базе центра «Прометей» была введена система сертификатов дополнительного образования, доступная вне зависимости от места

жительства ребенка и социально-экономического статуса семьи. В рамках данной системы в приоритете находятся потребности ребенка в развитии над сохранением статуса кво в системе дополнительного образования.

С 1-го сентября 2017 года были выданы 700 сертификатов, в т.ч. 10 сертификатов, выделенных для детей с ОВЗ (ограниченные возможности здоровья). Так же определен номинал сертификата, который эквивалентен 12662 рублей для детей с ОВЗ и чуть меньше для детей, которые относятся к общей группе на период 4 месяца (с сентября по декабрь) [10].

В настоящий момент система сертификатов проходит тестовый период, который продлится до конца года. Сертификат номиналом в среднем 12 тысяч рублей дает право ребенку от 5 до 18 лет выбрать один или даже несколько кружков, что зависит от стоимости программы. Такая система позволяет компенсировать часть стоимости секций, а в случае недостаточности средств – доплатить недостающую сумму.

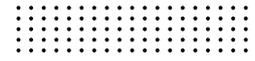
Так же с 1-го сентября заработала окружная система (сайт), используя которую можно выбрать предполагаемую программу, определить ее стоимость и остаток средств на предоставленном сертификате, а так же приобрести саму программу. Специалисты «Прометей» оказывают помощь в оформлении необходимых документов, в получении логина и пароля для регистрации [11].

По сертификатным заявкам в детско-юношеском центре лидируют робототехника, английский язык, танцы и шахматы. Всего по сертификатам работают 38 программ, что предоставляет достаточно большой выбор.

С 1-го октября по сертификатам начнут работать частные-образовательные учреждения, а в январе к системе присоединится детская школа искусств, но только по общеразвивающим программам.

Образовательное учреждение, реализующее муниципальную услугу «Реализация дополнительных общеразвивающих программ» по показателю «качество оказания муниципальных услуг» установлено:

- доля детей, осваивающих дополнительные общеразвивающие программы составила 100 процентов;
- доля детей, ставших победителями и призерами всероссийских и международных мероприятий составила 100 процентов от установленного планового значения;
- в учреждении отсутствуют нарушения, выявленные в результате проверок органами исполнительной власти Ханты-мансийского автономного округа – Югры, осуществляющими функции по контролю и надзору в сфере образования;
- отсутствуют обоснованные жалобы потребителей на качество оказания муниципальной услуги.



Донских С. С.

• По показателю «объем муниципальной услуги» установлено:

• фактический объем муниципальной услуги составляет 224 человеко-часов, что составляет 100 процентов от установленного планового значения [12].

К слову сказать, бесплатные услуги по дополнительному образованию в Югорске были и будут согласно муниципальному заданию. Однако в этом случае именно муниципалитету предстоит решать наполнение программ, которые останутся на бюджетном финансировании, а родителям предоставляется выбор между платными и бесплатными кружками, дополнительным образованием по сертификату или все перечисленное вместе. Соответственно, благодаря данной системе муниципалитет сможет регулировать муниципальный заказ, формируя базу для будущих выпускников, позволяющую обеспечить местный рынок труда наиболее квалифицированными и востребованными кадрами, тем самым развивая человеческий потенциал территории. Кроме того, организация работы по функционированию и развитию сети образовательных учреждений дополнительного образования детей продолжает опираться на следующие критерии достижения целей: количество детей, посещающих учреждения ДОД; сохранность контингента; доля детей в возрасте 5–18 лет, получающих услуги по дополнительному образованию [13].

Если говорить в целом об опыте внедрения сертификата дополнительного образования в 2016–2017 гг., то он получил положительную оценку граждан, продемонстрировав значительный интерес негосударственных поставщиков услуг, родителей в развитии персонализированного финансирования данной сферы.

Итак, в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре довольно успешно начала свое функционирование система персонализированного финансирования дополнительного образования детей, что было показано на примере города Сургута, на основе которого был запущен пилотный проект, и города Югорска, как не столь крупного муниципалитета. В рассматриваемых объектах представлен единый подход к оформлению права семей на выбор услуги дополнительного образования (единая информационная автоматизированная система персонализированного учета).

Далее, номинальная стоимость сертификатов идентична, т.к. выбран подход денежного выражения сертификата. Так в Астраханской области принято решение воплотить сертификат в количественном эквиваленте программ: два кружка или две общеразвивающие программы дополнительного образования.

Кроме того, в Сургуте и в Югорске в реестре представлены все шесть направлений дополнительного образования и все программы, реализуемые учреждениями дополнительного образования, не ограничиваясь технической направленностью образования.

По внедрению проекта была успешно пройдена контрольная точка. На текущий момент новая система финансирования дополнительного образования детей запущена в 17 муниципальных образованиях автономного округа, выдано более 20 тысяч сертификатов.

Тем не менее, в ходе апробации возник ряд вопросов, требующих дальнейшего уточнения и, соответственно, решения.

Так, программа не учитывает необходимость развития разносторонних интересов ребенка, побуждая родителей делать выбор в пользу дополнительных занятий, которые будут полезны для будущего получения высшего образования (особенно актуальна данная проблема для многодетных и малоимущих семей, имеющих ограниченные возможности для финансирования дополнительного образования своих детей); программа не предусматривает изменение профиля дополнительного образования в течение года (смена может произойти только в последующий учебный год); программа позволяет присваивать выделяемые средства без оказания услуг; нехватка сертификатов для всех желающих.

Аналитики выделяют следующие проблемные вопросы реализации проекта:

• традиционная система финансирования дополнительного образования из средств бюджета включает только государственные (муниципальные) учреждения – финансируются услуги, определенные учреждением в задании (но по факту чаще всего, предложенные самим учреждением), следовательно набор и качество этих услуг может не совпадать с ожиданиями семей и интересами детей;

• ситуация выбора учащимися видов образовательных услуг увеличивает нагрузку на работу поставщиков услуги. Педагогам и руководителям приходится вносить коррективы в планы занятий, исходя из спроса на те или иные секции, иначе распределить нагрузку;

• финансирование из бюджета по-прежнему распределяется по учреждениям, в связи с этим в настоящее время трудно напрямую направить бюджетные деньги муниципалитета индивидуальным и негосударственным предпринимателям, реализующим программы дополнительного образования. По закону бюджетные средства могут идти только учреждениям подведомственной сети. Закон допускает возможность перечисления бюджетных средств НКО, но – только через организацию-оператора;

• занятия детей не должны ограничиваться программами дополнительного образования на территории того муниципалитета, где живут дети, важно, чтобы семьям была предоставлена возможность выбора. Мобильность детей можно обеспечить на основе межмуниципальных соглашений, используя возможности 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»;



Донских С. С.

• выявлено отсутствие некоторых участников эксперимента по персонализированному финансированию в реестре популярных программы дополнительного образования, на которые существует конкурс и за которые родители готовы платить деньги. Вместе с тем, в реестре оказывались программы, которые мало востребованы семьями. Иногда в муниципалитетах ограничивались только программами технической направленности или связанными с робототехникой, хотя в реестре должны быть представлены все шесть направленностей дополнительного образования и все программы, реализуемые учреждениями дополнительного образования, негосударственными и некоммерческими организациями и индивидуальными предпринимателями в регионе;

Апробация пилотного проекта по введению персонализированного финансирования в систему дополнительного образования детей продолжается. Вероятно, при поиске и обосновании экономических механизмов государственного финансирования образования, необходимо внедрение такого варианта, при котором для всех слоев населения, его социальных и территориальных

групп будет обеспечиваться действительно равный доступ в систему образования при ведущей роли государства в финансовом обеспечении образования.

Одним из возможных вариантов решения возникших при внедрении пилотных проектов вопросов, станет реализация приоритетного проекта «Доступное дополнительное образование для детей», утвержденного в 2016 году. В рамках данного проекта предусмотрено создание во всех субъектах российского образования модельных центров дополнительного образования детей, центров по работе с одаренными детьми, навигатора программ дополнительного образования детей.

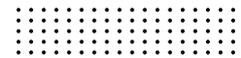
Таким образом, персонализированные сертификаты на дополнительные образовательные услуги позволят расширить возможности для получения детьми в возрасте от 5 до 18 лет услуг дополнительного образования, обеспечить равный доступ к бюджетным средствам государственным, муниципальным и негосударственным организациям, предоставляющим услуги дополнительного образования.

Литература:

1. О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки: указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 599. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
2. Об утверждении Концепции развития дополнительного образования детей: распоряжение Правительства РФ от 4 сентября 2014 г. № 1726-р. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
3. *Ишина И. В.* Модели финансирования образования // Экономика образования. 2003. № 4. С. 7–23.
4. Рождение персонального образования: от Концепции развития дополнительного образования детей – к воплощению в жизнь / под ред. И. В. Абанкиной, С. Г. Косарецкого, И. Н. Поповой / Федеральный институт развития образования. М., 2015. 129 с.
5. *Залозная Г. М., Пальниченко С. А.* Совершенствование механизма финансирования детского дополнительно внешкольного образования в условиях реформирования бюджетных учреждений // Известия Оренбургского государственного аграрного университета. Оренбург. 2012. № 3. С. 182–185.
6. Сертификат на дополнительное образование: первый опыт. [Электронный ресурс]. URL: <http://rcdop.edu.ru/index.php/our-job/rmc/personifitsirovannoe-finansirovanie-dopolnitelnogo-obrazovaniya-detej/1054-statya-sertifikat-na-dopolnitelnoe-obrazovanie-pervyj-opyt> (дата обращения 28.01.2017)
7. Единый национальный портал дополнительного образования детей [Электронный ресурс]. URL: <http://dop.edu.ru/article/3827/10-detei-yugry-vospolzovalis-sertifikatami-na-dopolnitelnoe-obrazovanie> (дата обращения 27.01.2018)

References:

1. On measures to implement the state policy in the field of education and science: Presidential Decree of 7 May 2012 № 599. Access from the ref.-legal system “ConsultantPlus».
2. On the approval of the Concept for the Development of Additional Education for Children: the RF Government Decree of 4 September 2014 № 1726-d. Access from the ref. – legal system “ConsultantPlus».
3. *Ishina I. V.* Models of financing of education // Economics of education. 2003. № 4. P. 7–23.
4. The birth of personal education: from the Concept of the development of additional education for children – to be implemented / ed. I. V. Abankina, S. G. Kosaretsky, I. N. Popova / Federal Institute for Educational Development. M., 2015. 129 p.
5. *Zaloznaya G. M., Palmichenko S. A.* Perfection of the mechanism of financing of children’s extra-school education in the conditions of reforming budget institutions // Proceedings of the Orenburg State Agrarian University. Orenburg. 2012. № 3. P. 182–185.
6. Certificate for additional education: first experience. [e-resource]. URL: <http://rcdop.edu.ru/index.php/our-job/rmc/personifitsirovannoe-finansirovanie-dopolnitelnogo-obrazovaniya-detej/1054-statya-sertifikat-na-dopolnitelnoe-obrazovanie-pervyj-opyt> (date of reference 28.01.2017)
7. A single national portal for additional education for children. [e-resource]. URL: <http://dop.edu.ru/article/3827/10-detei-yugry-vospolzovalis-sertifikatami-na-dopolnitelnoe-obrazovanie> (date of reference 28.01.2017)



Литература:

8. Об апробации системы персонифицированного финансирования дополнительного образования детей в муниципальном образовании городской округ город Сургут: распоряжение администрации города Сургута от 15 сентября 2016 г. № 1723. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
9. О проведении апробации системы персонифицированного финансирования дополнительного образования детей в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре: распоряжение правительства Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 24 июня 2016 г. № 353-рп. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
10. Сведения о функционировании системы общего образования в городе Югорске. Официальный сайт администрации города Югорска. [Электронный ресурс]. URL: [http://adm.ugorsk.ru/regulatory/openssl/otkrytye-dannye-dlya-adminov.php?ELEMENT_ID=45516](http://adm.ugorsk.ru/regulatory/.opendata/otkrytye-dannye-dlya-adminov.php?ELEMENT_ID=45516) (дата обращения 15.02.2018)
11. Информация о приеме учащихся в образовательную организацию. Официальный сайт муниципального бюджетного учреждения дополнительного образования «Детско-юношеский центр Прометей». [Электронный ресурс]. URL: <http://86prometey.edusite.ru/p107aa1.html> (дата обращения 16.02.2018)
12. Результаты оценки эффективности и результативности выполнения муниципальных заданий за 2017 год на оказание муниципальных услуг: Приложение 1 к приказу начальника правления образования от 29 января 2018 г. № 4. [Электронный ресурс]. URL: <http://adm.ugorsk.ru/regulatory/DOCPA/4630/64967/> (дата обращения 11.03.2018)
13. План работы Управления образования администрации города Югорска на I квартал 2018 года. Официальный сайт администрации города Югорска. [Электронный ресурс]. URL: <http://adm.ugorsk.ru/regulatory/plan/4575/63217/> (дата обращения 11.03.2018)

References:

8. Approbation of the system of personified financing of additional education for children in the municipal entity city of the city of Surgut: the order of the administration of the city of Surgut of 15 September 2016 № 1723. Access from the ref.-legal system "ConsultantPlus".
9. About approbation of the system of personified financing of the additional education of children in the Khanty-Mansiysk Autonomous Okrug – Ugra: the order of the government of the Khanty-Mansiysk Autonomous Okrug – Ugra of 24 June 2016 № 353-og. Access from the ref. – legal system "ConsultantPlus".
10. Information on the functioning of the general education system in the city of Yugorsk. Official site of the administration of the city of Yugorsk. [e-resource]. URL: http://adm.ugorsk.ru/regulatory/openssl/otkrytye-dannye-dlya-adminov.php?ELEMENT_ID=45516 (date of reference 28.01.2017)
11. Information on admission of students to the educational organization. The official site of the municipal budgetary institution of additional education "Children and Youth Center Prometey". [e-resource]. URL: <http://86prometey.edusite.ru/p107aa1.html> (date of reference 16.02.2018)
12. Results of the assessment of the effectiveness and effectiveness of municipal tasks for 2017 for the provision of municipal services: Appendix 1 to the order of the head of the board of education of 29 January 2018 № 4. [e-resource]. URL: <http://adm.ugorsk.ru/regulatory/DOCPA/4630/64967/> (date of reference 28.01.2017)
13. Work plan of the Department of Education Administration of the city of Yugorsk for the I quarter of 2018. Official site of the administration of the city of Yugorsk. [e-resource]. URL: <http://adm.ugorsk.ru/regulatory/plan/4575/63217/> (date of reference 11.03.2018)

ЖИЗНЕННЫЕ ПРИОРИТЕТЫ И ЦЕННОСТНЫЕ КОМПОНЕНТЫ МОЛОДЕЖИ НИЖНЕГО НОВГОРОДА

Ростовская Т. К.

доктор социологических наук, профессор, заместитель директора по научной работе, Институт социально-политических исследований Российской академии наук (Россия), заведующая кафедрой социальной педагогики и организации работы с молодежью, Российский государственный социальный университет (Россия), 119333, Россия, г. Москва, ул. Вильгельма Пика, д.4, стр.1, Rostovskaya.tamara@mail.ru

Саралиева З. Х.

доктор исторических наук, профессор, заведующий кафедрой общей социологии и социальной работы, Нижегородский государственный университет (Россия), 603000, Россия, г. Нижний Новгород, Университетский пер., д. 7, к. 201, zara@fsn.unn.ru

УДК 316.346.32-053.6
ББК 60.542.15

Важную роль в социальной интеграции молодого человека играют ценности и ценностные ориентации, которые обладают личностным смыслом и способны заложить прообраз будущего государственного устройства. Поэтому изучение структуры ценностных систем молодого поколения является актуальной проблемой на каждом этапе социального развития. Анализ ценностей молодежи позволит раскрыть молодежный потенциал и предпринять необходимые шаги для преодоления кризисов государственного управления.

Ключевые слова: ценностные ориентации молодежи, молодежная политика, социализация молодежи, система ценностей, массовая культура, инновационные ценности, жизненные приоритеты молодежи.

LIFE PRIORITIES AND VALUABLE COMPONENTS OF THE YOUTH OF NIZHNY NOVGOROD

Rostovskaya T. K.

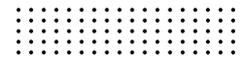
Doctor of Sociological Sciences, Professor, Deputy Director for Research, Institute for Social and Political Studies of the Russian Academy of Sciences (Russia), Head of the Department of Social Pedagogy and Youth Work Organization, Russian State Social University (Russia), 119333, Moscow, Wilhelm Peak str., 4, building 1 Rostovskaya.tamara@mail.ru

Saraliev Z. Kh.

Doctor of Historical Sciences, Professor, Head of the Department of General Sociology and Social Work, Nizhny Novgorod State University (Russia), 603000, Russia, Nizhny Novgorod, University Lane, 7, r. 201, zara@fsn.unn.ru

An important role in the social integration of a young person is played by values and value orientations that have a personal meaning and are capable of laying the prototype of the future state system. Therefore, the study of the structure of the value systems of the younger generation is an urgent problem at every stage of social development. The analysis of the values of young people will open up the youth potential and take the necessary steps to overcome the crises of public administration.

Key words: value orientations of youth, youth policy, the socialization of young people, values, popular culture, innovative values, vital youth priorities.



Система ценностей, их иерархия предполагает типологию ценностей общественного сознания и выступает универсальным критерием оценки нравственного развития общества в пространственно-временном континууме. Термин «ценность» в философских науках и социально-общественных учениях используется для указания на человеческую и культурную значимость определенных явлений действительности.

В академическом обороте понятие «ценность» является центральным в аксиологии, теории о ценностях, которая положила начало специальной области философской науки, изучающей природу ценностей, их место в реальности, структуру ценностного мира, взаимосвязь различных ценностей между собой, их отражение в структуре личности.

Вопросы, связанные с изучением жизненных приоритетов и ценностных компонентов молодежи являются важнейшими индикаторами изучения интегративных качеств отдельной социально-демографической группы. Отличительное социальное качество молодежи связывается с её способностью наследовать, воспроизводить на качественно новой основе и передавать (транслировать) следующим поколениям всю систему социальных отношений.

Выделяемые на этой основе специфические социальные функции молодежи – воспроизводственная, инновационная и трансляционная – выступают её существенными характеристиками. Реализация молодежью своих устремлений, направленных на саморазвитие и самореализацию, делает её главным фактором развития всего российского общества, несущим ответственность за сохранение и развитие своей страны, её исторического и культурного наследия перед лицом новых вызовов. В силу того, что молодежь объективно является резервом дальнейшего динамичного и прогрессивного развития общества, она является предметом особого национально-государственного внимания (А. В. Бугаев, Т. К. Ростовская, 2018: 8–10) Т. К. Ростовская, 2015: 76–79).

Очевидно, что работа с молодежью требует постоянного мониторинга особенностей ценностного молодежного сознания, причин и направленности его динамики, а также выявления факторов социальной среды, оказывающих наибольшее влияние на ценностные ориентации и мотивы поведения тех или иных возрастных и профессиональных групп населения страны

В этой связи интересен анализ авторского социологического исследования «Жизненные приоритеты и ценностные компоненты молодежи», проведенного в декабре 2017 года в Нижегородском государственном университете имени Лобачевского под руководством д.и.н. профессора З. Х. Саралиевой и д.с.н. профессора Т. К. Ростовской (региональное социологическое исследование «Жизненные приоритеты и ценностные компоненты молодежи», г. Нижний Новгород, декабрь 2017 г., N = 188 чел. в возрасте от 15 до 32 лет. Руководители: З. Х. Саралиева, д.и.н., профессор, Т. К. Ростовская, д.с.н., профессор).

Социально-демографический портрет опрошенных респондентов – 188 человек, из них большую часть 68 % составляют девушки и 32 % юноши.

По возрастному критерию примерно одинаковое количество молодежи составляют 20 и 21 год (23 % и 20 % соответственно). На втором месте молодежь в возрасте 19 (15 %) и 22 лет (14 %). Восемнадцатилетние составили 12 %. По 1 % молодежь в возрасте от 25 до 32 лет.

По национальности абсолютное большинство – русские (90 %) (таблица 1). Есть небольшое количество лиц татарской национальности, примерно столько же узбекской (3 % и 2 % соответственно).

Среди опрошенных незаконченное высшее образование имеют 45 % (таблица 2), высшее 28 % и только 15 % имеют общее среднее образование. Высшее образование со степенью имеют 4 % молодежи.

Родом деятельности молодежи в настоящее время является учеба 47 % (таблица 3), либо учеба,

Таблица 1. Национальность респондентов, % от числа опрошенных

Национальность	%
Казах (казашка)	1
Русский (русская)	90
Татарин (татарка)	3
Узбек (узбечка)	2
Украинец (украинка)	1
Другой национальности	3

Таблица 2. Образование респондентов, % от числа опрошенных

Образование	%
Высшее, со степенью (магистра, кандидата/доктора наук, Доктора PhD)	4
Высшее (бакалавр/магистр)	28
Незаконченное высшее	45
Среднее специальное/профессиональное образование	8
Общее среднее	15
Неполное среднее	0
Нет образования	0



Ростовская Т. К., Саралиева З. Х.

Таблица 3. Род деятельности респондентов в настоящее время, % от числа опрошенных

Род деятельности	%
Учусь	47
Учусь и одновременно подрабатываю	46
Работаю	3
Не учусь, не работаю и НЕ ищу работу	1
Не учусь, не работаю, ИЩУ работу	2
Другое	1

Таблица 4. Жизненные ценности молодёжи, % от числа опрошенных*

Ценности	Наиболее важные	Наименее важные	Индекс важности**
Здоровье (физическое, психическое, духовное)	91	4	87
Любовь (духовная и физическая)	72	16	56
Работа (интересная, творческая)	64	11	53
Семья, дети (счастье в семейной жизни)	63	17	46
Материальная обеспеченность (отсутствие материальных затруднений)	62	21	41
Друзья (искренние, настоящие)	57	17	40
Знание, образованность	48	12	36
Свобода выбора (независимость в словах и поступках)	47	14	33
Профессионализм (отношение к труду, работе)	37	26	11
Стабильность в обществе	32	27	5
Успех (общее признание)	31	38	-7
Равенство (равные возможности для всех)	24	38	-14
Удовольствие (жизнь в постоянных развлечениях)	24	51	-27
Служение Родине/Отечеству	11	56	-45
Вера в Бога	14	62	-48
Политика (политические события, политические партии и организации и т.п.)	7	69	-62

* Была предоставлена возможность выбора нескольких вариантов ответа.

** Индекс важности рассчитан как разность процентов респондентов, которые отнесли ценность к наиболее важной, и тех, кто отнёс её к наименее важной, представлен в процентах от 100 до -100.

совмещенная с подработкой – 46 %. Только 3 % молодежи работают на данный момент, а не учатся, не работают и не ищут работу 1 %.

Подводя итог социально-демографического портрета молодежи, можно сказать, что в опросе больше приняло участие девушек, чем парней (68 и 32 % соответственно). Возраст молодежи среди опрошенных в основном 20–21 год (23 и 20 % соответственно). По национальности абсолютное большинство – русские (90 %). Среди молодежи незаконченное высшее образование имеют 45 %, и только 15 % имеют общее среднее образование. Скорее это связано с тем, что те, кто обучается на 3–4 курсах, считают свое образование незаконченным высшим, когда на самом деле оно, скорее всего, является общим средним. В настоящее время молодежь учится (47 %), но совмещение учебы и подработки также является популярным ответом (46 %).

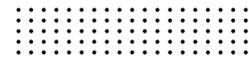
Анализ анкетирования исследуемой группы позволил выявить следующие жизненные приоритеты и ценностные ориентации молодежи Нижнего Новгорода. Абсолютное большинство респондентов называет наиболее важной ценностью в жизни физическое,

Таблица 5. Важность личных качеств для молодёжи, % от числа опрошенных*

Личные качества	Наиболее важные	Наименее важные	Индекс важности**
Интеллект	60	8	52
Ответственность	53	6	47
Уверенность в себе	60	14	46
Целеустремленность	50	9	41
Воспитанность	47	6	41
Доброта	54	14	40
Независимость	41	21	20
Отзывчивость	31	15	16
Юмор	38	28	10
Обязательность	27	30	-3
Инициативность	23	34	-11
Общительность	27	41	-14
Сила	16	64	-48

* Была предоставлена возможность выбора нескольких вариантов ответа.

** Индекс важности рассчитан как разность процентов респондентов, которые отнесли ценность к наиболее важной, и тех, кто отнёс её к наименее важной, представлен в процентах от 100 до -100.



Ростовская Т. К., Саралиева З. Х.

психическое и духовное здоровье человека (87 %) (таблица 4). К группе важных ценностей можно отнести любовь (56 %), интересную работу (53 %), счастье семейной жизни (46 %), материальную обеспеченность (41 %) и друзей (40 %). Группу ценностей средней важности для молодёжи составляют образованность (36 %), свобода выбора (33 %), профессионализм (11 %) и стабильность в обществе (5 %). К «скорее неважным» ценностям относятся успех (7 %), равенство (14 %) и удовольствие (27 %). Неважными жизненными ценностями молодёжь считает служение Отечеству (45 %), веру в Бога (48 %), а наименее важной названа политика (62 %).

По мнению опрошенных, тройку наиболее важных личностных качеств составляют интеллект (52 %), ответственность (47 %) и уверенность в себе (46 %) (таблица 5). Одинаково важными качествами считаются целеустремлённость (41 %), воспитанность (41 %) и доброта (40 %). Наименее важными качествами личности среди остальных являются независимость (20 %), отзывчивость (16 %) и юмор (10 %). Неважными для личности качествами респонденты назвали обязательность (3 %), инициативность (11 %) и общительность (14 %), а совсем неважным – силу (48 %).

В представлении опрошенных основным критерием благополучной жизни (таблица 6) является хорошее здоровье (63 %). Важными критериями благополучной жизни являются крепкая семья (53 %), постоянная и высокооплачиваемая работа (41 %), благополучие в личной жизни (38 %). Около пятой части всех опрошенных к составляющим благополучной жизни относят свободу мыслей и поступков (20 %), наличие верных друзей и уважение окружающих (20 %), наличие собственного дела (19 %), мир и стабильность в стране (18 %). Практически не важными считаются чистая совесть (13 %), высокая должность и власть (10 %), богатство (10 %) и участие

Таблица 6. Критерии благополучной жизни, % от числа опрошенных*

Критерии	%
Хорошее здоровье	63
Крепкая семья	53
Наличие постоянной, высокооплачиваемой работы	41
Благополучие в личной жизни	38
Свобода мыслей и поступков	20
Наличие верных друзей и уважение окружающих	20
Наличие собственного дела	19
Мир и стабильность в стране	18
Чистая совесть	13
Высокая должность и власть	10
Богатство	10
Участие в общественной, политической жизни общества	3
Другое	2

* Была предоставлена возможность выбора нескольких вариантов ответа

в общественной, политической жизни общества (3 %). Среди ответов «другое» были отмечены вера в Бога, быть собой и нести в мир свет и созидание, наличие любимой, а не высокооплачиваемой работы (2 %).

К жизненным успехам, которых добились около половины опрошенных, можно отнести только наличие свободного времени с возможностью проводить его в своё удовольствие (47 %), а 37 % опрошенных считают, что им по силам добиться этого в будущем (таблица 7). Абсолютное большинство респондентов считают,

Таблица 7. Жизненные успехи, % от числа опрошенных

Критерии успеха	Уже добился (-ась)	Пока не добился, но считаю, что мне это по силам	Хотел(-а) бы, но вряд ли уже смогу добиться этого	В моих жизненных планах этого не было
Иметь свободное время и проводить его в своё удовольствие	47	37	7	4
Любимое дело	20	66	7	2
Хорошее образование	16	77	4	1
Семья	11	76	5	6
Престижная работа	5	84	6	2
Материальное благополучие	5	81	5	4
Собственный бизнес	3	46	13	35
Власть	1	27	10	57



Ростовская Т. К., Саралиева З. Х.

Таблица 8. Наличие жизненных целей, % от числа опрошенных

Наличие цели	%
Да, я имею четкие цели на длительную перспективу, для достижения которых стараюсь правильно расставлять приоритеты в своей жизни	55
Да, я имею жизненные цели, но они не глобальны и не касаются ближайшей перспективы (на месяц, год)	32
Нет, я не имею жизненных целей и живу одним днем	5
Затрудняюсь ответить	4
Другое	3

что им по силам добиться престижной работы (84 %) и материального благополучия (81 %), но к настоящему моменту только 5 % молодёжи преуспели в достижении этих успехов. Больше половины опрошенных к возможному относят приобретение любимого дела (66 %), а пятая часть молодых людей уже его нашли (20 %). Собственный бизнес по силам 46 % респондентов, а треть молодёжи не стремится заниматься бизнесом (35 %). Достижение власти не является жизненным планом для более половины опрошенных (57 %). В целом достаточно низкие показатели третьего столбца отражают позитивный настрой молодых людей в достижении жизненных успехов – они либо видят в себе силы достичь успеха в различных областях, либо не имеют планов на это, а тех, кто не верит, что сможет достичь успеха, статистически немного (5–13 %).

Современную молодёжь можно назвать достаточно целеустремлённой (таблица 8). Больше половины молодых людей имеют жизненные цели на длительную перспективу, для достижения которых им необходимо правильно расставлять приоритеты (55 %). Треть респондентов ставят цели на месяц или год (32 %), и только 5 % молодёжи не имеют целей и живут сегодняшним днём. Варианты ответа «другое» содержат высказывания о неопределённости целей на данном жизненном этапе и о поиске себя (3 %).

Среди жизненных целей молодёжи (таблица 9) лидирующую позицию занимает собственный бизнес (21 %). К более важным целям среди остальных опрошенные отнесли возможность приобрести дорогие вещи (10 %), получить престижное профессиональное образование (9 %), создать прочную, счастливую семью (7 %), добиться высокого материального положения (7 %), стать знаменитым, известным (7 %). Немного менее важным считается заниматься наукой (6 %), жить в достатке (6 %), получить достойную работу по специальности (5 %), стать хорошим родителем (4 %), иметь свое жильё (3 %).

Только по 1 % опрошенных к своим жизненным целям отнесли полезную деятельность, получение от жизни массу удовольствий, возможность обеспечить будущее своим детям, быть любимым. На вариант «другое» пришлось 2 % ответов, среди которых «*всего понемногу и есть счастье*», «*уехать в другую страну*», «*саморазвитие*», «*власть и статус*», «*оставить что-то после себя*», «*самореализоваться*», «*благополучие*», «*получить работу, которая будет нравиться*».

Среди жизненных стратегий относительно материальных успехов (таблица 10) абсолютное большинство молодых людей настроены на важность личных усилий в достижении материального благополучия (87 %), а не на зависимость от экономической ситуации в стране (11 %). Больше половины опрошенных считают, что для достижения успеха нужно рисковать (62 %), но около трети молодых людей настроены на постепенное и надёжное выстраивание карьеры (36 %). Большинство молодёжи настроены на распределение материальных благ в зависимости от личных усилий (62 %), остальные же считают, что материально благополучные люди должны заботиться о тех, кто в этом не преуспел (35 %). Интересная работа для респондентов важнее высокооплачиваемой (76 % и 22 % соответственно).

Таблица 9. Жизненные цели молодёжи, % от числа опрошенных*

Жизненные цели	%
Создать собственный бизнес	21
Иметь возможность приобрести дорогие вещи	10
Получить престижное профессиональное образование	9
Создать прочную, счастливую семью	7
Добиться высокого материального положения, стать богатым человеком	7
Стать знаменитым, известным	7
Заниматься наукой	6
Жить в достатке	6
Получить достойную работу по специальности	5
Стать хорошим родителем	4
Иметь свое жильё	3
Заниматься полезной деятельностью	1
Получать от жизни массу удовольствий	1
Иметь возможность обеспечить будущее своим детям	1
Быть любимым	1
Другое	2

* Выбор одного варианта ответа

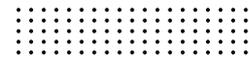


Таблица 10. Жизненные стратегии молодёжи относительно материальных успехов, % от числа опрошенных

Высказывания	%
1. Мое материальное положение в настоящем и будущем зависит, прежде всего, от меня	87
2. От меня мало что зависит – важно, какая экономическая ситуация будет в стране	11
1. Для достижения успеха в жизни надо рисковать, это дает шанс к успеху	62
2. В жизни лучше не рисковать, а постепенно, но надежно строить свою карьеру	36
1. Материальных успехов люди должны добиваться сами, кто этого не хочет, пусть живут бедно – это справедливо	62
2. Надо проявлять гуманность, те, кто материально преуспел должны помогать и заботиться о тех, кто не преуспел	35
1. Только на интересную работу стоит потратить значительную часть жизни	76
2. Главное в работе – это сколько за нее платят	22
1. Надо стремиться иметь любые доходы, независимо от того, как они получены	34
2. Человек должен иметь те доходы, которые заработал честным путем	63
1. Свобода – то, без чего жизнь человека теряет смысл	85
2. Главное в жизни – материальное благополучие, а свобода второстепенна	12
1. Выделяться среди других и быть яркой индивидуальностью лучше, чем жить как все	78
2. Жить как все, лучше, чем выделяться среди других	19
1. Современный мир жесток, чтобы выжить и преуспеть, необходимо драться за свое место в нем, переступая через некоторые нормы морали	47
2. Я лучше не достигну материального благополучия и не сделаю карьеру, но не перешагну через свою совесть и моральные нормы	49

Честный доход является определяющим критерием материального благополучия для 63 % респондентов, но около трети считают, что надо стремиться к любому доходу, независимо от пути его приобретения (34 %). Свобода является для молодёжи намного более важной, чем материальное благополучие (85 % и 12 %). Большинство опрошенных считают, что лучше быть индивидуальностью и выделяться (78 %), чем жить как все (19 %). Мнение относительно моральных норм и личного благополучия разделилось среди опрошенных примерно поровну. Около половины считают, что в жестоком мире можно пренебречь некоторыми нормами морали, чтобы выжить и достичь успеха (47 %), однако столько же молодых людей отмечают, что лучше не достичь материального благополучия и не построить карьеру, но иметь чистую совесть (49 %).

Несмотря на кажущуюся второстепенность материальной обеспеченности для молодёжи, наибольшим страхом для респондентов оказалось остаться без средств существования (21 %) (таблица 11). По сравнению с остальными высокий показатель имеет страх не создать семью (16 %). К средним страхам можно отнести проблем с трудоустройством (10 %), диктатура власти (9 %) и не встретить любимого человека (8 %). Небольшая доля ответов приходится на такие

страхи, как остаться без друзей (5 %), невозможность получить образование (3 %), потерять работу (1 %) и «разгул» преступности (1 %). Ничего не боятся 3 % молодёжи. Достаточно большой процент опрошенных затруднился ответить на вопрос о своих жизненных страхах (14 %). Вариант «другое» составил 8 %, он включает следующие ответы: «глобальные проблемы (войны, катаклизмы)», «быть «серой мышью» в обществе», «потерять родных», «болезнь», «не осуществить мечты», «не реализовать себя».

Большинство опрошенных относят себя к материально благополучным (14 %) или скорее материально благополучным (37 %) (таблица 12). В целом можно сказать, что 51 % молодёжи относят себя к материально благополучным людям. Около четверти считают, что они скорее неблагополучны материально (27 %), а материально неблагополучными себя считают 7 % молодёжи. Вопрос вызвал затруднение у 13 % респондентов.

Большинство молодёжи негативно оценивают употребление наркотиков (63 %) и самоубийство (55 %), считая, что в целом это не может быть оправдано (таблица 13). Супружеская измена и измена Родине считается неоправданным поступком для половины опрошенных (49 %), однако 27 % считают, что супружеская измена иногда допустима, а пятая часть молодёжи



Ростовская Т. К., Саралиева З. Х.

Таблица 11. Страхи молодёжи, % от числа опрошенных

Страхи	%
Остаться без средств существования	21
Не создать семью	16
Затрудняюсь ответить	14
Проблема с трудоустройством	10
Диктатура власти	9
Не встретить любимого человека	8
Остаться без друзей	5
Невозможность получить образование	3
Ничего не опасюсь в будущем, ничего не боюсь	3
Потерять работу	1
Разгул преступности	1
Другое	8

Таблица 12. Материальное благополучие молодёжи, % от числа опрошенных

Степень благополучия	%
Скорее материально благополучен (-на)	37
Скорее материально неблагополучен (-на)	27
Материально благополучен (-на)	14
Затрудняюсь ответить	13
Материально неблагополучен (-на)	7

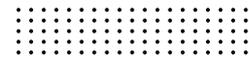
может иногда оправдать измену Родине (22 %). Нарушение закона допускают на 4 % больше опрошенных, чем считают это недопустимым (44 % и 40 %). Дача взятки и использование служебного положения одинаково оцениваются как неоправданный поступок и иногда допустимый (37 %). Считаются иногда допустимыми использование служебного положения в личных целях (53 %), деловую неисполнительность (51 %), злоупотребление алкоголем и некультурное поведение (41 %).

Больше половины представителей молодёжи отмечают, что их часто преследуют бесполезные мысли (56 %), а 65 % опрошенных чувствуют себя внутренне напряженно. Считают, что предаются фантазиям больше, чем нужно, 59 % респондентов, а половина опрошенных отмечают наличие болей: головных, в плечах, всего тела. Около половины отмечают, что имеют проблемы со сном (51 %) и считают себя нервными (49 %). Больше половины респондентов не имеют странных и необычных переживаний (53 %), не считают себя раздражительными (53 %) и не имеют проблем с нервами (59 %). Большинство молодых людей отмечают, что не испытывают приступов озноба (63 %) и проблем с концентрацией внимания при выполнении задания (60 %). Мало кто из опрошенных испытывают сильных сложностей в отношении с родителями (таблица 14).

Жизненные приоритеты и ценности молодёжи лежат в основе их социальной жизни. К основным ценностям молодые люди относят здоровье, любовь, семейное счастье, интересную, хорошо оплачиваемую работу и друзей. Отражение жизненных ценностей можно заметить и в описании критериев благополучной жизни, они повторяются. Важными для личности качествами представители молодёжи

Таблица 13. Отношение к некоторым видам поступков, % от числа опрошенных

Поступки	Это никогда не может быть оправданным	Иногда это допустимо	К этому надо относиться снисходительно	Затрудняюсь ответить
Употребление наркотиков	63	18	7	11
Самоубийство	55	17	13	13
Супружеская измена	49	27	7	15
Измена Родине	49	22	5	21
Нарушение закона	40	44	3	11
Дача взятки, использование служебного положения	37	37	5	9
Злоупотребление алкоголем	34	41	13	8
Использование служебного положения в личных целях	27	53	7	12
Некультурное поведение	26	41	20	12
Деловая неисполнительность	21	51	13	12



Ростовская Т. К., Саралиева З. Х.

Таблица 14. Самочувствие молодёжи, % от числа опрошенных

Аспекты	Да	Скорее да	Скорее нет	Нет
Вас часто преследуют бесполезные мысли, которые не выходят из головы, хотя Вы стараетесь от них избавиться	24	32	28	14
Вы считаете, что внутренне напряжены	23	42	23	10
В течение всего дня Вы мечтаете и фантазируете больше, чем нужно	23	36	23	15
Иногда у Вас все болит, голова, тело, плечи	23	27	27	21
Вы часто так сильно во что-то погружены, что не можете заснуть	20	31	37	10
Вы довольно нервный	20	29	32	15
У Вас были очень странные и необычные переживания	20	26	41	12
Вы довольно раздражительны	16	28	35	18
У Вас что-то с нервами	14	23	29	30
Иногда Вы дрожите или испытываете приступы озноба	14	20	24	39
Вам трудно сконцентрироваться при выполнении какого-либо задания или работы	12	24	41	19
У Вас сложные отношения с родителями	6	12	21	60

считают интеллект, ответственность и уверенность в себе. Относительно жизненных успехов молодые люди настроены позитивно и считают, что им по силам достичь успеха в интересующих их областях. Они настроены довольно целеустремлённо: половина молодёжи имеет долгосрочные жизненные цели, а остальные ставят их на месяц-год. Среди целей молодых людей особое значение имеют собственный бизнес, престижное потребление, образование и счастливая семья. Жизненные стратегии молодёжи

в материальном обеспечении ориентированы на честные и социально одобряемые способы получения дохода и построения карьеры. Около половины молодёжи уже могут назвать себя материально благополучными людьми. При этом основные жизненные страхи молодых людей – остаться без средств существования, не создать семью и проблемы с трудоустройством. Что касается самочувствия молодых людей, многие из них испытывают внутреннее напряжение и проблемы со сном, но не считают, что имеют проблемы с нервам.

Литература:

1. *Зубок Ю. А., Ростовская Т. К., Смакотина Н. Л.* Молодёжь и молодежная политика в современном российском обществе. М.: Перспектива, 2016. С. 74.
2. Молодежная политика в системе формирования гражданской идентичности современной молодежи: коллективная монография / под ред. А. В. Бугаева, Т. К. Ростовской. М.: Издательство РГСУ, 2018. 198 с.
3. Российская молодёжь: социально-демографический портрет и система ценностей в контексте многонациональной основы российского государства/ Коллективная монография // Под ред. чл.-корр. РАН, д.э.н., проф. С. В. Рязанцева и д.соц.н., проф. Т. К. Ростовской. М.: ПЕРСПЕКТИВА, 2017. С. 6–7.
4. *Ростовская Т. К., Калиев Т. Б.* Мир ценностей молодого поколения россиян и казахстанцев // Ценности и смыслы. 2018. №1 (53). С. 78–90.
5. *Саралиева З. Х.* Экологическая культура: социальная ответственность и личный интерес студентов // Социология образования. 2017 г. №5. С. 43–56.

References:

1. *Zubok Yu. A., Rostovskaya T. K., Smakotina N. L.* Youth and youth policy in the modern Russian society. M.: Perspective, 2016. P. 74.
2. Youth policy in the system of forming the civil identity of modern youth: a collective monograph / ed. A. V. Bugaev, T. K. Rostovskaya. M.: Publishing house RGSU, 2018. 198 p.
3. Russian youth: socio-demographic portrait and value system in the context of the multinational foundation of the Russian state / Collective monograph // Ed. member corr. RAS, Doctor of Economic Sciences, prof. S. V. Ryazantsev and Doctor of Sociological Sciences, prof. T. K. Rostovskaya. M.: PERSPECTIVA, 2017. P. 6–7.
4. *Rostovskaya T. K., Kaliev T. B.* The world of values of the younger generation of Russians and Kazakhstanis // Values and meanings. 2018. №1 (53). P. 78–90.
5. *Saraliev Z. Kh.* Ecological culture: social responsibility and personal interest of students // Sociology of Education. 2017. №5. P. 43–56.

**СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ ПОПУЛЯРНЫХ
ОНЛАЙН-СООБЩЕСТВ МОЛОДЕЖИ:
ОТ ОБЩЕРОССИЙСКОГО РЕЙТИНГА
К ЛОКАЛЬНОМУ РЕЙТИНГУ РОССИЙСКИХ ГОРОДОВ:
МОСКВЫ, САНКТ-ПЕТЕРБУРГА,
НОВОСИБИРСКА, ЕКАТЕРИНБУРГА**

Суханова А. Ш.

аспирант Уральского института управления – филиала, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия), 620990, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 марта, 66, albina.khal@gmail.com

УДК 316.772.5-053.81

ББК 60.524.224.56

Цель. Выявление и оценка различий в предпочтениях площадок для реализации интернет-практик в крупных российских городах.

Методы. Анализ основан на концептуальных различиях популяризации разнообразных интернет-площадок для различных локальных сообществ, а так же открытых данных о рейтингах сайтов и интернет-сообществ. В качестве основного подхода используется теоретическая модель информационного общества как описательный инструмент нового этапа общероссийского и локального социального развития, а так же классическая теория практик.

Результаты и практическая значимость. Выявлены тенденции приоритетных интересов в интернет-среде на общероссийском уровне, а так же на локальном уровне крупных российских городов, с наиболее многочисленными интернет-пользователями: Москва, Санкт-Петербург, Екатеринбург, Новосибирск. Выявлены так же различия в молодежных приоритетах интернет-активностей в локальных сообществах.

Научная новизна. Раскрыты различия в тематической и концептуальной направленности популярных интернет-ресурсов и сообществ социальных сетей для молодежной аудитории. Определена специфика интернет-сообществ крупных городов.

Ключевые слова: интернет-практики, интернет-сообщества.

**COMPARATIVE ANALYSIS, THE POPULAR YOUTH ONLINE-COMMUNITIES:
NATIONAL RATING AND LOCAL RATING FOR RUSSIAN CITIES:
MOSCOW, ST. PETERSBURG, NOVOSIBIRSK, YEKATERINBURG**

Sukhanova A. Sh.

Post-graduate student of Ural Institute of Management-branch, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), 620990, Russia, Yekaterinburg, March 8 str., 66, albina.khal@gmail.com

Purpose. Identify and assess differences in preferences site for the realization of Internet practices.

Methods. Analysis based on the conceptual differences of the popularization of a variety of Internet sites for various local communities, as well as open data about the ratings of sites and Internet communities. As the basic approach using the theoretical model of the information society, and the classical theory of practices.



Суханова А. Ш.

Results. The revealed tendencies of priority interests in the Internet environment at the all-Russian level, as well as at the local level of large cities, with the most numerous Internet users: Moscow, St. Petersburg, Yekaterinburg, Novosibirsk. Identified the same differences in the youth priorities of Internet activities in local communities.

Scientific novelty. identified differences in the thematic and conceptual focus of the popular Internet resources and social networking sites for the young audience. Specificity of Internet communities of determined large cities

Key words: Internet-practices, online-communities.

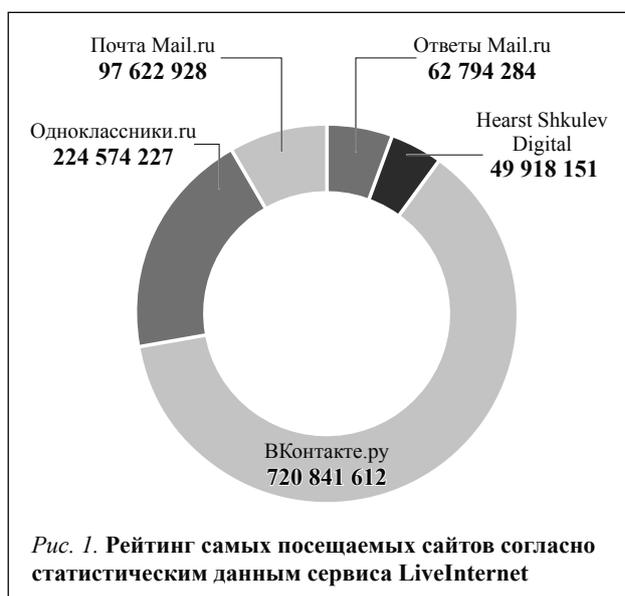
При анализе интернет-практик молодежи актуальным сегодня будет рассмотрение практик через призму наиболее популярных и востребованных интернет-сообществ сайтов и онлайн-сообществ внутри некоторых из популярных сайтов. Актуальность обусловлена высоким охватом интернет-ресурсов среди населения России, и молодежного сегмента населения – в частности, возрастающим интересом интернет-маркетологов и социологов к устоявшейся статистике использования различных сайтов и социальных сетей среди интернет-аудитории, а так же все более растущей аудитории среди пользователей интернета за счет увеличения доли мобильных устройств, в особенности со стороны молодежной аудитории.

В фокусе исследования – топ популярных сайтов в масштабе всего русскоязычного сегмента Интернета, а так же его локальных аспектов. В статье рассматривается как общероссийский рейтинг сайтов и сообществ «ВКонтакте», так и самые популярные сегодня сообщества и сайты в крупнейших по пользовательскому охвату городах России – Москве, Екатеринбургу, Новосибирску, Санкт-Петербургу. Предмет исследования – повседневные практики, трансляторами которых выступают интернет-порталы и сообщества. По итогам анализа прослеживается интересная в тенденции к уникальности потребностей в онлайн-практиках среди различных городов РФ, которые не всегда коррелируются с общероссийскими рейтингами: очевидно отражение изменений повседневности посредством использования возможностей интернета, с учетом текущих потребностей каждого отдельного локального сообщества.

В разрезе изучения онлайн-практик молодых россиян, в первую очередь, стоит обратить внимание на изучение социальных медиа (social media)– совокупности всех интернет-площадок, которые на основе онлайн-технологий предоставляют пользователям возможность устанавливать коммуникацию друг с другом, воспроизводить и делиться пользовательским контентом. Социальные медиа на сегодняшний день по различным оценкам включают в себя: социальные сети, блоги, форумы, сайты знакомств, онлайн-энциклопедию – Википедия и другие, построенные на ее базе энциклопедии, видео-хостинги, социальные закладки и др. [1]. Но, во всей совокупности социальных медиа, особое значение имеет социальная сеть «ВКонтакте», которая занимает лидирующее положение по посещаемости среди сайтов российского сегмента Интрнета, согласно статистическим данным сервиса LiveInternet. ru [2]. На рисунке 1 представлен рейтинг самых посещаемых сайтов в российском сегменте интернета.

Сайты в этом рейтинге отсортированы по числу посетителей (на ноябрь 2017 года).

Как уже обозначено выше, лидером рейтинга является социальная сеть «ВКонтакте», с аудиторией более 720 000 000 посетителей за ноябрь 2017 года. На втором месте – социальная сеть одноклассники (традиционно охватывающий более взрослую аудиторию), на третьем месте – сайт из семейства mail-групп, самый популярный – почтовый сервис, затем второй по популярности – ответы mail, а завершает рейтинг – сайты, входящие в группу компаний Hearst Shkulev Media (в нее входят сайты популярных на территории РФ изданий: ELLE, ELLE DECORATION, ELLE GIRL, PSYCHOLOGIES, MARIE CLAIRE, «СЧАСТЛИВЫЕ РОДИТЕЛИ», MAXIM, DEPARTURE), «АНТЕННА-ТЕЛЕСЕМЬ»,





Суханова А. Ш.

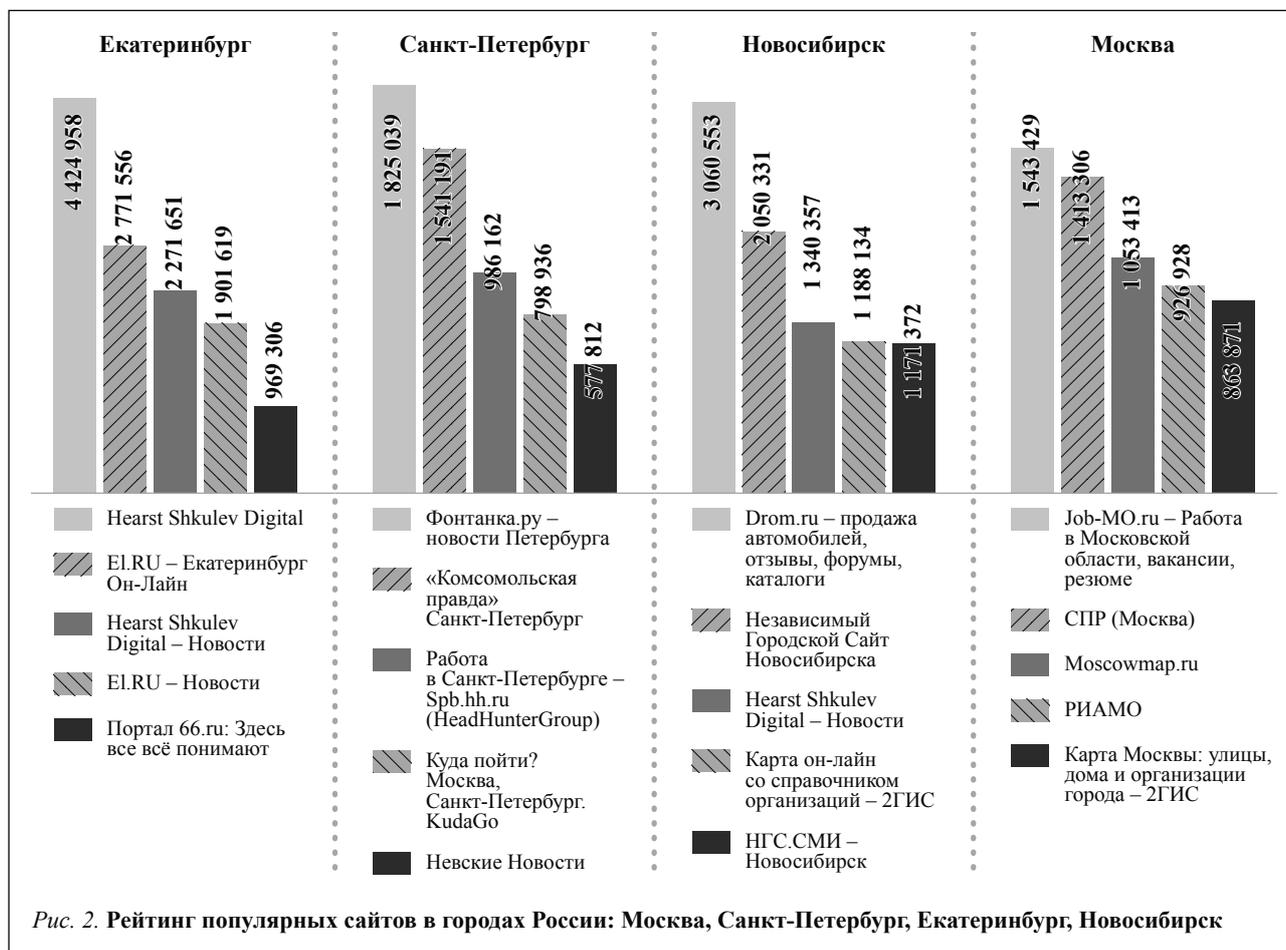


Рис. 2. Рейтинг популярных сайтов в городах России: Москва, Санкт-Петербург, Екатеринбург, Новосибирск

STARHIT, «ВОКРУГ СВЕТА» и др. То есть тенденция к популярности сегодня максимальна у сайтов, которые направлены на социальное взаимодействие в виртуальной среде (социальные сети, почта, сервис форумов с вопросами и ответами мейл – приоритетные трансляторы коммуникативных практик), и на развлекательные порталы [2].

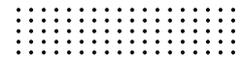
Обратившись к локальным рейтингам, мы увидим, что в разных городах – разные интернет-предпочтения. Для анализа были взяты самые крупные по числу интернет-аудитории города страны (по данным LiveInternet): Москва, Санкт-Петербург, Екатеринбург, Новосибирск.

В Москве – возможно из-за ее столичной роли центра притяжения трудовых ресурсов – самым рейтинговым по количеству посетителей выступают сайты, направленные на поиск работы (Job-MO.ru), поиск справочной информации (справочная служба, справка по организациям города, карты), локальные новостные ресурсы (giamo.ru).

Топ сайтов популярных в Санкт-Петербурге составляют в основном новостные порталы (три сайта

из пяти – сайты локальных СМИ), сайт со справкой о текущих и запланированных мероприятиях в городе, третье место занимает портал о поиске работы.

Рейтинг сайтов в Екатеринбурге и Новосибирске достаточно схожи, последнее место занимают новостные порталы локальной направленности, на третьем месте и с похожей долей посещаемости – федеральный новостной портал <http://news.ngs.ru/>, на втором месте в обоих городах – локальные мультифункциональные порталы, вмещающие в себя новостные сводки, систему городских форумов по расширенной тематике, почтовые клиенты, сервисы по продаже и покупке товаров и услуг (объявления), сервис знакомств и т.д. – для Новосибирска; Независимый городской сайт Новосибирска <http://ngs.ru/>, для Екатеринбурга: E1.RU – Екатеринбург Он-лайн. Занимательно, что лидирующие в рейтингах сайты совершенно разные по тематической направленности – в Новосибирске первое место с числом посетителей 3060533 занимает специализированный узкотематический портал по продаже авто в России. В Екатеринбурге же лидируют по числу посетителей (более 4424000) сайты



Суханова А. Ш.

Таблица 1. Число пользователей, использующих социальные сети последние два-три месяца, %

Как часто вы заходите на сайты социальных сетей?	Все интернет-пользователи	Возраст				
		18–24 года	25–29 лет	30–39 лет	40–49 лет	50 лет и старше
Несколько раз в день	37	66	49	35	21	20
Примерно раз в день	29	22	27	29	38	27
Несколько раз в неделю	15	6	14	18	15	16
Примерно раз в неделю	3	1	2	3	7	4
Реже, чем раз в неделю	2	1	2	2	3	3
Затрудняюсь ответить	1	1	0	1	1	3

Вопрос задавался пользователям соцсетей, отвечали 87 % респондентов. Возможен один вариант ответа

группы Hearst Shkulev Media, что немного перекликается с общероссийским рейтингом.

Интересен тот факт, что локальная популярность несколько разнится, и в разных городах отдается приоритет различным по типам, тематике и концепции сайтам. Так же стоит отметить, что не во всех городах топ рейтинга занимают локальные ресурсы, но они, безусловно, присутствуют в числе самых популярных. Почти во всех рейтингах присутствуют сайты справочного характера – в приоритете по навигации и картам города. Трудовые интернет-практики, судя по рейтингу, очень популярны в столичных городах – сайты о поиске работы в топе рейтинга выделяются только в Москве и Санкт-Петербурге.

Далее хотелось бы сосредоточить внимание на молодежной интернет-аудитории. Согласно данным Фонда «Общественное мнение» на январь 2016 года: более 65 % пользователей в возрасте от 18 до 24 и почти половина пользователей в возрастной категории от 25 до 29 лет (49 %), пользуются социальными сетями несколько раз в день. Данные приведены в таблице 1. Также стоит отметить активность молодежной аудитории: согласно результатам опроса недельной аудитории интернет-пользователей, по заказу ФОМ, 12 % респондентов отметили себя как людей, находящихся почти все время онлайн [3].

Молодежная аудитория сервиса «ВКонтакте», как уже было упомянуто выше, одна из доминирующих. Согласно результатам исследований компании, специализирующейся на медиаисследованиях TNS WEB-Index, группа пользователей социальной сети «ВКонтакте» в возрасте до 35 лет является самой многочисленной, и более 55 % пользователей «ВКонтакте» – младше 25 лет (24 % – пользователей до 18 лет, 32,3 % – пользователи 24 лет) [4]. При этом интересен актуальный анализ исследований не только совокупной, но и активно пишущей аудитории «ВКонтакте». Соотношение активной аудитории

к совокупной – 46617000 человек, заходивших на сайт хотя бы раз в месяц, 18798900 – человек, создающих хотя бы одно публичное сообщение в месяц [5]. Гендерное распределение активной аудитории традиционно: 58,4 % авторов женского пола, 41,6 % – мужского, практически не отличается от основной аудитории, где пользователей мужского пола 43,7 %, а женского – 56,3 %. Но при этом среди активной (пишущей) аудитории основная возрастная группа немного старше – пользователи в возрасте 25–34 лет (37 %), следующая по численности активных пользователей группа – участники в возрасте 18–24 лет (25,7 %) [6].

Так как наиболее распространенные среди молодежи сайты – социальная сеть «ВКонтакте», а сообщества в этой социальной сети – один из очевиднейших трансляторов интернет-практик, в продолжении исследования хотелось бы обратиться к топу интернет-сообществ «ВКонтакте» и рейтингу его интернет-сообществ.

Существует несколько рейтинговых списков, для данного анализа был использован рейтинг сайта <http://vktoppost.ru/>, как самый удобный и полный, отражающий множество критериев (пол, возраст аудитории, охват, количество участников, количество тем обсуждений и т.д.). Выделены и отобраны 10 наиболее многочисленных и наиболее посещаемых групп и пабликов (публичных страниц) сайта «ВКонтакте» (таблица 2) [7].

Рассматриваемые интернет-сообщества выступают как в виде групп (более традиционных форм, так и в виде пабликов. При этом оба вида интернет-сообществ обладают ключевым отличием от традиционной формы объединения людей [8]. Ретивальный принцип, который формируется с помощью личных мотивов человека, являющимся активным для создания объединения пользователями интернет-среды. Созданные в итоге общности, как мы уже обозначили, разделяются на группы и паблики.



Суханова А. Ш.

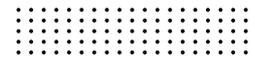
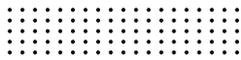
Таблица 2. Общероссийский рейтинг популярных сообществ

Наиболее многочисленные сообщества (пабликов)		Количество участников (количество пользователей-подписчиков)
1	Новинки Музыки 2018	14 188 163
2	Киномания Новинки кино 2017	10 880 806
3	Смейся до слёз :D	10 397 428
4	ПРИКОЛЫ Смеяка	10 240 352
5	Киномания	10 184 409
6	ЁП	9 099 081
7	MDK	8 807 302
8	Четкие Приколы	8 613 219
9	Чёткие приколы	8 446 927
10	Команда ВКонтакте	8 329 077
10 наиболее многочисленных сообществ (групп)		Количество участников (количество пользователей-подписчиков)
1	Знаете ли Вы?	5 633 707
2	Kate Mobile	4 976 224
3	РАДИО РЕКОРД / RADIO RECORD	4 110 186
4	Европа Плюс	4 053 236
5	Coca-Cola	3 956 791
6	Shadow Fight	3 260 339
7	Аватария	3 112 460
8	World of Tanks	3 052 020
9	Comedy Club	3 023 769
10	МИР ПОЗИТИВА	2 985 113
10 наиболее посещаемых сообществ		Количество посетителей (количество просмотров на посетителя)
1	GM	1 231 114 (3,02)
2	ЁП	588 565 (2,57)
3	MDK	491 624 (2,23)
4	NR / НОВЫЙ РЭП	323 003 (2,38)
5	Киномания Новинки кино 2017	236 279 (2,01)
6	Подслушано	230 303 (2,94)
7	ПРИКОЛЫ Смеяка	229 326 (1,77)
8	Киномания	219 835 (1,97)
9	Champions Cup Ман Юнайтед – Ман Сити	216 596 (4,65)
10	• iFace	212 066 (2,36)

Группы представляют достаточно понятное устоявшееся явление – сообщества, где люди могут общаться между собой, обмениваться идеями, предложениями, делиться друг с другом с фото-материалами и видеоматериалами в альбомах, вести совместные обсуждения (в специально отведенных темах). Паблик отличается от группы, в первую очередь, тем, что функционал внутри него достаточно ограничен для подписчика. Возможности участников группы достаточно широки, они могут: писать на стене, комментировать на стене, добавлять фотографии, добавлять видеозаписи, добавлять аудиозаписи, добавлять документы, создавать обсуждения, участвовать в обсуждениях, создавать и редактировать страницы. Подписчики паблика могут лишь комментировать на стене, добавлять фотографии, участвовать в обсуждениях. При этом публичную страницу можно сравнить с новостной лентой, интернет-журналом с актуальной и интересной пользователям информацией. Таким образом, паблик в первую очередь несет информативную функцию, а группа – коммуникативную, заменяя собой в некотором роде виртуальные «кружки по интересам».

При рассмотрении количественных показателей в таблице 3, становится очевидно, что большей популярностью у молодежи пользуются паблики, активность в них значительно выше (аудитория пабликов – шире более, чем в 2 раза). Стоит подчеркнуть и то, что ранжирование групп для молодежной аудитории не совпадает с ранжированием с учетом всех возрастных групп. Основные отличия в активности молодежной аудитории таковы: большая популярность у групп, посвященных онлайн-играм (Shadow Fight, Аватария, World of Tanks), а также больше активности в группах, посвященных онлайн-приложениям («Kate Mobile», «ВКонтакте для Android»), и меньшая популярность пабликов с аудио и видео-контентом (паблики «Новинки музыки-2016», «Киномания» и «Киномания – фильмы онлайн» не занимают первые места, как в общем в рейтинге).

В таблице 3 также представлен рейтинг самых популярных пабликов и групп. Согласно этим данным становится очевидным тот факт, что большинство популярных пабликов ориентировано на предоставление визуального контента развлекательного характера: комиксы, мемы, демотиваторы, фотографии, рисунки (шесть из десяти представленных в рейтинге пабликов, две из восьми представленных групп). Т.е. можно отметить тенденцию к более востребованной у аудитории интерпретации информации через различные визуальные формы: графические символы, фотографии, рисунки. На втором месте по популярности – группы и паблики, представляющие развлекательный аудио и видео контент («РАДИО РЕКОРД/RADIO RECORD», «Европа Плюс», «Comedy Club»), паблики



Суханова А. Ш.

Таблица 3. Ранжирование самых популярных групп и пабликов «ВКонтакте» для молодежной аудитории

Название группы	Количество участников (число пользователей-участников)			
	14 и менее лет	15–18 лет	19–24 года	Более 24 лет
Официальная группа игры «Бой с тенью»	428 052	1 745 517	753 728	2 392 364
Знаете ли Вы?	104 114	861 193	1 439 138	2 077 689
Золотая осень	314 725	1 066 364	650 892	1 660 560
Kate Mobile	213 566	944 714	784 728	1 596 771
РАДИОРЕКОРД/RADIORECORD	68 166	449 700	1 014 840	1 352 754
В приколе(18+)	53 226	525 051	898 717	1 286 244
МИРПОЗИТИВА	67 340	544 935	802 464	1 223 354
ВКонтакте для Android	150 746	722 643	582 246	1 221 734
Европа Плюс	98 743	478 782	741 840	1 137 415
Comedy Club=)	46 198	326 912	746 060	987 645
Название паблика	Количество участников (число пользователей-подписчиков)			
	14 и менее лет	15–18 лет	19–24 года	Более 24 лет
Лайфхак	988 200	3 085 429	1 613 049	4 547 281
Смейся до слез:	1 057 737	2 920 826	1 642 606	4 476 391
Четкие приколы	861 785	2 844 202	1 810 658	4 471 548
MDK	250 473	2 059 546	2 881 771	4 419 186
ЕП	270 861	2 060 765	2 721 060	4 314 182
НовинкиМузыки 2016	540 727	2 002 482	2 438 043	4 180 722
ЧеткиеПриколы	858 899	2 538 324	1 623 700	4 098 380
Киномания	299 092	1 670 253	2 431 216	3 759 942
Киномания –фильмы онлайн	325 084	1 681 707	2 269 983	3 636 851
Команда ВКонтакте	769 922	2 317 207	1 317 666	3 546 648

«Новинки музыки-2016», «Киномания», «Киномания – фильмы онлайн»). Также стоит подчеркнуть, что информационный текстовый контент преобладает в группах, а не пабликах, причем популярная тематика таких групп – мобильные приложения и онлайн-игры (группы: «KateMobile», «ВКонтакте для Android», паблики «Команда ВКонтакте»).

В таблице 4 можно сравнить рейтинг популярных сообществ в локальном масштабе рассматриваемых городов: Москвы, Екатеринбурга, Санкт-Петербурга, Новосибирска. Очевидно сходство рейтинга сообществ для Москвы с общероссийским рейтингом. При этом заметим, что отсортированы сообщества в таблице 4 по популярности (количество посещений в сутки, что не коррелируется с числом участников данных сообществ).

Доминируют здесь развлекательные сообщества, транслирующие досуговые практики пользователей. В Санкт-Петербурге более 70% сообществ – сообщества локального охвата интересов. В Новосибирске

и Екатеринбурге – 100% популярных сообществ «ВКонтакте» – сообщества локального охвата интересов. Паблики подслушано, сообщества поиска работы, жилья, городские доски объявлений – все демонстрирует сосредоточенность жителей городов на решении текущих вопросов повседневности с помощью интернет-среды. То есть локальная интернет-среда становится ключевым для молодежи в решении бытовых вопросов, получении новостной информации, информации о развлечениях и т.д.

В заключении можно подчеркнуть, что сайт «ВКонтакте» выступает в качестве точки сосредоточения самых разнообразных активностей молодых пользователей, при этом значительно большая активность прослеживается в пабликах, а не группах. Основным видом контента выступает визуализация информации развлекательного характера в различных графических образах, видео и аудиообъектах. Популярные локальные сообщества не коррелируются с популярными сообществами на общероссийском масштабе,



Суханова А. Ш.

Таблица 4. Рейтинг популярных сообществ в городах России

Наиболее популярные сообщества в Москве		
Наименование сообщества		Количество участников
1	IGM	3 849 786
2	MDK	8 807 302
3	ЁП	9 099 081
4	NR / НОВЫЙ РЭП	3 909 178
5	Подслушано	3 805 882
6	Лентач	1 721 933
7	Пикабу	2 462 285
8	Champions Cup Ман Юнайтед – Ман Сити	1 475 067
9	Киномания	10 184 409
10	Киномания Новинки кино 2017	10 880 806

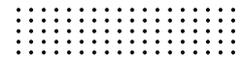
Наиболее популярные сообщества в Екатеринбурге		
Наименование сообщества		Количество участников
1	[ТЕ] Типичный Екатеринбург	423 558
2	Драже – Снять квартиру / комнату в Екатеринбурге	166 242
3	Интересный Екатеринбург	195 455
4	Шёпот Улиц Подслушано Екатеринбург	42 550
5	Екатеринбург LIVE	47 979
6	Фонд Город Без Наркотиков	102 624
7	Работа в Екатеринбурге, вакансии	40 931
8	Вебург: информационно-развлекательный портал	35 664
9	@iloveobuv Модная обувь В НАЛИЧИИ	37 758
10	СВОБОДА Концерт Холл	26 783

Наиболее популярные сообщества в Санкт-Петербурге		
Наименование сообщества		Количество участников
1	Распродажи ★ Скидки ★ Санкт-Петербург Питер СПб	90 725
2	Работа в Санкт-Петербурге СПб	327 158
3	Самые БезБашенные Сериалы В HD 720p Онлайн	288 020
4	Не поверишь!	6 844 090
5	Дом2 СУКА ВСЕМОГУЩИЙ! (С нами участники шоу)	501 294
6	Вписки Питера СПб	149 557
7	Колпино Подслушано	30 174
8	Питер Решает	182 323
9	ФК ЗЕНИТ	249 365
10	Ландскрона Фанаты «Зенита»	68 003

Наиболее популярные сообщества в Новосибирске		
Наименование сообщества		Количество участников
1	Новосибирская служба эвакуации «АСТ-54»	551 080
2	Типичный Новосибирск	466 239
3	Бюро Находок Новосибирска	109 471
4	Аренда квартир без посредников в Новосибирске	61 666
5	Extreme Fitness Экстрим Фитнес	49 153
6	ХК Сибирь Регулярный чемпионат	67 149
7	Полезный Новосибирск – Отдам/обменяю/продам	64 619
8	Денег Нет Новосибирск [отдам даром, обмен]	39 485
9	Куплю-Продам Объявления Новосибирск	39 029
10	Объявления Новосибирск Обмен Отдам даром	45 886

доминирующим здесь выступают интернет-практики не развлекательного, а ориентированного на решение с помощью интернет-практик повседневных бытовых и справочно-бытовых возможностей. Развлекательные сообщества и сайты при этом тоже популярны именно те, где сильна местная тематика (в каждом рассматриваемом городе она – своя). Поэтому можно отметить двойственность популярности виртуальных сообществ: сетевые интернет-сообщества являются продолжением

и новым измерением традиционно сформировавшихся структур социокультурной жизни, поэтому общероссийские рейтинги отражают глобальные направления интересов и традиционно-популярные практики, реализуемые в этих сообществах. Но при этом они же представляют собой особое социокультурное пространство, в котором развивается обособленное уникальное видение потребности в интернет-среде и реализации интернет-практик.



Литература:

1. Термин: Социальные медиа / Обширная база терминов по продвижению сайтов, контекстной рекламы и другим каналам интернет-маркетинга. [Электронный ресурс]. URL: https://seopult.ru/library/%D0%A1%D0%BE%D1%86%D0%B8%D0%B0%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D1%8B%D0%B5_%D0%BC%D0%B5%D0%B4%D0%B8%D0%B0 (дата обращения 10.11.2017)
2. Сервис статистики LiveInternet.ru. Статистика и дневники, почта и поиск. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.liveinternet.ru/rating/ru/> (дата обращения 10.11.2017).
3. Онлайн-практики россиян: социальные сети / Российские интернет-пользователи рассказывают, как и для чего они пользуются соцсетями. [Электронный ресурс]. URL: <http://fom.ru/SMI-i-internet/12495> (дата обращения 19.11.2017).
4. TNS Web Index: Аудитория интернет-проектов. [Электронный ресурс]. URL: <http://mediascope.net/services/media/media-audience/internet/information/> (дата обращения: 10.11.2017)
5. BRAND ANALYTICS Социальные сети в России, зима 2015–2016 Цифры, тренды, прогнозы/ Система мониторинга и анализа бренда в социальных медиа и СМИ. [Электронный ресурс]. URL: <https://br-analytics.ru/> (дата обращения 10.11.2017)
6. Исследование Mail.Ru Group: социальные сети в России. [Электронный ресурс]. URL: <https://hi-tech.mail.ru/news/social-mail/> (дата обращения 10.11.2017)
7. «ВКонтакте». [Электронный ресурс]. URL: <http://vk.com/> (дата обращения 11.11.2017).
8. *Сергодеев В. А.* Сетевые интернет-сообщества: сущность и социокультурные характеристики // Вестник Адыгейского государственного университета. 2013. № 1 (113). [Электронный ресурс]. URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/setevye-internet-soobschestva-suschnost-i-sotsiokulturnye-harakteristiki> (дата обращения 12.11.2017).

References:

1. The term: Social Media / Extensive database of terms for website promotion, contextual advertising and other Internet marketing channels. [e-resource]. URL: https://seopult.ru/library/%D0%A1%D0%BE%D1%86%D0%B8%D0%B0%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D1%8B%D0%B5_%D0%BC%D0%B5%D0%B4%D0%B8%D0%B0 (date of reference 10.11.2017)
2. Service statistics LiveInternet.ru. Statistics and diaries, mail and search. [e-resource]. URL: <https://www.liveinternet.ru/rating/ru/> (date of reference 10.11.2017).
3. Online practices of Russians: social networks / Russian Internet users tell us how and for what they use social networks. [e-resource]. URL: <http://fom.ru/SMI-i-internet/12495> (date of reference 10.11.2017).
4. TNS Web Index: Audience of Internet projects. [e-resource]. URL: <http://mediascope.net/services/media/media-audience/internet/information/> (date of reference 10.11.2017).
5. BRAND ANALYTICS Social networks in Russia, winter 2015–2016 Figures, trends, forecasts / Brand monitoring and analysis system in social media and media. [e-resource]. URL: <https://br-analytics.ru/> (date of reference 10.11.2017).
6. Research Mail.Ru Group: social networks in Russia. [e-resource]. URL: <https://hi-tech.mail.ru/news/social-mail/> (date of reference 10.11.2017)
7. “VKontakte». [e-resource]. URL: <http://vk.com/> (date of reference 10.11.2017).
8. *Sergodyev V. A.* Networking Internet communities: essence and sociocultural characteristics // Bulletin of the Adyghe State University. 2013. № 1. (113). [e-resource]. URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/setevye-internet-soobschestva-suschnost-i-sotsiokulturnye-harakteristiki> (date of reference 12.11.2017).

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

ОСОБЕННОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВА ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ИНИЦИАТИВЫ В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Морозова А. С.

кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и международного права Уральского института управления – филиала, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия), доцент кафедры публичного права, Уральский государственный экономический университет (Россия), 620990, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 марта, 66, morozova_as@mail.ru

УДК 342.55
ББК 67.400.7

Цель. Определить субъектов права законодательной инициативы в субъектах Российской Федерации и особенности их участия в законодательном процессе; определение общих правил подготовки законопроектов в субъектах РФ; выявление типичных ошибок при подготовке законопроектов субъектами права законодательной инициативы разного иерархического уровня.

Методы. Ретроспективный анализ сущности стадии законодательной инициативы на основе постановлений конституционных (уставных) судов субъектов, практики реализации права субъектов законодательной инициативы в субъектах.

Результаты. На основе научно обоснованных подходов, а также собственных выводов, исследованы особенности реализации права законодательной инициативы в субъектах Российской Федерации и особенности их участия в законодательном процессе различных субъектов. Автором предлагаются дополнительные регламентные и законодательные нормы для развития права законодательной инициативы в субъектах РФ и дальнейшего совершенствования в новых условиях формирования российского нормотворчества.

Научная новизна. Научная новизна заключается в том, что на основе комплексного анализа стадии законодательной инициативы и конституционного статуса субъектов права законодательной инициативы в субъектах РФ, выявлены некоторые проблемы в реализации и правового регулирования права законодательной инициативы, а также сформулированы предложения по совершенствованию законодательства по вопросам реализации права законодательной инициативы в субъектах РФ.

Ключевые слова: законодательная инициатива, субъекты права законодательной инициативы, законодательный процесс, субъекты Российской Федерации.

PECULIARITIES OF IMPLEMENTATION OF THE LAW OF THE LEGISLATIVE INITIATIVE IN THE SUBJECTS OF THE RUSSIAN FEDERATION

Morozova A. S.

Candidate of Law, Associate Professor of the Department of constitutional and international law of the Ural Institute of Management – branch, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), Associate Professor of the Public Law Chair, Ural State Economic University (Russia), 620990, Russia, Yekaterinburg, 8th March str., 66, morozova_as@mail.ru

Purpose. Identify the subjects of the law of legislative initiative in the subjects of the Russian Federation and the specifics of their participation in the legislative process; definition of general rules for drafting bills in the subjects of the Russian Federation; the identification of typical mistakes in the preparation of draft laws by subjects of the right of legislative initiative of different hierarchical levels.

Methods. Retrospective analysis of the essence of the stage of legislative initiative on the basis of the provisions of constitutional (statutory) courts of subjects, the practice of implementing the right of subjects of legislative initiative in the subjects.

Results. Based on scientifically based approaches, as well as their own conclusions, the features of the realization of the right of legislative initiative in the constituent entities of the Russian Federation and the features of their participation in the legislative process of various entities are explored. The author proposes additional regulatory and legislative norms for the development of the right of legislative initiative in the subjects of the Russian Federation and further improvement in the new conditions for the formation of Russian rulemaking

Scientific novelty. The scientific novelty lies in the fact that on the basis of a comprehensive analysis of the stage of the legislative initiative and the constitutional status of the subjects of the law of legislative initiative in the subjects of the Russian Federation, some problems in the implementation and legal regulation of the legislative initiative have been identified, and proposals have been formulated to improve legislation on the implementation of the right of legislative initiative in subjects of the Russian Federation.

Key words: legislative initiative, subjects of the law of legislative initiative, legislative process, subjects of the Russian Federation.

Конституция РФ 1993 года закрепила две системы российского законодательства и законодательного процесса – федеральную и субъектов Российской Федерации. Законодательные (представительные) органы в регионах вместе с Федеральным Собранием РФ не образуют единой системы законодательной власти Российской Федерации. В этом заключена одна из особенностей российских федеративных отношений, специфика, так называемого разделенного законодательства на федеральном и региональном уровнях. Парламенты субъектов РФ выполняют две основные функции – представительскую и законодательную. Именно наличие первой функции объясняет значимость стадии законодательной инициативы в федеральном и региональном законодательном процессе. Повышение требований общества к качеству законов требует повышения качества всех стадий законодательного процесса. Право законодательной инициативы является первой стадией законодательного процесса, именно она является переходом ожиданий и интересов различных слоев общества в законодательные предложения, а затем и в законопроекты, вносимые на рассмотрение в законодательные (представительные) органы государственной власти Российской Федерации.

Право законодательной инициативы субъектов Российской Федерации возможно рассматривать, как определённое право управомоченных субъектов по внесению законопроектов в законодательный орган, а также как обязанность определённых субъектов на реализацию этого права в рамках своих полномочий и компетенции.

Некоторые авторы, рассматривают законодательную инициативу субъектов РФ, как предоставленная Конституцией РФ, конституциями (уставами) возможность (в отдельных случаях – обязанность) вносить в законодательные органы законопроекты, участвовать в их рассмотрении, доработке в соответствии с установленными процедурами. [1с. 15].

А. С. Виноградов, разделяет право законодательной инициативы субъектов РФ на следующие виды:

1) Общее право на внесение законопроектов по неопределённому кругу вопросов. Конституция РФ (часть 1 статья 104);

2) Специальное право законодательной инициативы. Конституция РФ (часть 1 статья 104), а также конституции и уставы субъектов РФ, наделяют отдельных субъектов правом внесения законопроектов только по предметам их ведения;

3) Исключительное право законодательной инициативы в законодательстве субъектов РФ закрепляется за одним субъектом этого права или за строго определённым кругом субъектов законодательной инициативы для внесения законопроектов по определённому кругу важнейших вопросов социально-экономической жизни общества. [1, с. 6].

Возможность субъекта самостоятельно, независимо от других участников законодательного процесса, а также государственных органов и должностных лиц, сформировать законодательную инициативу на федеральном или региональном уровнях, отозвать или изменить свое решение о внесении законопроекта должно

являться гарантией свободного осуществления права законодательной инициативы субъектов РФ. [1, с. 10].

Федеральные органы государственной власти: суды, прокуратура нередко в региональном законодательстве наделяются правом законодательной инициативы. Например, Устав Свердловской области наделяет правом законодательной инициативы Уставный, Областной и Арбитражный суды Свердловской области, а также прокурора Свердловской области [2, ст. 63, ст. 116]. Конституция Республики Северная Осетия-Алания также наделяет правом законодательной инициативы суды и прокурора республики. [3, ст. 77] Однако в данных актах, в отличие от Конституции РФ, не указывается, по каким вопросам данные субъекты обладают правом законодательной инициативы. Данный аспект раскрывается в некоторых в решениях региональных конституционных (уставных) судов. Например, право вышеперечисленных органов, на законодательную инициативу в субъекте, были раскрыты Конституционным Судом Республики Северная Осетия-Алания. При толковании части 1 статьи 76 Конституции Республики Северная Осетия – Алания, суд установил, что под вопросами ведения Конституционного Суда Республики Северная Осетия–Алания, Верховного Суда Республики Северная Осетия – Алания, Арбитражного Суда Республики Северная Осетия – Алания и Прокурора Республики Северная Осетия – Алания, обладающих правом законодательной инициативы, понимаются вопросы непосредственной организации их деятельности в Республике Северная Осетия – Алания, регламентации их полномочий (в случаях, предусмотренных федеральным законодательством) и взаимодействия с другими органами государственной власти. То есть, только по вопросам своего ведения в субъектах. [4]

Однако надделение прокуроров и судов субъектов правом законодательной инициативы может привести к снижению эффективности правоприменительной деятельности. Стоит согласиться с мнением А. С. Виноградова в том, что прокуроров субъектов РФ и суды правильнее рассматривать не как субъекты законодательной инициативы, а как участники при реализации региональной законодательной инициативы, поскольку им принадлежит ведущая роль в обеспечении законности, издаваемых нормативных правовых актов. [1. с. 11]

Поэтому возможно рекомендовать субъектам РФ внести изменения в конституции и уставы и закрепить за данными субъектами не право законодательной инициативы, а возможность обращения к депутатам или главе субъекта РФ, как субъектам права законодательной инициативы, с законодательными предложениями по разработке и принятию новых законов субъекта РФ, законопроектов о внесении изменений и дополнений в конституцию (устав) и действующие законы субъекта

РФ, законопроектов о признании законов субъекта утратившими силу, а также внесения проектов постановлений.

Говоря о порядке внесения проектов в законодательные органы субъектов, примечательно Постановление Уставного Суда Свердловской области от 01 октября 2013 года [5], в котором установлен единый порядок внесения проектов в Законодательное Собрание Свердловской области о внесении изменений в Устав Свердловской области. Депутат Законодательного Собрания Свердловской области Г. М. Перский оспаривал положения подпункта 3 статьи 43 Областного закона «О правовых актах в Свердловской области», который определяет, что субъект законодательной инициативы предлагает к проекту закона Свердловской области, вносимому в Законодательное Собрание Свердловской области представляет иные документы или материалы, предусмотренные законодательством Свердловской области либо иными нормативными правовыми актами, обязательными для субъекта законодательной инициативы. По мнению заявителя, оспариваемы нормы, не соответствуют статьям 116 и 117 Устава Свердловской области, в которых установлены закрытый перечень субъектов права законодательной инициативы при внесении проектов о внесении изменений в Устав Свердловской области. Учитывая особый статус Устава Свердловской области, и исходя из буквального смысла и места в системе правового регулирования подпункта 3 статьи 4 Областного закона, пункта 7 Положения о комиссии следует, что их положения не предусматривают для депутатов обязанность представлять заключение комиссии при Губернаторе Свердловской области при подготовке проекта о внесении изменений в Устав Свердловской области. Также, исходя из смысла пункта 3 статьи 63 Устава Свердловской области, предусматривает особый порядок только для законопроектов, связанных с изменением областного бюджета, для всех остальных, нет жесткого требования, поэтому они могут рассматриваться Законодательным Собранием Свердловской области и без представления или заключения Губернатора [2 ст. 63]. В Постановлении Уставный Суд Свердловской области установил единый и обязательный порядок внесения изменений в Устав Свердловской области, в котором не предполагает обязанности депутата Законодательного Собрания Свердловской области при внесении законопроекта о внесении изменений в Устав Свердловской области представлять заключение комиссии по подготовке предложений в Устав Свердловской области.

Право народной законодательной инициативы достаточно широко регулируется законодательством субъектов РФ, не смотря на отсутствие законодательной регламентации на федеральном уровне. Так в ст. 63 Устава Свердловской области законодательная инициатива

может быть осуществлена не менее чем, десятью тысячами граждан, проживающих в Свердловской области, обладающих активным избирательным правом.[2 ст. 63].

Право законодательной инициативы как субъективное право не носит абсолютного характера и имеет ограничения. Первая группа ограничений связана с видами законопроектов и других актов, которые могут вносить только определенные субъекты права законодательной инициативы. Вторая группа ограничений связана с требованием предварительного согласования законопроектов с другими субъектами права законодательной или органами государственной власти. Третья группа – правовая регламентация права законодательной инициативы касается лишь закрепления за инициатором права на внесение законопроекта, участия в работе подготовительных комиссий, выступления с докладом по законопроекту, но не предусматривает, как правило, последующее участие субъекта законодательной инициативы в обсуждении. По существу, он вытесняется из процедуры обсуждения и доработки законодательной инициативы комитетами или комиссиями, которым и поручается подготовка законопроекта, его доработка и представление к слушанию. Фактически происходит переуступка правосубъектности по законодательной инициативе, зачастую без согласия инициатора законопроекта. Представляется необходимым законодательно закрепить за всеми субъектами РФ право участия в работе над инициированным законопроектом на всех без исключения стадиях его прохождения в парламенте, во всех формах его рассмотрения.

Однако, весьма затруднительно будет участие субъектов народного представительства в выше перечисленных процедурах. Поэтому необходимо нормативно закрепить процедуру переуступки своего права законодательной инициативы другому субъекту этого права (например, главе субъекта) по предложению или с согласия субъектов народной законодательной инициативы законопроекта.

Во всех субъектах исполнительные органы государственной власти также наделены правом законодательной инициативы. Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной

власти в субъектах Российской Федерации», конституции и уставы субъектов относят к исполнительной власти субъекта РФ Главу субъекта РФ и Правительство субъекта РФ. В большинстве субъектов Глава субъекта РФ является главой Правительства субъекта РФ. Например, Устав Свердловской области определяет «Правительство Свердловской области состоит из Губернатора Свердловской области и членов Правительства Свердловской области... Губернатор Свердловской области руководит Правительством Свердловской области, определяет основные направления его деятельности и несет ответственность за него»[2 ст. 50]. Также п. 2. ст. 63 Устава Свердловской области закрепляет «законопроекты, вносимые в порядке законодательной инициативы Губернатором Свердловской области, по его предложению рассматриваются Законодательным Собранием Свердловской области в первоочередном порядке». Исходя из вышесказанного, Правительство Свердловской области автоматически получает первоочередное право рассмотрения законопроектов. Данная ситуация может привести к лоббированию интересов и снижению эффективности законодательного процесса. В связи с этим, необходимо более четко определить в уставах и конституциях субъектов перечень вопросов, первоочередного рассмотрения.

Результативность работы по законодательному инициированию субъектов РФ в значительной степени зависит от обоснованности и качества выдвигаемых ими законопроектов, глубины их проработки, всесторонней оценки возможных правовых и иных последствий предлагаемых новых законов или поправок к уже действующим. Возникает необходимость закрепить единые, взаимосвязанные требования к качеству представляемых законопроектов, срокам их рассмотрения на всех этапах законодательного процесса, процедуре доработки, отклонения или проведения согласительных процедур, механизмы делегирования права законодательной инициативы, а также контроля продвижения законопроектов со стороны инициировавших их субъектов РФ. Возможно, как исключительные меры, введения ответственности за неправомерные действия государственных органов или должностных лиц, выразившиеся в воспрепятствовании реализации права законодательной инициативы.

Литература:

1. *Виноградов А. С.* Конституционно-правовые основы права законодательной инициативы субъектов Российской Федерации. Автореферат на соискание ученой степени кандидат юридических наук. Москва. 2009. С. 26.
2. Устав Свердловской области от 23 декабря 2010 года № 105-ОЗ (с изменениями). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

References:

1. *Vinogradov A. S.* Constitutional and legal bases of the right of legislative initiative of the subjects of the Russian Federation. Author's abstract for the degree of Candidate of Legal Sciences. Moscow. 2009. P. 26.
2. The Charter of the Sverdlovsk Region of 23 December 2010 № 105-OL (with amendments). Access from the ref-legal system "ConsultantPlus".

Литература:

3. Конституция Республики Северная Осетия-Алания (принята Верховным Советом Республики Северная Осетия 12 ноября 1994 г.) (с изменениями и дополнениями). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
4. Постановление Конституционного Суда Республики Северная Осетия-Алания от 21 апреля 2006 года №2-П «По делу о толковании части 1 ст. 76 Конституции Республики Северная Осетия-Алания» // Вестник Конституционного Суда Северная Осетия-Алания. 2007. №3.
5. Постановление Уставного Суда Свердловской области по делу о соответствии Уставу Свердловской области подпункта 3 статьи 43 Областного закона от 10 марта 1999 года №4 –ОЗ «О правовых актах в Свердловской области» и п. 7 Положения о комиссии по подготовке предложений в Устав Свердловской области при Губернаторе Свердловской области от 2 июня 2008 года №580 УГ «О комиссиях по подготовке положений в Устав Свердловской области при Губернаторе Свердловской области», в связи с запросом депутата Законодательного Собрания Свердловской области Г.М. Перского // Вестник Уставного Суда Свердловской области. 2013. №1 (15).

References:

3. Constitution of the Republic of North Ossetia-Alania (adopted by the Supreme Council of the Republic of North Ossetia on 12 November 1994) (with amendments and additions). Access from the ref.-legal system "ConsultantPlus».
4. Decree of the Constitutional Court of the Republic of North Ossetia-Alania of 21 April 2006 №2-P "In the case of the interpretation of part 1 of Art. 76 of the Constitution of the Republic of North Ossetia-Alania" // Bulletin of the Constitutional Court of North Ossetia-Alania. 2007. №3.
5. Resolution of the Statutory Court of the Sverdlovsk Region on the case of compliance with the Charter of the Sverdlovsk Region of subparagraph 3 of Article 43 of the Regional Law of 10 March 1999 №4-OL "On Legal Acts in the Sverdlovsk Region" and clause 7 of the Regulations on the Commission for Preparation of Proposals to the Charter of Sverdlovsk of the region under the Governor of the Sverdlovsk region of 2 June 2008 №580 UG "On commissions for the preparation of regulations in the Charter of the Sverdlovsk region under the Governor of the Sverdlovsk region", in connection with the request of the deputy of the Legislative Assembly of the Sverdlovsk region G.M. Persian // Bulletin of the Statutory Court of the Sverdlovsk Region. 2013. №1 (15).



ОСОБЕННОСТИ СТАНОВЛЕНИЯ СОВРЕМЕННОЙ МОДЕЛИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ: ИСТОРИКО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ

Елькина А. В.

кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры конституционного права, Уральский государственный юридический университет (Россия), 620137, Россия, г. Екатеринбург, ул. Комсомольская, 21, Plahtiy_EV@ui.ranepa.ru

Плахтий Е. В.

кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры истории и теории государства и права Уральского института управления-управления, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия), 620990, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 марта, 66, Plahtiy_EV@ui.ranepa.ru

УДК 352.000.93(470)
ББК 67.400.7(2Рос)-1

Цель. Определить особенности становления современной модели местного самоуправления, выявить причины существующих проблем в организации и деятельности органов местного самоуправления.

Методы. Ретроспективный анализ нормативно-правовых актов, которые регулировали организацию и деятельность органов местного самоуправления.

Результаты. На основе научно обоснованных подходов, а также собственных выводов, исследованы особенности реализации конституционного права на местное самоуправление, выявлены причины некоторых проблем в правовом регулировании, организации и деятельности органов местного самоуправления в современных условиях.

Научная новизна. Научная новизна заключается в том, что на основе комплексного анализа нормативно-правовых актов, регулирующих организацию органов местного самоуправления в разное время, выявлены некоторые проблемы правового регулирования, а также сформулированы предложения по совершенствованию организации и деятельности органов местного самоуправления.

Ключевые слова: местное самоуправление, представительные органы, местного самоуправления, должностные лица местного самоуправления.

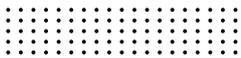
PECULIARITIES OF FORMATION OF THE MODERN LOCAL GOVERNMENT MODEL: HISTORICAL AND LEGAL ASPECT

Yelkina A. V.

Candidate of Law, Senior Lecturer, Chair of Constitutional Law, Ural State Law University (Russia), 620137, Russia, Yekaterinburg, Komsomolskaya str., 21, Plahtiy_EV@ui.ranepa.ru

Plahtiy E. V.

Candidate of Legal Sciences, Associate Professor, Associate Professor of Department of history and theory of state and law of Ural Institute of Management-branch, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), 620990, Russia, Yekaterinburg, March 8 str., 66, Plahtiy_EV@ui.ranepa.ru



Елькина А. В., Плахтий Е. В.

Purpose. Identify the features of the formation of a modern model of local government, identify the causes of existing problems in the organization and activities of local government.

Methods. A retrospective analysis of normative legal acts that regulated the organization and activities of local self-government bodies.

Results. Based on scientifically based approaches, as well as their own conclusions, the peculiarities of the realization of the constitutional right to local self-government are investigated, the causes of some problems in the legal regulation, organization and activity of local self-government bodies in modern conditions are revealed.

Scientific novelty. Scientific novelty lies in the fact that on the basis of a comprehensive analysis of regulatory legal acts governing the organization of local government at different times, some problems of legal regulation have been identified, and proposals have been formulated to improve the organization and activities of local self-government bodies.

Key words: local government, representative bodies, local self-government, officials of local self-government.

Местное самоуправление сочетает в себе два начала: государственное и общественное. Эффективность реализации местного самоуправления зависит от сбалансированности и взаимодействия этих начал. Самостоятельность местного самоуправления предполагает независимость от государственного управления, однако, это не означает независимость от государственной политики, которая характеризуется единством целей на всей территории страны.

В России процесс становления современной системы органов местного самоуправления шёл интенсивно и противоречиво: понимание закономерности и необходимости формирования, самоуправленческих начал в управлении на местах и борьба с союзным руководством за процесс централизованного руководства своей территорией. Определённым отражением этих тенденций стал принятый 10 октября 1990 г. Закон РСФСР «О дополнительных полномочиях местных Советов народных депутатов в условиях перехода к рыночным отношениям» [1, с. 322], несколько расширивший круг полномочий местных органов власти, но фактически восстановивший их вертикальную подчиненность как по линии исполнительных органов, так и по линии Советов. Далее были приняты ряд законов 1991 года [2, с. 1010], более точно отражали реальное состояние дел в области местного самоуправления. Исполнительными органами стали местные администрации – органы, действующие на принципе единоначалия. Круг полномочий администраций всех уровней был чётко определён и дополнялся другим законодательством. Например, полномочия в области охраны окружающей природной среды конкретизировались в ст. 10 Закона РФ от 19 декабря 1991 г. «Об охране окружающей природной среды» [3, с. 1111].

Осенью 1993 года начался новый этап реформирования местного самоуправления: в 1993 году были изданы Указы Президента РФ [4, с. 15], в соответствии с которыми деятельность местных Советов (районных, городских, районных в городах, поселковых и сельских) прекращалась. Функции местных Советов были возложены на местную администрацию – исполнительные органы в системе местного самоуправления [5, с. 81].

В результате, вся власть на местном уровне сосредоточилась в руках главы администрации – единоличного руководителя исполнительного органа. Никогда ещё местные исполнительные органы не были так сильны и наделены таким обширным комплексом полномочий.

В соответствии с ч. 2 ст. 130 Конституции РФ [6] местное самоуправление осуществляется гражданами путём референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления. Это положение шло вразрез с действующим в тот период законодательством и указами Президента РФ, так как Конституция отдаёт явный приоритет представительным органам, а об исполнительных органах прямо ничего не говорит, подразумевая их под «другими органами». В соответствии с Конституцией РФ «органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти» (ст. 12) и «структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно» (ч. 1 ст. 131). Сложившаяся ситуация требовала принятия целого ряда законов, регулирующих деятельность населения на местном уровне. Субъекты Российской Федерации, получившие в соответствии с п. «н» ст. 72 Конституции РФ совместное с федеральными органами право установления общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления, начали разработку законодательства о местном самоуправлении самостоятельно, учитывая сложившиеся традиции осуществления властных полномочий на местах.

В городах и районах стали создаваться представительные и исполнительные органы, избираться должностные лица местного самоуправления. И не случайно

подготовка Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» была длительной и противоречивой. Многократно обсуждались разные концепции, проводились парламентские слушания и семинары, изучался и учитывался многообразный местный и международный опыт [7, с. 1]. 28 августа 1995 года был принят Федеральный Закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» № 154-ФЗ [8].

С его принятием начался новый этап развития всей системы местного самоуправления и исполнительных органов, в том числе. Федеральный законодатель не оказал должного внимания проблемам организации местного самоуправления. В Законе не было даже такого понятия, как «исполнительный орган» местного самоуправления. Долгий процесс принятия прошли Федеральный закон от 25 сентября 1997 года «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» и Федеральный закон «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации», регулирующие и закрепляющие основы деятельности представительных и иных органов в финансовой сфере и отношениях с финансово-кредитными организациями, а также процесс прохождения муниципальной службы в исполнительных и других органах местного самоуправления. Многие положения ФЗ 1995 г. носили скорее декларативный характер и не были обеспечены соответствующим набором материальных, процессуальных и иных гарантий их реализации. Таким образом, к 2000 г. сложилась ситуация, когда и федеральное, и региональное законодательство не содержало четкого разграничения полномочий между уровнями публичной власти и не обеспечивало правовых условий для формирования соответствующих финансовых ресурсов, необходимых для исполнения социальных обязательств перед гражданами.

Необходимость дальнейшего реформирования местного самоуправления была заявлена Президентом РФ. На основе проведенного анализа и выявления основных проблем в деятельности местного самоуправления были предложены меры по их комплексному решению, которые заключались в рациональном разграничении компетенции между уровнями публичной власти (органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Федерации и органами местного самоуправления), решении вопросов финансовой обеспеченности муниципальных образований, усилении контроля за деятельностью органов местного самоуправления со стороны государства и граждан.

Основными политическими целями проведения реформы были провозглашены: приближение органов местного самоуправления к населению и создание

условий для эффективного обеспечения граждан общественно значимыми услугами.

Перераспределение полномочий между уровнями публичной власти должно было осуществляться на основе следующих принципов: на федеральном уровне закрепляется большинство регулятивных и контрольных полномочий по предметам ведения Российской Федерации и субъектов Федерации; на федеральном уровне должны регулироваться вопросы организации и деятельности местного самоуправления, которые требуют максимальной единообразия в пределах всей Федерации и будут обеспечивать гарантии прав граждан на участие в местном самоуправлении и ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед государством, населением; на местном уровне должны регулироваться только те вопросы, которые отражают местные условия и особенности [9, с. 194]. Эффективное проведение муниципальной реформы должно было обеспечить достижение данных целей. Был принят Федеральный закон № 131-ФЗ от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». [4, с. 60].

Произошел переход к действительно единым законодательным основам организации местного самоуправления в стране; закрепление двух уровней самоуправления – поселений и муниципальных районов; четкое определение исчерпывающего перечня вопросов местного значения с соответствующим распределением доходных источников и расходных обязательств. В соответствии с ч. 2 ст. 34 Федерального закона № 131-ФЗ наличие в структуре органов местного самоуправления представительного органа, главы муниципального образования и местной администрации является обязательным. Дано определение, местной администрации – это исполнительно-распорядительный орган муниципального образования, возглавляемый главой местной администрации на принципах единоначалия и наделенный уставом муниципального образования полномочиями по решению вопросов местного значения и полномочиями для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов РФ. Местная администрация не только решает вопросы местного значения, но и осуществляет отдельные переданные государственные полномочия (ст. 19). [4, с. 65]. Глава местной администрации непосредственно руководит органами и структурными подразделениями местной администрации, издает распоряжения по вопросам организации работы местной администрации, определяет структуру местной администрации, определяет штаты и численность местной администрации; несет персональную ответственность за деятельность местной

администрации. Контракт с главой местной администрации заключается на срок полномочий представительного органа муниципального образования, принявшего решение о назначении лица на должность главы местной администрации.

В 2009 году продолжили реформировать систему местного самоуправления [12, ст. 6441], часть 6.1 ст. 37 была введена Федеральным законом от 7 мая 2009 г. № 90-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [13] в целях усиления контроля представительного органа муниципального образования за деятельностью местной администрации и главы местной администрации. Согласно данным нововведениям глава местной администрации, осуществляющий свои полномочия на основе контракта, является подконтрольным и подотчетным представительному органу муниципального образования. Также закрепляется положение, что структура местной администрации утверждается представительным органом муниципального образования по представлению главы местной администрации.

Одной из наиболее важных теоретических и практических проблем остается проблема обеспечения эффективной организации – местной администрации. Именно на местную администрацию как исполнительно-распорядительный орган муниципального образования законом возложены обязанности организации осуществления местного самоуправления на территории муниципального образования,

обеспечения повседневной жизнедеятельности населения. Правовой статус исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления, несущих основную нагрузку по решению вопросов местного значения в условиях проводимых в России административной и муниципальной реформ, представляет собой пока недостаточно изученный институт муниципального права. Федеральный закон от 28 августа 1995 г. вообще не упоминал местную администрацию и относил ее к иным органам местного самоуправления, и только Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ выделил местную администрацию в качестве самостоятельного исполнительно-распорядительного органа муниципального образования, установил обязательное наличие местной администрации в структуре органов местного самоуправления. [4, с. 68].

Таким образом, развитие местного самоуправления в истории России прошло длительный путь. Правовая политика государства в области местного самоуправления была направлена на сохранение самобытности территорий. В России за период с 1991 по 2003г. (без учета законодательства СССР) на федеральном уровне было принято три закона, которые сформировали основные принципы организации местного самоуправления, направленные на реализацию форм непосредственной демократии и решение вопросов местного значения на основе имеющегося федерального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации, предназначенных для осуществления жизнедеятельности населения на отдельной муниципальной территории.

Литература:

1. Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР 1990. Ст. 322.
2. Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР. 1991. Ст. 1010.
3. Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР. 1992. № 10. Ст. 457; 1993. № 29. Ст. 1111.
4. *Карасев А. Т., Елькина А. В. Морозова А. С.* Местная администрация в системе местного самоуправления в Российской Федерации: вопросы правового регулирования и статуса: Монография. Екатеринбург, 2015. 144 с.
5. См. подробнее САПП РФ. 1993. № 52. Ст. 5071. САПП РФ. 1993. № 41. Ст. 3924. САПП РФ. 1993. № 41. Ст. 3944. САПП РФ. 1993. № 44. Ст. 4188. САПП РФ. 1993. № 44. Ст. 4197. САПП РФ. 1993. № 52. Ст. 5071
6. Российская газета от 25 декабря 1993 г. № 237.
7. Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // под ред. Ю. А. Тихомирова. М., 1997. С. 1.

References:

1. Gazette of the Congress of People's Deputies and the Supreme Soviet of the RSFSR 1990. Art. 322.
2. Gazette of the Congress of People's Deputies and the Supreme Soviet of the RSFSR. 1991. Art. 1010.
3. Gazette of the Congress of People's Deputies and the Supreme Soviet of the RSFSR. 1992. № 10. Art. 457; 1993. № 29. Art. 1111.
4. *Karasev A. T., Elkina A. V. Morozova A. S.* Local administration in the system of local self-government in the Russian Federation: issues of legal regulation and status: monograph. Yekaterinburg, 2015. 144 p.
5. See details of the MAPG of the Russian Federation. 1993. № 52. Art. 5071. MAPG the Russian Federation. 1993. № 41. Art. 3924. MAPG the Russian Federation. 1993. № 41. Art. 3944. MAPG the Russian Federation. 1993. № 44. Art. 4188. MAPG the Russian Federation. 1993. № 44. Art. 4197. MAPG the Russian Federation. 1993. № 52. Art. 5071.
6. Rossiyskaya Gazeta of 25 December 1993. № 237.
7. Commentary to the Federal Law "On General Principles of the Organization of Local Self-Government in the Russian Federation" // Ed. A. A. Tikhomirova. M., 1997. Z. 1.



Елькина А. В., Плахтий Е. В.

Литература:

8. СЗ РФ. 1995. № 35. Ст. 3506; 1996. № 17. Ст. 1917; № 49. Ст. 5500; 1997. № 12. Ст. 1378; 2000. № 32. Ст. 3330; 2002. № 12. Ст. 1093.
9. Аналитический вестник «Проблемы разграничения компетенции между уровнями публичной власти по вертикали». Аппарат Совета Федерации. Аналитическое управление. 2003. № 1. С. 194.
10. Концепция Комиссии при президенте Российской Федерации по подготовке предложений о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления. 2002 г.
11. *Соловьев С. Г.* Муниципальное право России: учебник. М.: ИНФРА-М, 2013.
12. СЗ РФ от 28.12.2009. № 52 (1 ч.). Ст. 6441.
13. Российская газета от 13 мая 2009 г. № 84.

References:

8. CL of Russian Federation. 1995. № 35. Art. 3506; 1996. № 17. Art. 1917; № 49. Art. 5500; 1997. № 12. Art. 1378; 2000. № 32. Art. 3330; 2002. № 12. Art. 1093.
9. Analytical bulletin “Problems of delineation of competence between levels of public power in the vertical». Apparatus of the Council of Federation. Analytical management. 2003. № 1. P. 194.
10. The concept of the Commission under the President of the Russian Federation on the preparation of proposals on the delimitation of powers and powers between federal public authorities, public authorities of the subjects of the Russian Federation and local self-government bodies. 2002.
11. *Soloviev S. G.* Municipal Law of Russia: a textbook. M.: INFRA-M, 2013.
12. CL of Russian Federation of December, 28, 2009. № 52 (1 p.). Art. 6441.
13. Rossiyskaya Gazeta of 13 May 2009. № 84.

НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ ОПЛАТЫ ТРУДА МУНИЦИПАЛЬНЫХ СЛУЖАЩИХ

Козина Е. В.

кандидат юридических наук, доцент кафедры трудового права, Уральский государственный юридический университет (Россия), 620137, Россия, г. Екатеринбург, ул. Комсомольская, 21, elenakozina@inbox.ru

УДК 349.232
ББК 67.405.114

Цель. Исследование вопросов заработной платы муниципальных служащих.

Методы. В статье проведен анализ положений действующего трудового законодательства, Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации», Решения Екатеринбургской городской Думы об утверждении Положения «Об оплате труда выборных должностных лиц местного самоуправления муниципального образования «город Екатеринбург», депутатов Екатеринбургской городской Думы, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе, муниципальных служащих органов местного самоуправления и муниципальных органов, не входящих в структуру органов местного самоуправления, муниципального образования «город Екатеринбург», закрепляющих порядок установления размеров оплаты труда. Сравнительная характеристика вопросов заработной платы государственных и муниципальных служащих.

Результаты. В работе отмечается, что на практике существуют проблемы в решении вопросов оплаты труда муниципальных служащих, одни из них вызваны некорректным использованием терминов, другие, неправильным пониманием структурных элементов заработной платы, их правовой природы.

Проведенное исследование позволило сделать вывод о том, что предусмотренные в актах органов местного самоуправления вопросы оплаты труда требуют разрешения с учетом системного анализа норма действующего законодательства (федерального и регионального).

Научная новизна. Научная новизна заключается в анализе Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации», законов субъекта РФ и Решения Екатеринбургской городской Думы об утверждении Положения «Об оплате труда выборных должностных лиц местного самоуправления муниципального образования «город Екатеринбург», депутатов Екатеринбургской городской Думы, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе, муниципальных служащих органов местного самоуправления и муниципальных органов, не входящих в структуру органов местного самоуправления, муниципального образования «город Екатеринбург» на предмет установления заработной платы, а также порядка закрепления условий оплаты труда в трудовых договорах муниципальных служащих.

Ключевые слова: муниципальные служащие, оплата труда, должностной оклад, денежное содержание, ежемесячные выплаты.

SOME ISSUES OF REMUNERATION OF MUNICIPAL EMPLOYEES

Kozina E. V.

Candidate of Law, Associate Professor of the labor Law Department, Ural State Law University (Russia), 620137, Russia, Yekaterinburg, Komsomolskaya str., 21, elenakozina@inbox.ru

Purpose. Study of the issues of wages of municipal employees.

Methods. The article analyzes the provisions of the current labor legislation, the Federal Law “On municipal service in the Russian Federation», the Decisions of the Yekaterinburg City Duma on the approval of the Regulation “On payment of labor of elected officials of local self-government of the municipal entity» City of Yekaterinburg», deputies of the Yekaterinburg City Duma, exercising their powers on an ongoing basis, municipal employees of local government and municipal bodies that are not part of the structure of local self-government bodies, municipal entity “city of Yekaterinburg», which fix the procedure for determining the amount of labor payment. Comparative characteristics of salary issues of state and municipal employees.

Results. The paper notes that in practice there are problems in resolving issues of payment for municipal employees, some of them are caused by incorrect use of terms, others, incorrect understanding of structural elements of wages, their legal nature. The conducted research allowed to draw a conclusion that the issues of payment envisaged in the acts of local self-government bodies require the approval of the current legislation (federal and regional) taking into account the system analysis.

Scientific novelty. Scientific novelty consists in the analysis of the Federal Law “On municipal service in the Russian Federation», the laws of the subject of the Russian Federation and the Decision of the Yekaterinburg City Duma on the approval of the Regulation “On the payment of labor of elected officials of local self-government of the municipal entity» City of Yekaterinburg», deputies of the Yekaterinburg City Duma, authorities on an ongoing basis, municipal employees of local government and municipal bodies that are not part of the structure of local self-government bodies ION, the municipality “Yekaterinburg» to determine the wages, as well as the procedure for fixing the terms of labor payment in the employment contracts of municipal employees.

Key words: municipal employees, remuneration, official salary, monetary maintenance, monthly payments.

В соответствии с п. 4 ст. 86 Бюджетного кодекса РФ органы местного самоуправления самостоятельно определяют размеры и условия оплаты труда депутатов, выборных должностных лиц местного самоуправления, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе, муниципальных служащих, работников муниципальных учреждений с соблюдением требований, установленных Бюджетным кодексом. Согласно п. 2 ст. 136 Бюджетного кодекса РФ муниципальные образования, в бюджетах которых доля дотаций из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и (или) налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений в размере, не превышающем расчетного объема дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности (части расчетного объема дотации), замененной дополнительными нормативами отчислений, в течение двух из трех последних отчетных финансовых лет превышала 5 процентов собственных доходов местного бюджета, начиная с очередного финансового года, не имеют права превышать установленные высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации нормативы формирования расходов на оплату труда депутатов, выборных должностных лиц местного самоуправления, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе, муниципальных служащих и (или) содержание органов местного самоуправления. Ежегодно Правительство Свердловской области принимает постановление об установлении нормативов формирования расходов на содержание органов местного самоуправления муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области, устанавливающие сумму расходов на содержание органов местного самоуправления в муниципалитетах Свердловской области.

Среди основных прав муниципального служащего закреплено право на оплату труда и другие выплаты в соответствии с трудовым законодательством, законодательством о муниципальной службе и трудовым договором (контрактом) [1, ст. 11].

Согласно ч. 2 ст. 22 ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» от 02.03.2007 г. № 25-ФЗ органы местного самоуправления самостоятельно определяют размер и условия оплаты труда муниципальных служащих. Размер должностного оклада, размер ежемесячных и иных дополнительных выплат и порядок их осуществления устанавливаются

муниципальными правовыми актами, издаваемыми представительным органом муниципального образования в соответствии с законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации. Во исполнение требований федерального закона Решением Екатеринбургской городской Думы от 24.05.2011 г. № 39/42 утверждено Положение «Об оплате труда выборных должностных лиц местного самоуправления муниципального образования «город Екатеринбург», депутатов Екатеринбургской городской Думы, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе, муниципальных служащих органов

местного самоуправления и муниципальных органов, не входящих в структуру органов местного самоуправления, муниципального образования «город Екатеринбург» (далее – Положение). Приложениями к Положению устанавливаются минимальный и максимальный пределы должностного оклада муниципальных служащих в соответствии с замещаемыми ими должностями муниципальной службы.

Представители отдельных органов местного самоуправления в качестве аргумента для установления так называемой «вилки» в окладах муниципальных служащих ссылаются на Указ Губернатора Свердловской области от 14.02.2011 г. № 75-УГ «О реализации закона Свердловской области от 15.07.2005 г. 84-ОЗ «Об особенностях государственной гражданской службы Свердловской области» в части основных гарантий государственных гражданских служащих Свердловской области в сфере оплаты труда». Должностные оклады в органах местного самоуправления в муниципальном образовании «город Екатеринбург» установлены в пределах от минимального до максимального размера, идентично окладам по некоторым должностям государственных гражданских служащих Свердловской области [2, ст. 7].

Однако, согласно п. 1 ст. 14 Закона Свердловской области от 29.10.2007 г. № 136-ОЗ «Об особенностях муниципальной службы на территории Свердловской области» оплата труда муниципального служащего производится в виде денежного содержания, которое состоит из должностного оклада муниципального служащего в соответствии с замещаемой им должностью муниципальной службы, а также ежемесячных и иных дополнительных выплат. Установление пределов окладов означает, что размеры должностных окладов не установлены.

Более того, в соответствии с п. 5 ст. 5 ФЗ «О муниципальной службе в РФ» взаимосвязь муниципальной службы и государственной гражданской службы Российской Федерации обеспечивается посредством соотносительности основных условий оплаты труда и социальных гарантий муниципальных служащих и государственных гражданских служащих.

Таким образом, в отношении муниципальных служащих, на рассмотренном выше примере, нельзя говорить о согласованности условия оплаты труда в части установления должностного оклада. Вряд ли в данном случае можно говорить о дифференциации оплаты труда, так как дифференцируется оплата труда муниципальных служащих посредством установления окладов в соответствии с замещаемыми должностями муниципальной службы и установления ежемесячных и иных дополнительных выплат.

Неоднозначное решение вопроса о возможности установления так называемой «вилки» в окладах

по одной группе должностей муниципальных служащих (установление минимального и максимального размера оклада) может привести к дискриминации. Более того, такой подход не соответствует императивному требованию закона о закреплении конкретного размера должностного оклада муниципальными правовыми актами, издаваемыми представительным органом муниципального образования [1, ст. 22]. Размеры же должностных окладов государственных гражданских служащих субъекта Российской Федерации, согласно ч. 4 ст. 50 ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», устанавливаются в соответствии с нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации, то есть конкретные размеры должностных окладов государственных служащих субъекта Российской Федерации могут устанавливаться в служебных контрактах, но в пределах, установленных нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации.

Формулировка компетенции органов местного самоуправления в этой части аналогична формулировке, предусмотренной для установления размеров должностных окладов федеральных государственных гражданских служащих. В соответствии с ч. 3 ст. 50 ФЗ № 79-ФЗ размеры должностных окладов федеральных государственных гражданских служащих устанавливаются указом Президента РФ. Указ Президента от 25.07.2006 г. № 763 «О денежном содержании федеральных государственных гражданских служащих» устанавливает конкретные размеры должностных окладов федеральных государственных гражданских служащих.

Однако на сегодняшний день этот вопрос, как в теории, так и на практике, в том числе по различным субъектам РФ, решается неоднозначно, что может повлечь нарушения прав работников.

Пункты 4 и 5 Положения определяют состав денежного содержания выборных должностных лиц местного самоуправления муниципального образования «город Екатеринбург», депутатов Екатеринбургской городской Думы, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе. В соответствии с ч. 1 ст. 22 ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» оплата труда муниципального служащего производится в виде денежного содержания, которое состоит из должностного оклада муниципального служащего, а также из ежемесячных и иных дополнительных выплат.

Однако, подпункт 6 ст. 2 Закона Свердловской области от 26.12.2008 г. № 146-ОЗ «О гарантиях осуществления полномочий депутата представительного органа муниципального образования, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления

в муниципальных образованиях, расположенных на территории Свердловской области» гарантирует депутату представительного органа муниципального образования, члену выборного органа местного самоуправления, выборному должностному лицу местного самоуправления, осуществляющему свои полномочия на постоянной основе, своевременную и в полном объеме выплату заработной платы, в размере и порядке, установленных муниципальными правовыми актами. В ч. 1 ст. 129 ТК РФ закреплено понятие заработной платы (оплаты труда), а не денежного содержания.

Еще Н. Г. Александров исследовал институт заработной платы. Согласно его определению заработная плата – «вознаграждение рабочим и служащим соответственно количеству и качеству их труда по заранее установленным нормам независимо от дохода предприятия или учреждения» [3, с. 240]. Заработная плата, по А. Е. Пашерстнику, это вознаграждение соразмерное с трудом, с выполнением нормы выработки, с фактически проработанным временем (с количеством и качеством труда), а не с денежным выражением выработанной продукции. Все иные выплаты, например, за время невыполнения работы, но включенное в рабочее, он считал не зарплатой, а гарантийными выплатами. Вознаграждение за труд для него – только имущественный элемент трудового правоотношения [4, с. 158].

Р. З. Лившиц раскритиковал данное определение. Он высказался о том, что нельзя сводить вознаграждение к оплате работы, т. к. в распоряжении предприятия находится рабочее время трудящегося, поэтому оплате подлежит все рабочее время. Заработная плата по Р. З. Лившицу – это вознаграждение, которое предприятие обязано выплачивать рабочим и служащим за их труд в течение установленного рабочего времени в соответствии с количеством и качеством труда по заранее установленным нормам и расценкам [4, с. 20, 27].

Понятия заработной платы, сформулированные в науке трудового права, так или иначе, определены через «вознаграждение». Данный способ дефинирования оказался очень устойчив к испытаниям временем и нашел свое отражение в ч. 1 ст. 129 действующей редакции ТК РФ, посвященной понятию «заработная плата». Хотя сегодня немало специалистов оппозиционируют такой трактовке заработной платы. Так, Б. Г. Мазманова, исследуя этимологию слова «вознаграждение», сделала вывод о том, что хотя синонимами «вознаграждению» являются мзда, плата, гонорар, жалованье, оклад, содержание, заработок, расчет, в основе слова «вознаграждение» лежит «награда», которая в отечественной практике рассматривалась как вид поощрения за особые заслуги [5, с. 25]. И, акцентируя внимание на природе «вознаграждения», которое, по словарю С. И. Ожегова, образуется от слова «вознаградить» – «достойно наградить за что-либо» [6, с. 93], она предлагает уйти от использования термина «вознаграждение». Думается, что простой отказ от термина не является конструктивным решением существующих вопросов [7, с. 19–20].

С. Ю. Головина, пришла к выводу о том, что законодатель не следовало включать в дефиницию информацию, которая заслуживает отдельного нормативного оформления (ч. 1 ст. 132, ст. 146–154 ТК РФ) [8, с. 34–35].

На основании изложенного, с учетом системного анализа норм законов различных уровней не корректно использовать в муниципальном правовом акте, регулирующем вопросы оплаты труда муниципальных служащих, термины, отличные от тех, что используются в нормативных актах федерального и регионального уровней. В связи с чем, в Положение следует внести изменения в целях устранения некорректного применения терминов – «денежное содержание» заменить на «заработную плату».

Литература:

1. О муниципальной службе в Российской Федерации: Федеральный закон от 02 марта 2007 г. № 25-ФЗ. Доступ из справ.-прав. системы «КонсультантПлюс».
2. О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федеральный закон от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ. Доступ из справ.-прав. системы «КонсультантПлюс».
3. Александров Н. Г. Советское трудовое право: Учебник. М.: Госюриздат, 1959. С. 240.
4. Пашерстник А. Е. Правовые вопросы вознаграждения за труд рабочих и служащих. М.; Л.: Изд-во АН СССР, 1949. С. 158.
5. Лившиц Р. З. Заработная плата в СССР. Правовое исследование. М.: Наука, 1972. С. 20, 27.

References:

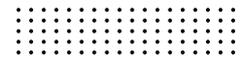
1. On municipal service in the Russian Federation: Federal Law of 2 March 2007 № 25-FL. Access from ref.-legal system «ConsultantPlus».
2. On the State Civil Service of the Russian Federation: Federal Law № 79-FL of 27 July 2004. Access from ref.-legal system «ConsultantPlus».
3. Aleksandrov N. G. Soviet Labor Law: A Textbook. Moscow: Gosyurizdat, 1959. P. 240.
4. Pasherstnik A. E. Legal issues of remuneration for labor of workers and employees. M.; L.: Publishing House of the USSR Academy of Sciences, 1949. P. 158.
5. Livshits R. Z. Wages in the USSR. Legal research. M.: Nauka, 1972. P. 20, 27.

Литература:

6. Мазманова Б. Г. Понятийный и терминологический аппарат Трудового кодекса РФ в сфере оплаты труда и некоторые проблемы его практического применения // Трудовое право. 2003. № 10. С. 25.
7. Ожегов С. И., Шведова Н. Ю. Толковый словарь русского языка. М.: ИТИ Технологии, 2008. С. 93.
8. Козина Е. В. Локальное регулирование оплаты труда: вопросы теории и практики: Монография. Екатеринбург, 2014. С. 19–20.
9. Бюджетный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 31 июля 1998 № 145-ФЗ. Доступ из справ.-прав. системы «КонсультантПлюс».
10. Положение «Об оплате труда выборных должностных лиц местного самоуправления муниципального образования «город Екатеринбург», депутатов Екатеринбургской городской Думы, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе, муниципальных служащих органов местного самоуправления и муниципальных органов, не входящих в структуру органов местного самоуправления, муниципального образования «город Екатеринбург»: Решение Екатеринбургской городской Думы от 24 мая 2011 г. № 39/42. Доступ из справ.-прав. системы «КонсультантПлюс».
11. О реализации закона Свердловской области от 15.07.2005 г. № 84-ОЗ «Об особенностях государственной гражданской службы Свердловской области» в части основных гарантий государственных гражданских служащих Свердловской области в сфере оплаты труда»: Указ Губернатора Свердловской области от 14 февраля 2011 г. № 75-УГ. Доступ из справ.-прав. системы «КонсультантПлюс».
12. Об особенностях муниципальной службы на территории Свердловской области: Закон Свердловской области от 29 октября 2007 г. № 136-ОЗ. Доступ из справ.-прав. системы «КонсультантПлюс».
13. О денежном содержании федеральных государственных гражданских служащих: Указ Президента от 25 июля 2006 г. № 763. Доступ из справ.-прав. системы «КонсультантПлюс».
14. О гарантиях осуществления полномочий депутата представительного органа муниципального образования, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в муниципальных образованиях, расположенных на территории Свердловской области: Закон Свердловской области от 26 декабря 2008 г. № 146-ОЗ. Доступ из справ.-прав. системы «КонсультантПлюс».
15. Трудовой кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ. Доступ из справ.-прав. системы «КонсультантПлюс».
16. Головина С. Ю. Соотношение терминологии международных актов о труде и российского трудового права // Теоретические проблемы правового регулирования труда: международно-правовой и национальный аспекты: Сборник научных трудов. Екатеринбург, 2009. С. 34–35.

References:

6. Mazmanova B. G. Conceptual and terminological apparatus of the Labor Code of the Russian Federation in the sphere of labor remuneration and some problems of its practical application // Labor law. 2003. № 10. P. 25.
7. Ozhegov S. I., Shvedova N. Yu. Explanatory dictionary of the Russian language. Moscow: ITI Technologies, 2008. P. 93.
8. Kozina E. V. Local regulation of wages: theory and practice: Monograph. Yekaterinburg, 2014. P. 19–20.
9. Budget Code of the Russian Federation: Federal Law № 145-FL of 31 July 1998. Access from ref.-legal system «ConsultantPlus».
10. Regulation “On the payment of labor of elected officials of local self-government of the municipal entity» City of Yekaterinburg», deputies of the Yekaterinburg City Duma, exercising their powers on an ongoing basis, municipal employees of local government and municipal bodies that are not part of the structure of local self-government bodies, the municipal entity “City of Yekaterinburg»: Decision of the Yekaterinburg City Duma of 24 May 2011 № 39/42. Access from ref.-legal system «ConsultantPlus».
11. On the implementation of the law of the Sverdlovsk region of 15 July 2005 № 84-OL “On the features of the state civil service of the Sverdlovsk region» in terms of basic guarantees of state civil servants of the Sverdlovsk region in the sphere of labor remuneration»: Decree of the Governor of Sverdlovsk region on 14 February 2011 № 75-DG. Access from ref.-legal system «ConsultantPlus».
12. On the peculiarities of the municipal service in the Sverdlovsk Region: Law of the Sverdlovsk Region of 29 October 2007 № 136-OL. Access from ref.-legal system «ConsultantPlus».
13. On the monetary maintenance of federal state civil servants: Presidential Decree of 25 July 2006 № 763. Access from ref.-legal system «ConsultantPlus».
14. On guarantees for exercising the powers of a deputy of a representative body of a municipal formation, a member of an elected body of local self-government, an elected official of local self-government in municipal entities located on the territory of the Sverdlovsk Region: Law of the Sverdlovsk Region № 146-OL of 26 December 2008. Access from ref.-legal system «ConsultantPlus».
15. Labor Code of the Russian Federation: Federal Law of 30 December 2001 № 197-FL. Access from ref.-legal system «ConsultantPlus».
16. Golovina S. Yu. Correlation of the terminology of international acts on labor and the Russian labor law // Theoretical problems of the legal regulation of labor: international legal and national aspects: Collection of scientific papers. Yekaterinburg, 2009. P. 34–35.



ОГРАНИЧЕНИЯ СВОБОДЫ СТОРОН В ОБСУЖДЕНИИ УСЛОВИЙ ТРУДОВОГО ДОГОВОРА С МУНИЦИПАЛЬНЫМ СЛУЖАЩИМ

Жильцова Ю. В.

кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры трудового права, Уральский государственный юридический университет (Россия), 620137, Россия, г. Екатеринбург, ул. Комсомольская, 21, jfr.seminar@yandex.ru

Козина Е. В.

кандидат юридических наук, доцент кафедры трудового права, Уральский государственный юридический университет (Россия), 620137, Россия, г. Екатеринбург, ул. Комсомольская, 21, elenakozina@inbox.ru

УДК 349.22
ББК 67.405.1

Цель. Анализ принципа свободы труда в отношении муниципальных служащих.

Методы. Авторами работы исследуется сущность трудового договора как соглашения сторон. В этой связи авторы основываются на научной работе Л. С. Талы «Трудовой договор. Цивилистическое исследование». Раскрывая особенности трудового договора в отношении муниципальных служащих, авторы проанализировали нормы Трудового Кодекса РФ, Федерального закона «О Муниципальной службе в Российской Федерации», нормы органов местного самоуправления, регулирующих оплату труда муниципальных служащих.

Результаты. В статье авторами обосновывается позиция об ограничении свободы сторон в обсуждении условий трудового договора с муниципальными служащими. Делается вывод о постепенном сближении норм законодательства о муниципальной службе и государственной гражданской службе. В то же время, в статье отмечается различные цели и компетенции этих органов.

Научная новизна. Научная новизна статьи заключается в комплексном теоретико-прикладном анализе сущности трудового договора применительно к муниципальным служащим.

Ключевые слова: муниципальные служащие, трудовой договор, свобода сторон, императивные нормы, оплата труда.

RESTRICTIONS ON THE FREEDOM OF THE PARTIES TO DISCUSS THE TERMS OF THE EMPLOYMENT CONTRACT WITH THE MUNICIPAL EMPLOYEE

Zhiltsova Yu. V.

Candidate of Law, associate professor, associate professor of the labor Law Department, Ural State Law University (Russia), 620137, Russia, Yekaterinburg, Komsomolskaya str., 21, elenakozina@inbox.ru

Kozina E. V.

Candidate of Law, associate professor of the labor Law Department, Ural State Law University (Russia), 620137, Russia, Yekaterinburg, Komsomolskaya str., 21, elenakozina@inbox.ru

Purpose. Analysis of the principle of labor freedom in relation to municipal employees..

Methods. The authors of the article examine the essence of the employment contract as an agreement between the parties. In this connection, the authors base research on the scientific work of L. S. Tal “The labor contract. A Civic Research». Revealing the peculiarities of the labor contract in relation to municipal employees, the authors analyzed the norms of the Labor Code of the Russian Federation, the Federal Law “On the Municipal Service in the Russian Federation», the norms of local self-government bodies regulating the salaries of municipal employees.

Results. In the article the authors justify the position on limiting the freedom of the parties in discussing the terms of the employment contract with municipal employees. The conclusion is made about the gradual approximation of the norms of the legislation on municipal service and state civil service. At the same time, the article notes the different purposes and competencies of their activities.

Scientific novelty. The scientific novelty of the article is a complex theoretical-applied analysis of the essence of the employment contract applied to municipal employees.

Key words: municipal employees, labor contract, freedom of the parties, mandatory norms, labor remuneration.

Согласно статье 2 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации» от 02 марта 2007 г. № 25-ФЗ *муниципальная служба – профессиональная деятельность граждан, которая осуществляется на постоянной основе на должностях муниципальной службы, замещаемых путем заключения трудового договора (контракта). В соответствии с п. 6 ст. 16 вышеназванного закона поступление гражданина на муниципальную службу осуществляется в результате назначения на должность муниципальной службы на условиях трудового договора в соответствии с трудовым законодательством с учетом особенностей, предусмотренных настоящим Федеральным законом. Эти особенности направлены на большую ответственность и прозрачность деятельности муниципального служащего. Вместе с тем, понятие трудового договора и общие принципы трудового права распространяются на муниципальных служащих в соответствии со статьей 11 Трудового Кодекса РФ.*

Статья 2 Трудового Кодекса РФ провозглашает свободу труда, включая право на труд, который каждый свободно выбирает или на который свободно соглашается, право распоряжаться своими способностями к труду, выбирать профессию и род деятельности как первый принцип трудового права. Безусловно, и в отношении муниципальных служащих данный принцип также актуален. В широком смысле, свобода труда как свободный выбор профессии и рода деятельности, реализуются и муниципальными служащими в полной мере.

Одновременно, в более узком смысле свободу труда можно рассматривать и в аспекте свободы условий трудового договора. Статья 56 Трудового Кодекса РФ определяет трудовой договор как соглашение между работодателем и работником, в соответствии с которым работодатель обязуется предоставить работнику работу по обусловленной трудовой функции, обеспечить условия труда, предусмотренные трудовым законодательством и иными нормативными правовыми актами, содержащими нормы трудового права, коллективным договором, соглашениями, локальными нормативными актами и данным соглашением, своевременно и в полном размере выплачивать работнику заработную плату, а работник обязуется лично выполнять определенную этим соглашением трудовую функцию в интересах, под управлением и контролем работодателя,

соблюдать правила внутреннего трудового распорядка, действующие у данного работодателя. Учитывая положения п. 9 ст. 16 ФЗ «О муниципальной службе в РФ», сторонами трудового договора при поступлении на муниципальную службу являются представитель нанимателя (работодатель) и муниципальный служащий. Но сущность трудового договора от этого не изменилась.

Трудовой договор не трактуется законодательством как акт работодателя, на который у работника есть лишь возможность согласиться или отказаться. Закон рассматривает трудовой договор как соглашение сторон. Более того, при заключении трудового договора стороны равноправны по отношению друг к другу. Следовательно, можно говорить о свободе обсуждения условий трудового договора.

Трудовой договор как соглашение сторон подчеркивает его изначально цивилистическую природу. Вместе с тем, нельзя приравнивать его к гражданско-правовой сделке. Л. С. Таль в своей работе «Трудовой договор. Цивилистическое исследование» рассматривает трудовой договор как самостоятельную категорию. По его мнению, «соглашению приписывается в области частного права только одна функция: в нем проявляется способность людей автономно определять в пределах объективного правопорядка их конкретные взаимоотношения» [1, с. 381].

Если обратиться к статье 57 Трудового Кодекса, в содержание трудового договора включаются условия. Эти условия должны быть согласованы.

Очевидно, исходя из отношений власти и подчинения между работодателем и работником, складывающимися в процессе трудовой деятельности, условия трудового договора в отношении работников, включая муниципальных служащих, изначально определяются работодателем.

Это же подчеркивает и Л. С. Таль: «...содержание связанного с договором отношения власти и подчинения не может считаться результатом общей воли. В действительности соглашение сторон в области трудовых отношений чрезвычайно часто сводится к простому согласию одного из контрагентов подчиняться порядку вещей и в известных пределах указаниями другого контрагента» [1, с. 382].

В то же время, эти условия могут изменяться и уточняться по соглашению между сторонами.

Но для муниципального служащего на практике невозможно корректировать условия трудового договора. Так, установление структуры муниципального органа в штатном расписании производится администрацией города в отношении всех муниципальных органов. Это делает невозможной корректировку места работы или трудовой функции.

Наиболее ярко особенности трудового договора с муниципальными служащими раскрывается в особенностях оплаты труда.

Если ранее государство путем регулирования системы мер морального и материального стимулирования определяло направление движения рабочей силы в необходимом обществе русле [2, с. 14], то сейчас государство лишь устанавливает общие принципы, гарантии и все менее популярным становится закрепление размеров минимальных границ в области оплаты труда, которые должны соблюдать все работодатели независимо от организационно-правовых форм и форм собственности.

Порядок установления минимальных требований к нормам оплаты труда в Российской Федерации внешне напоминает способ организации вопросов оплаты в странах с развитой рыночной экономикой. Отличие в том, что сферой действия органов власти в таких странах является не отдельные организации, а рынок труда в целом. Ярким примером являются установленные рынком труда ставки заработной платы, в этой связи они выступают не внутренним продуктом организации, а внешним, одновременно являясь отправными пунктами для разработки систем оплаты труда [3, с. 58–59].

Особенностью регулирования вопросов оплаты труда в Российской Федерации является декларативная регламентация на государственном уровне только

наиболее значимых, с точки зрения законодателя, вопросов. Однако государственные и муниципальные служащие являются исключением из общего правила. По законодательству РФ в правовом регулировании заработной платы государственных и муниципальных служащих преобладает централизованный порядок решения вопросов в отсутствие свободы сторон трудового договора по согласованию условий оплаты труда.

Так, в соответствии со ст. 22 ФЗ №25-ФЗ оплата труда муниципального служащего производится в виде денежного содержания, которое состоит из должностного оклада муниципального служащего в соответствии с замещаемой им должностью муниципальной службы, а также из ежемесячных и иных дополнительных выплат, определяемых законом субъекта РФ. Органы местного самоуправления самостоятельно определяют размер и условия оплаты труда муниципальных служащих. Размер должностного оклада, а также размер ежемесячных и иных дополнительных выплат и порядок их осуществления устанавливаются муниципальными правовыми актами, издаваемыми представительным органом муниципального образования в соответствии с законодательством РФ и законодательством субъекта РФ. При этом, органы местного самоуправления определяют размер и условия оплаты труда муниципальных служащих, исходя из установленных представительным органом размеров и условий.

Ст. 14 Закона № 136-ОЗ, регламентирующая оплату труда муниципальных служащих, содержит аналогичную норму. Ст. 135 ТК РФ регулирует общие условия заработной платы работников в соответствии с действующими у работодателя системами оплаты труда.

При этом, необходимо отметить, что нормы законодательства о муниципальных службе при решении вопросов по оплате труда муниципальных служащих являются специальными по отношению к общим нормам трудового законодательства и, соответственно, преобладают над ними.

Таким образом, несмотря на организационную структуру Администрации города Екатеринбурга – органа местного самоуправления – в состав которой входят отраслевые (функциональные) и территориальные органы, как структурные единицы, часть из которых является юридическими лицами, условия оплаты труда должны устанавливаться единые.

С учетом изложенного, требуется определить, насколько возможно и необходимо выделять в отдельный правовой акт, например, премирование руководителей отраслевых (функциональных) и территориальных органов Администрации города с правами юридического лица, при том, что условия премирования, в соответствии с действующим законодательством, определяются по органу местного самоуправления,

а не по структурным единицам, независимо от наличия или отсутствия прав юридического лица у структурного подразделения.

При буквальном исполнении законодательства о муниципальной службе, положение о премировании, устанавливающего размер и порядок назначения должно приниматься представительным органом муниципального образования.

В Приложении к Решению Екатеринбургской городской Думы от 24.05.2011 № 39/42 регламентируется порядок формирования фонда оплаты труда [4, п. 3] и закреплено положение, согласно которому размер ежемесячных и иных дополнительных выплат устанавливается представителями нанимателя (работодателя). В настоящее время в муниципальном образовании «город Екатеринбург» сложилась практика, при которой орган местного самоуправления принимает свое положение о премировании, при этом в Администрации города Екатеринбурга положение о премировании принимаются каждым структурным подразделением, обладающим правами юридического лица. Думается, что в целях соблюдения законодательства для принятия правовых актов о премировании муниципальных служащих органами местного самоуправления необходимо в Решение № 39/42 включить бланкетную норму, делегирующую право органам местного самоуправления муниципального образования «город Екатеринбург» на принятие правовых актов, устанавливающих порядок и условия премирования. В дальнейшем уже при применении правового акта, представитель нанимателя (работодатель) определяет размеры выплат исходя из установленных в правовом акте органа местного самоуправления. При подобных обстоятельствах, в отсутствии бланкетной нормы в Решении № 39/42, правовые акты структурных подразделений, устанавливающие условия премирования и размеры, являются принятыми за пределами компетенции.

В соответствии с ч. 1 ст. 22 ФЗ «О муниципальной службе в РФ» ежемесячные и иные дополнительные выплаты устанавливаются законом субъекта РФ. Вместе с тем, нередко в положениях об оплате труда муниципальных служащих:

1) при перечислении ежемесячных и иных дополнительных выплат указываются не все предусмотренные

п. 2 ст. 14 Закона Свердловской области от 29.10.2007 г. № 136-ОЗ «Об особенностях муниципальной службы на территории Свердловской области» ежемесячные и иные дополнительные выплаты, составляющие содержание муниципальных служащих;

2) предусматриваются иные дополнительные выплаты муниципальным служащим, не установлены Законом Свердловской области № 136-ОЗ, например: поощрения, надбавка к должностному окладу муниципальным служащим, занятым на тяжелых работах, работах с вредными и (или) опасными и иными особыми условиями труда.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что свобода сторон в обсуждении вопросов оплаты труда, как условий трудового договора с муниципальными служащими, отсутствует. На сегодняшний день в отношении муниципальных служащих действует большее количество актов различных уровней. Более того наблюдается унификация с государственными служащими [5, ст. 5], у которых совсем другие критерии [6]. Система оплаты труда муниципальных служащих сегодня должна ориентироваться на эффективность их труда, однако система премирования сегодня крайне жесткая и негибкая, что не позволяет в полной мере установить зависимость уровня оплаты труда от производительности.

Анализируя положение муниципальных служащих на этапе заключения трудового договора, необходимо отметить, что в отношении данной категории работников, возможности корректировки и уточнения условий договора практически нереализуемы. Это вытекает от определения внутренней структурной организации вышестоящими полномочными органами, а также полностью бюджетным финансированием.

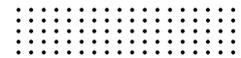
Теоретически, можно говорить о постепенном распространении регулирования труда государственных служащих на муниципальных служащих. Вместе с тем, их деятельность различается не только по уровням регулирования, но по целям, и даже по ответственности. Столь жесткое регулирование труда муниципальных служащих видится не в полной мере оправданной. А в некоторых случаях, особенно в вопросах оплаты труда, не позволяет увеличивать эффективность их деятельности.

Литература:

1. Таль Л. С. Трудовой договор. Цивилистическое исследование. М. Статут. 2006. С. 381–382.
2. Нурғалиева Е. Н. Метод правового регулирования общественно-трудовых отношений: автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора юридических наук. Ленинград, 1979. С. 14.

References:

1. Tal L. S. Employment contract. A civic study. M. Statute. 2006. P. 381–382.
2. Nurgalieva E. N. The method of legal regulation of social and labor relations: the dissertation author's abstract on competition of a scientific degree of the doctor of jurisprudence. Leningrad, 1979. P. 14.



Жильцова Ю. В., Козина Е. В.

Литература:

3. *Яковлев Р. О* регулировании заработной платы в Российской Федерации // Человек и труд. 2007. № 11. С. 58–59.
4. Положение «Об оплате труда выборных должностных лиц местного самоуправления муниципального образования «город Екатеринбург», депутатов Екатеринбургской городской Думы, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе, муниципальных служащих органов местного самоуправления и муниципальных органов, не входящих в структуру органов местного самоуправления, муниципального образования «город Екатеринбург»: Решение Екатеринбургской городской Думы от 24 мая 2011 г. № 39/42. Доступ из справ.-прав. системы «КонсультантПлюс».
5. О муниципальной службе в Российской Федерации: Федеральный закон от 02 марта 2007 г. № 25-ФЗ. Доступ из справ.-прав. системы «КонсультантПлюс».
6. О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федеральный закон от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ. Доступ из справ.-прав. системы «КонсультантПлюс».
7. Трудовой кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 30 декабря 2001 № 197-ФЗ. Доступ из справ.-прав. системы «КонсультантПлюс».
8. Об особенностях муниципальной службы на территории Свердловской области: Закон Свердловской области от 29 октября 2007 г. № 136-ОЗ. Доступ из справ.-прав. системы «КонсультантПлюс».

References:

3. *Yakovlev R. O.* On regulation of wages in the Russian Federation // Man and work. 2007. № 11. P. 58–59.
4. Regulation “On the payment of labor of elected officials of local self-government of the municipal entity» City of Yekaterinburg», deputies of the Yekaterinburg City Duma, exercising their authority on an ongoing basis, municipal employees of local government and municipal bodies that are not part of the structure of local self-government bodies, municipal formation “city of Yekaterinburg»: Decision of the Yekaterinburg City Duma of 24 May 2011 № 39/42. Access from ref.-legal system «ConsultantPlus».
5. On municipal service in the Russian Federation: Federal Law of 2 March 2007 № 25-FL. Access from ref.-legal system «ConsultantPlus».
6. On the Civil Service of the Russian Federation: Federal Law № 79-FL of 27 July 2004. Access from ref.-legal system «ConsultantPlus».
7. The Labor Code of the Russian Federation: Federal Law № 197-FL of 30 December 2001. Access from ref.-legal system «ConsultantPlus».
8. On the peculiarities of the municipal service in the Sverdlovsk region: Law of the Sverdlovsk region of 29 October 2007 № 136-RL. Access from ref.-legal system «ConsultantPlus».

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 investnik@uara.ru). Другие варианты предоставления статей не предусматриваются.

3. Требования к структуре статьи:

- постановка проблемы в общем виде и ее связь с важными научными или практическими заданиями;
- анализ последних исследований и публикаций, где заложены основы решения данной проблемы, на которые опирается автор;
- выделение нерешенных ранее частей общей проблемы, которым посвящается данная статья;
- формулировка целей статьи (постановка задания);
- изложение основного материала исследования с полным обоснованием полученных научных результатов;
- выводы из данного исследования и перспективы дальнейшего развития в этом направлении.

4. Объем статьи должен составлять не более 1 п.л. (40 тыс. знаков с пробелами, **шрифт Times New Roman 14 кегль, 1,5 интервала, поле со всех сторон 20 мм, текст должен быть отформатирован по ширине, без переносов, с абзацным отступом 1,25 см**)

5. Иллюстративные материалы (рисунки, чертежи, графики, диаграммы, схемы) выполняются с помощью графических электронных редакторов. Все рисунки должны иметь последовательную нумерацию. Объем представляемых иллюстративных материалов не должен превышать формата А4.

6. Цифровые данные оформляются в таблицу. Таблицы не должны быть громоздкими (не более формата А4). Каждая таблица должна иметь порядковый номер и название. Нумерация таблиц – сквозная. Сокращения слов в таблицах не допускаются за исключением единиц измерения. Электронный вариант

каждой таблицы и рисунка предоставляется в отдельном файле. **Оформление таблиц – шрифт Times New Roman 12 кегль через одинарный интервал.**

7. Название статьи указывается первой строкой, выравнивание по ширине (жирным 14 шрифтом, только первая буква в названии статьи прописная, остальные строчными. В правом верхнем углу над названием статьи указывается фамилия (имя и отчество автора – инициалы), место работы (учебы) занимаемая должность, ученая степень и звание (если имеются).

8. Сноски оформляются в квадратных скобках по тексту статьи, с указанием номера источника по библиографическому списку и страницы либо статьи нормативного акта, на которые ссылается автор (например: [9, с. 36], [18, с. 4]). Как правило, список литературы должен содержать не менее 8–10 источников.

9. **Пристатейный библиографический список** – обязательный элемент статьи, он входит в общее количество страниц. Библиографический список формируется в конце статьи по мере упоминания источников в тексте (не по алфавиту и не по иерархии источников). Не допускается дублирование наименований, а также указание под одним номером нескольких наименований источников или используемой литературы. Оформление библиографического списка должно соответствовать требованиям библиографического описания ISBD (International Standard Bibliographic Description), установленные на февраль 2013 года. Например:

- Агафонова Н. Н. Гражданское право: учеб. пособие для вузов / под. общ. ред. А. Г. Калпина. М-во общ. и проф. образования РФ, Моск. гос. юрид. акад. Изд. 2-е, перераб. и доп. М.: 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-omgpru-21.pdf> (дата обращения 10.01.2007)
- Абрамов А. М. Молчание профессионалов // Независимая газета. 2010. 27 мая.
- О внесении изменений в статью 30 закона Ненецкого автономного округа «О государственной службе Ненецкого автономного округа»: закон Ненецкого автономного округа от

Примеры структурированных аннотаций:

1 Мороз П. А. Анализ противоречий бюджетной и денежно-кредитной политик ЕС в преодолении последствий современного кризиса

Цель. Изучение причин возникновения кризисных явлений в странах-участниках ЕС и противоречий бюджетной и денежно-кредитной политик в преодолении последствий современного кризиса.

Методы. Проанализирована динамика экономического развития Еврозоны на основе сопоставления макроэкономических показателей Греции, Кипра и других стран ЕС, а именно, объемов номинального валового внутреннего продукта, валового государственного долга, динамики инвестиций в экономику, уровня безработицы, индекса потребительских цен и т. д.; определены «зоны риска» для тех стран, экономика которых наиболее поражена кризисом.

Результаты. Исходя из динамики базовых макроэкономических индикаторов, на основе научно обоснованных подходов и экспертных оценок, а также собственных выводов, исследована взаимосвязь между целями бюджетной и денежно-кредитной политик ЕС в современных кризисных условиях развития экономики Еврозоны. Сравнивая последствия финансиализации современной экономики с последствиями перепроизводства в реальном секторе развитых экономик во времена Великой депрессии (30-е гг. XX в.), делается вывод относительно наличия противоречий в реализации бюджетной и денежно-кредитной политик ЕС в преодолении последствий современного кризиса.

Научная новизна. Научная новизна заключается в исследовании взаимосвязи между бюджетной и денежно-кредитной политиками, когда использование различных инструментов и имплементация механизмов обеих политик подчиняются единой цели – преодолению последствий современного кризиса и обеспечению устойчивого экономического роста стран-членов ЕС в дальнейшем.

2 Julie E. M. Scott, Jill L. McKinnon and Graeme L. Harrison. Cash to accrual and cash to accrual: a case study of financial reporting in two NSW hospitals 1857 to post-1975 // *Accounting, Auditing and Accountability Journal*. Vol. 16. № 1.

Цель: исследование направлено на анализ развития документооборота в рамках финансовой отчетности в двух больницах, финансируемых государством, в Новом Южном Уэльсе за период с 1857 году после 1975 году.

Методология и методы: ретроспективный анализ основан на технологических и концептуальных изменениях финансовой отчетности в указанный период. В качестве основного подхода используется теория «заинтересованных сторон», в основу анализа положены как первичные, так и вторичные данные.

Результаты и область применения: в данном исследовании приводится исторический контекст последних разработок отчетности и подотчетности в государственном секторе Австралии. В частности, подробно рассматривается вопрос ведения учета по методу начисления, что дает представление о природе трансформации бухгалтерского учета в организации государственного сектора, что может быть экстраполировано на организации иных форм подведомственности и собственности.

Научная новизна: выявлены закономерности изменений (и стабилизации) финансовой отчетности в больнице, связанные с социальным и политическим контекстом.

3 Курицева Ю. Е. Долгосрочные последствия реструктуризации градообразующих угледобывающих предприятий (на примере муниципальных районов Пермского края)

Цель. Выявление и оценка интенсивности долгосрочных последствий реструктуризации угледобывающих регионов, проводимой в условиях рыночной трансформации.

Методы. Исследование базируется на методах теории функциональной специализации поселений и теории реструктуризации. Для проведения расчетов использовались методы экономико-статистического анализа.

Результаты и практическая значимость. Выявлены тенденции социально-экономического развития муниципальных районов Пермского края угледобывающего профиля в условиях реструктуризации. Обоснованы факторы, усиливающие негативное влияние программ реструктуризации на территориальное развитие. Выявлены территории, в наибольшей степени пострадавшие в результате проведения реструктуризации, и ключевые недостатки реализованных программ территориального развития.

Научная новизна. Раскрыты долгосрочные негативные последствия реализации программ реструктуризации при отсутствии четко обоснованных механизмов территориального развития. Обоснована специфика влияния программ реструктуризации градообразующих предприятий на различные элементы сложных пространственных систем расселения.

Авторская аннотация призвана выполнять функцию независимого от статьи источника информации!

- 19 мая 2006 года № 721-ОЗ // Собрание депутатов Ненецкого автономного округа. 2008. 24 мая.
- Россия и мир: гуманитар. проблемы : межвуз. сб. науч. тр. / С.-Петерб. гос. ун-т вод. коммуникаций. 2004. Вып. 8. С. 64–81.
 - Фенухин И. В. этнополитические конфликты в современной России: на примере Северо-Кавказского региона: диссертация на соискание ученой степени кандидата политических наук. М., 2002. 178 с.
 - Deming, W. Edwards (William Edwards). The new economics for industry, government, education / W. Edwards Deming. 1900. 367 p.
 - Об арбитражных судах в Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 28 апреля 1995 г. № 1-ФКЗ (в ред. от 12 июля 2006 г.) // Собрание законодательства РФ. 1995. № 18. Ст. 1589.
 - Шпер В. Л. Снова о качестве, определениях и сопутствующих материях // Методы менеджмента качества. 2002. № 1. С. 43–47.
 - О введение надбавок за сложность, напряженность и высокое качество работы [электронный ресурс]: указание Министерства социальной защиты Российской Федерации от 14 июня 1992 г. № 1-49-У. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Библиографические сведения указывают в описании в том виде, в каком они даны в источнике информации.

10. Для нормативных актов в списке указывается начальная и последняя редакция.

11. Помимо текста статьи автором представляются отдельным файлом в электронном виде на русском:

- а) аннотация с обязательным указанием названия статьи, фамилии и инициалов автора **с переводом на английский язык**. Аннотация должна соответствовать требованиям ГОСТ 7.9-95 «Реферат и аннотация. Общие требования» (см. «Примеры структурированных аннотаций»). Аннотация включает следующие аспекты содержания статьи: предмет, цель работы; метод или методологию проведения работы; результаты работы; область применения результатов; выводы. Последовательность пунктов аннотации может быть изменена.

Объем аннотации должен составлять от 200 до 300 слов исключительно общепринятой терминологии. Текст аннотации не должен повторять название и текст статьи.

- б) ключевые слова и словосочетания (не более пяти) **с переводом на английский язык**;
- в) 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.

12. Ответственность за достоверность указанных сведений несет автор статьи.

Не принимаются статьи, направленные в редакцию без выполнения требований настоящих условий публикации.

13. Статьи оцениваются членами редакционной коллегии, специалистами Уральского института-филиала РАНХиГС или других ВУЗов по профилю, соответствующему содержанию статьи. Статья направляется на рецензию без указания Ф.И.О. и иных данных, позволяющих идентифицировать автора. Автор вправе ознакомиться с выполненной рецензией. Автор вправе представить заверенную рецензию научного руководителя, доктора/кандидата наук соответствующего профиля. Решения о публикации, направленных в журнал материалов, принимает редакционная коллегия. Основанием для отказа в публикации материалов могут служить:

- а) несоответствие представляемого в редакцию материала тематике журнала
- б) несоответствие представляемого в редакцию материала требованиям, установленным редакцией журнала к публикации

Автор информируется об отклонении материалов, не соответствующих требованиям, установленным редакцией журнала.

Авторам бесплатно высылаются один авторский экземпляр журнала. Плата за публикацию статьи в журнале с аспирантов не взимается. Дополнительные экземпляры можно приобрести, сделав соответствующий заказ в редакции.

REQUIREMENTS TO PUBLICATION OF ARTICLES IN THE JOURNAL

1. Articles should be written on actual subjects indicated in the title of the journal in the areas of eg (political science, economy, sociology and law), but must be connected with an administrative subject (management of political, social, economic processes, legal regulation of various spheres of society and the state, current problems of state policy of modern Russia and corporate management). The editorial board reserves the right to publish articles in other areas of research besides those listed (for example, on philosophy, history, psychology and problems of higher education).

2. The Author should submit the article in an electronic form (on a diskette or CD disk or by E-mail *nvestnik@uapa.ru*) and on paper (1 copy). Other means of submission are not accepted. The editors do not return manuscripts, CD's and diskettes.

3. Requirements for the structure of the article:

- formulation of the problem in general and its connection to important scientific and practical tasks;
- analysis of recent research and publications, which laid the foundation for solving this problem;
- selection of the unsolved parts of the problem which the article is devoted to;
- formulation of purposes of the article (problem definition);
- basic material of research with full justification of scientific results;
- conclusions of this study and the prospects for further development in this direction.

4. The length of the article should be no more than 1 printed page (40,000 characters including spaces, **font Times New Roman size 14, spacing 1.5, 20 mm margins, the text should be justified without hyphens, with paragraph indentation 1, 25 cm**).

5. Illustrative materials (figures, drawings, schedules, diagrams, schemes) must be submitted in electronic format. All figures should have consecutive numeration.

6. Figures should be presented in the form of a table. Tables should not be large. Each table should have a serial number and a title. Numbering of tables should be consecutive. Abbreviations are not permitted except for units of measure. The electronic version of each table and figure should be submitted as a separate file. **Making tables – font Times New Roman 12 pt single-spaced.**

7. The title of the article should be centered and underlined in bold, font size 14. Only the first letter of the title should be capitalized, the others lower case. In the top right corner above the title, the full name of the author should be written in full. This should be followed

by the author's institutional affiliation, position, degrees if appropriate.

8. Footnotes should be placed in square brackets at the bottom of each page, with the number that corresponds to the number of the source in the bibliography, together with a page reference, the bibliographic list and page or article reference, for example: [8, p. 16], [8, article 16]). Usually the list of references must be at least 8–10 sources.

9. **A bibliography** is essential and is included in the total number of pages. The bibliography must be placed at the end of article in their order of appearance in the text, (not alphabetically and nor hierarchy of sources). Do not duplicate names, do not specify with the same number several sources or sources of literature used. Making the bibliography must meet the requirements of bibliographic description ISBD (International Standard Bibliographic Description), established by February 2013. For example:

- Agafonov N. N. Civil law: a textbook for high schools / Under the editorship of Kalpin A. G. The Ministry of Education of the Russian Federation, Moscow State Law Academy. Second edition, revised and enlarged. M.: Jurist, 202. 542 p.
- Gonthmaher E. The fate of the Russian state depends on will the new presiden be able to update the Russian political elite [E-resource]. URL: <http://www.liberal.ru/sitan.asp?Num=636> (date of access 23.01.2008).
- Orekhov S. I. Hypertext way of organizing virtual reality [E-resource] // Vestnik of Omsk State Pedagogical University: electronic scientific journal. 2006 [website]. URL: <http://www.omsk.edu/article/vestnik-omgpu-21.pdf> (date of access 10.01.2007).
- Abramov A. M. Silence of professionals // Neza-visimaya gazeta. 2010. May 27.
- On Amending Article 30 of the Law of the Nenets Autonomous District “On State Service of the Nenets Autonomous District “: the law of the Nenets Autonomous District from May 19, 2006 № 721-RL // Assembly of Deputies of the Nenets Autonomous District. 2008. May 24.
- Russia and the World: the humanitarian problems: Interuniversity collection of scientific papers / St. Petersburg State University of Water Communications. 2004. Issue 8. P. 64–81.
- Fenuhin I. V. Ethno-political conflicts in modern Russia: the example of the North Caucasus region: the dissertation for the degree of candidate of political sciences. M., 2002. 178 p.

Examples of structured abstracts:		
<p>1 Moroz P. P. Analysis of the contradictions of fiscal and monetary policies of the EU to overcome the consequences of the present crisis</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p>	<p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>Scientific novelty: the regularities of changes (and stabilization) of the financial statements in the hospital associated with the social and political context are identified.</p>	<p>3 Kuritseva Yu. E. Long-term effects of restructuring city-mining enterprises (on example of municipal districts of Perm region)</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>Results and practical significance. The tendencies of socioeconomic development of coal profile municipalities of Perm region under restructuring are identified. Justified factors that increase the negative impact of structural adjustment programs on territorial development. Identified areas most affected by restructuring, and the key disadvantages of territorial development programs implemented.</p> <p>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.</p>
Author’s abstract designed to serve as an independent source of information!		

- Deming, W. Edwards (William Edwards). The new economics for industry, government, education / W. Edwards Deming. 1900. 367 p.
- On Arbitration Courts in the Russian Federation: Federal Constitutional Law of 28 April 1995 № 1-FCL (as amended on July 12, 2006) // Collection of Laws of the Russian Federation. 1995. № 18. Art. 1589.
- Shper V. L. Again about the quality, definitions and related matters // Methods of Quality Management. 2002. № 1. P. 43–47.
- On the introduction of allowances for complexity, intensity and quality of the work [E-resource]: designation of the Ministry of Social Protection of the Russian Federation dated June 14, 1992 № 1-49-D. The document has not been published. Access of legal reference system “ConsultantPlus”.

The numbered order of references in the text should be the same in the Bibliography.

10. For statutory acts in the list, both original and most recently amended version should be included.

11. In addition to the text of the article, the author should submit in a separate electronic file the following information in Russian:

- a) abstract must indicate the title of article, surname and initials of the author **with an English translation**. The abstract must meet the requirements The state standard 7.9-95 “Summary and abstract. General requirements”. Abstract includes the following aspects of the content of the article: the subject, the purpose of work, method or methodology of work, results, the field of application of results, conclusions. The sequence of abstract can be changed. Volume of abstract should be between 200 to 300 words of accepted terminology only.

Abstract text should not repeat the title and text of the article.

- b) Keywords and word combinations (no more than five) **with an English translation;**
- c) Bibliography **with an English translation;**
- d) Author details – full name, position and institutional affiliation and, contact information (postal address, e-mail address, and phone contact) – **with an English translation.**

Additional information to the article are made in font Times New Roman size 14, spacing 1, width adjustment.

12. The author is responsible for the authenticity of information.

Articles directed to the editor without the requirements of these terms of publication, are not accepted

13. Articles are subject to external review and by members of the editorial board and Ural institute brunch of RANEPА experts in corresponding subject areas. Article sent for review without name and other data to identify the author. The author have the right to familiarize with performed review. The author may submit a certified review of scientific adviser, Doctor / Candidate of Sciences of corresponding profile. Decision to publish the article takes the editorial board. 12. Decision on the publication of the materials submitted is taken by the editorial board. Reasons for a decision against publication may include:

- a) a discrepancy between the subject of the article and the fields covered by the journal
- b) a discrepancy between the article and the publication specifications of the journal

In case of rejection, the author will be informed in due course by the editorial of the reasons for non-publication.

The author will receive one copy of the journal free of charge. Additional copies are available if the author places an order with the editorial board.



Журнал выходит ежеквартально

Учредитель и издатель:

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
**Российская академия народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации**

Адрес редакции:

620990, Екатеринбург, ул. 8 Марта, 66.

Телефоны:

(343) 251-78-25, (343) 251-78-63.

e-mail: nvestnik@uara.ru

<http://www.uara.ru>

*Статьи рецензируются. Редакция не несет ответственности
за позицию и точку зрения авторов*

При перепечатке ссылки
на журнал «МУНИЦИПАЛИТЕТ: ЭКОНОМИКА И УПРАВЛЕНИЕ» обязательны.

Дизайн-макет
А.А. Панов

Компьютерная верстка
Е.В. Чернавская

В работе над журналом принимали участие сотрудники библиотеки
Е.В. Макеева и О.Ю. Ефимова

Журнал зарегистрирован как средство массовой информации
в Федеральной службе по надзору в сфере связи и массовых коммуникаций
(Свидетельство о регистрации средства массовой информации ПИ № ФС 77 - 50009 от 24.05.2012 г.)

Подписано в печать 25.06.2018
Формат 60 × 84/8. Гарнитура «Times New Roman». Усл. печ. л. 15. Тираж 999.
Отпечатано РИО Уральского Института управления – филиала РАНХиГС.
Заказ № 191

МУНИЦИПАЛИТЕТ: ЭКОНОМИКА И УПРАВЛЕНИЕ



ISSN 2304-3385