

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

№ 1(14) март 2016



МУНИЦИПАЛИТЕТ ЭКОНОМИКА И УПРАВЛЕНИЕ

Главный редактор

Тургель Ирина Дмитриевна –

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

Редакционная коллегия:

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;

Игорь Вячеславович Выдрин – д.ю.н., профессор, заведующий кафедрой конституционного и международного права Уральского института управления – филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации;

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

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

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

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

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

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

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

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

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).

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

СОДЕРЖАНИЕ

ТЕОРИЯ И МЕТОДОЛОГИЯ УПРАВЛЕНИЯ ПРОСТРАНСТВЕННЫМ РАЗВИТИЕМ

Тургель И. Д., Власова Н. Ю.

Территориальное планирование развития городов в РФ: основные этапы формирования **5**

Абилов А. Ж.

Некоторые тенденции архитектурно-планировочной трансформации городов Казахстана в постсоветский период (на примере Астаны) **16**

Batunova E.

Planning in growth paradigm for shrinking areas: unreasonable expectations. The case of Zverevo, southern Russia **24**

УПРАВЛЕНИЕ СОЦИАЛЬНО- ЭКОНОМИЧЕСКИМ РАЗВИТИЕМ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

Бодрова Ж. А., Логинов М. П.

Формирование инвестиционного маркетинга муниципалитета **35**

Акьюлов Р. И., Оголихина С. Д.

Развитие крупных городских агломераций как фактор инвестиционной привлекательности территории (на примере проекта «Большой Екатеринбург») **43**

Колесникова К. И., Темняков В. В.

Реализация проектов государственно-частного партнерства в субъектах и муниципальных образованиях Российской Федерации **50**

Черняков М. К., Чернякова М. М.

Состояние и перспективы повышения инвестиционной привлекательности Новосибирска . . . **57**

СОЦИАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

Зайцева Е. М.

Особенности влияния СМИ на государственную политику и управление местным сообществом **63**

Сапожников Е. С.

Анализ опыта независимой оценки качества оказания услуг организациями культуры на муниципальном уровне **68**

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Кириенко И. С.

Повышение эффективности администрирования имущественных налогов на примере территориальных органов ФНС России по Свердловской области **73**

Истомин В. Г.

Основные направления развития законодательства, регулирующего отношения публично-частного партнерства, и практики его применения **80**

XV общероссийский форум «Стратегическое планирование в регионах и городах России: диалог в поисках согласованности» . . . 87

Требования к рукописям научных статей, представляемым для публикации в журнале . . . 88

CONTENTS

THEORY AND METHODOLOGY OF SPATIAL DEVELOPMENT CONTROL

Turgel I. D., Vlasova N. Yu.

Main stages of spatial planning of urban development in Russia. **6**

Abilov. A. Zh.

Some trends of architectural-planning urban reconfiguration in the post soviet Kazakhstan (in a case of Astana city). **16**

Batunova E.

Planning in growth paradigm for shrinking areas: unreasonable expectations. The case of Zverevo, Southern Russia. **24**

MANAGEMENT OF SOCIO-ECONOMIC DEVELOPMENT OF MUNICIPALITIES

Bodrova Z. A., Loginov M. P.

Formation of investment marketing municipality. **35**

Akyulov R. I., Ogolikhina S. D.

Development of large city agglomerations as a factor of investment appeal (on the example of the Big Yekaterinburg project) **43**

Kolesnikova K. I., Temnyakov V. V.

Implementation of public-private partnership projects in federal subjects and municipalities of the Russian Federation **50**

Chernyakov M. K., Chernyakova M. M.

State of affairs and perspectives of an increase in Novosibirsk's investment attractiveness. **57**

SOCIAL ASPECTS OF THE DEVELOPMENT OF THE MUNICIPALITY

Zaitceva E. M.

The features of media influence on state policy and local government **63**

Sapoznikov E. S.

Analysis of the independent quality evaluation of cultural organizations on the local government . . . **68**

CURRENT PROBLEMS OF LEGAL REGULATION OF LOCAL SELF-GOVERNMENT

Kirienko I. S.

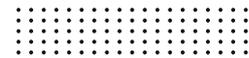
Improving the efficiency of property tax administration: the example of territorial authorities of the federal tax service in Sverdlovsk oblast **73**

Istomin V. G.

Main directions in the development of public-private partnership legislation and its application practice. **80**

XV All-Russia Forum «Strategic Planning in the Regions and Cities of Russia: Building Alignment through Dialogue» 87

Requirements to publication of articles in the journal 91



ТЕОРИЯ И МЕТОДОЛОГИЯ УПРАВЛЕНИЯ ПРОСТРАНСТВЕННЫМ РАЗВИТИЕМ¹

ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ РАЗВИТИЯ ГОРОДОВ В РФ: ОСНОВНЫЕ ЭТАПЫ ФОРМИРОВАНИЯ

Тургель И. Д.

доктор экономических наук, профессор, заместитель директора, заведующий кафедрой экономики и управления Уральского института управления – филиала, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия), 620990, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 марта, д. 66, irina.turgel@ui.ranepa.ru

Власова Н. Ю.

доктор экономических наук, профессор, заведующий кафедрой сервисной экономики, Уральский государственный экономический университет, 620144, Екатеринбург, ул. 8 марта, д. 62, vnj@usue.ru

УДК 332.145(470)(1-21)
ББК 65.054.12(2Рос)

Цель. Выявление и характеристика этапов формирования системы территориального планирования городского развития в РФ в советский и современный периоды.

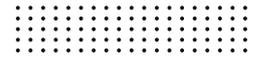
Методы. В исследовании использованы методы генетического, логического, системного и сравнительного анализа. Эмпирическую базу исследования составила совокупность нормативно-правовых актов в сфере территориального планирования городского развития в РФ в советский и постсоветский периоды.

Результаты и практическая значимость. В работе выявлены этапы становления системы территориального планирования в РФ с учетом состояния рынка недвижимости и ключевых параметров действующих моделей нормативно-правового регулирования. Особое внимание уделено анализу места и роли территориального планирования городского развития в системе стратегического планирования социально-экономического развития страны. Полученные результаты будут востребованы при обосновании управленческих решений и рекомендаций по совершенствованию территориального планирования городского развития в РФ и других постсоциалистических странах.

Научная новизна. Выявлена специфика взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления на разных этапах становления системы территориального планирования городского развития. Охарактеризованы роль и место территориального планирования в формирующейся системе стратегического планирования социально-экономического развития. Сформулированы проблемы совершенствования территориального планирования развития городов в кратко- и долгосрочной перспективе.

Ключевые слова: организация территориального планирования, управление городским развитием, стратегическое планирование и управление.

¹ Статьи Тургель И. Д. и Власовой Н. Ю., Абилова А. Ж., Vatunova E., вошедшие в раздел «Теория и методология управления пространственным развитием», подготовлены в рамках проекта “Urban reconfigurations in post-Soviet space” (Leibniz Institute for Regional Geography, Germany)



Тургель И. Д., Власова Н. Ю.

MAIN STAGES OF SPATIAL PLANNING OF URBAN DEVELOPMENT IN RUSSIA

Turgel I. D.

Doctor of Economics, professor, vice-director in science, head of economics and management department of the Ural Institute of Management – branch of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), 66, 8 marta St., Yekaterinburg, Russia, 620990, irina.turgel@ui.ranepa.ru

Vlasova N. Yu.

Doctor of economics, professor, head of the department of service economy of the Ural State University of Economics (Russia), 62, 8 marta St., Yekaterinburg, Russia, 620144, vnj@usue.ru

Purpose. Identification and description of stages of territorial planning system formation of municipal development in Russia in the Soviet and modern periods.

Methods. Genetic techniques, logical, systematic and comparative analysis are used in the study. Empirical base of the study was the complex of normative-legal acts in the field of spatial planning and urban development in Russia in the Soviet and post-Soviet periods

Results and practical significance. The paper reveals the stages of territorial planning system formation in the Russian Federation taking into account the state of the real estate market and the key parameters of the existing models of legal regulation. Special attention is paid to the analysis of the territorial planning urban development in the system of strategic planning of the country socio-economic development. The obtained results can be implemented in the process of management decisions and used for improving territorial planning of urban development in Russia and other post-soviet countries.

Scientific novelty. The specificity of interaction of state government and local self-government at different stages of system of urban development planning is revealed. The role and the place of spatial planning in the emerging system of strategic planning of socio-economic development is described. The problem of improving the territorial planning of urban development in the short and long term is discussed.

Key words: spatial planning, urban development governance, strategic planning and governance.

Территориальное планирование в советский период

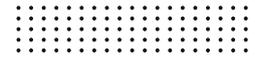
За период не превышающий 100 лет Россия пережила две «революции» в подходах к территориальному планированию и градостроительному регулированию, связанных с кардинальной сменой экономического уклада и политической системы страны. Советский период показал, насколько масштабными могут быть объекты территориального и городского планирования в условиях административно-командной системы, реализующей общегосударственные приоритеты. Отсутствие оборота земельного рынка и рынка недвижимости породило своеобразные «квази» денежные формы товарных обменов, создавало условия для реализации волонтаристских целей и гигантских территориальных проектов.

В СССР сформировалась весьма сложная и вместе с тем достаточно четкая система научно-проектных работ по градостроительству. На макротерриториальном уровне (страна, союзная республика, крупные экономические районы) эту систему представляла Генеральная схема расселения на территории СССР и региональные схемы расселения союзных республик. На

мезотерриториальном уровне (области, края, АССР) градостроительное прогнозирование было представлено схемами и проектами районной планировки. На микро-территориальном, локальном уровне (города, поселки, сельские поселения) разрабатывались генеральные планы городов и сельских населенных пунктов, проекты детальной планировки жилых районов, центров городов, проекты застройки жилых микрорайонов и др. [1].

Для всей системы научно-прогнозных работ по градостроительству были характерны преемственность и иерархичность – работы нижестоящего уровня должны были разрабатываться после завершения и на основе работ вышестоящего уровня. В соответствии с этим цели и задачи таких работ имели известную специфику, обусловленную размерами охватываемой процессом проектирования территории и масштабом проектных материалов. В частности, проектирование на макротерриториальном уровне ставило и решало в основном расселенческие, экистические задачи.

Основным документом по планированию (проектированию) развития городской территории являлся *генеральный план* города, разрабатываемый на основе архитектурно-пространственных решений. Строительство



Тургель И. Д., Власова Н. Ю.

новых и реконструкция существующих городов и других населенных мест стали осуществляться в соответствии с генеральными планами (или проектами размещения первой очереди строительства) уже на рубеже 1920–1930-х годов.

Постановлением ВЦИК и СНК РСФСР в 1926 г. был утвержден порядок выполнения проекта планировки города¹. Это был один из крупных управленческих актов в сфере градостроительства, действовавший в течение десятилетий. Согласно этому постановлению все существующие на территории РСФСР городские поселения, рабочие, дачные и курортные поселки обязаны были иметь надлежаще составленные и в установленном порядке утвержденные: а) планы существующего расположения селитебной части и городских или поселковых земель и б) проекты планировки, содержащие как проекты детальной планировки существующей селитебной части, так и проекты дальнейшего развития и расширения данного населенного места. Все вновь возникающие города и поселки могли теперь сооружаться не иначе, как по утвержденным проектам планировки.

В генплане на основании установок государственных планов социально-экономического развития определялись перспективы развития города и комплексное решение всех его функциональных элементов и сетей общественного обслуживания, благоустройства, городского транспорта, обеспечивающих условия для удовлетворения растущих материальных и культурных потребностей населения, деятельности промышленных и иных предприятий и учреждений, а также экономическую эффективность и высший технический и архитектурный уровень застройки города.

Генеральный план являлся официальным документом, где в комплексе были представлены основные стороны развития материально-пространственной среды городов на долгосрочную перспективу; посредством генплана осуществлялось государственное управление развитием городов. В соответствии с инструкцией СН 345-66 генеральный план, утвержденный в установленном порядке, являлся обязательным для всех организаций, осуществляющих строительство в городе. Расчетные сроки генплана города принимались на

перспективу 25–30 лет, срок первой очереди – на 5 лет в увязке с народнохозяйственными планами.

Генеральные планы городов с проектной численностью населения 500 тыс. чел. и более разрабатывались в две стадии: технико-экономические основы развития города с эскизом генерального плана и собственно генеральный план города. Генпланы остальных городов разрабатывались в одну стадию. При этом технико-экономические основы выполнялись как составная часть генплана. По крупным городам разрабатывались и другие предплановые документы – проекты размещения строительства первой очереди, детальная планировка отдельных планировочных единиц города, планировки городских промышленных районов, застройки жилых районов и микрорайонов, центров городов и других градостроительных комплексов, документация по инженерному оборудованию (схемы, технические проекты газоснабжения, водоснабжения, канализации и т.п.), планировки зеленых зон городов, а также комплексные схемы развития всех видов транспорта (на 10–15 лет), схемы генеральных планов групп предприятий с общими объектами (внутригородских промышленных узлов) и т.п. Однако применявшиеся методы оценки, выбора эффективных проектных вариантов, весь процесс принятия градостроительных решений не могли остановить экстенсивный территориальный рост городов, не отвечали задачам обеспечения согласованных пропорций жилищного, культурно-бытового и коммунального строительства, решения сложных территориальных, экономических и социальных проблем.

В СССР проблемы развития городов пытались решать на разных уровнях народнохозяйственного планирования. Это отражалось, в частности, в предплановых (схемы развития и размещения производительных сил страны и союзных республик) и плановых документах различного статуса: планах экономического и социального развития области, края, республики, страны. Особое значение приобрели *комплексные планы социально-экономического развития городов*. На конец 1970-х – середину 1980-х годов приходится пик разработки комплексных планов экономического, социального и демографического развития городов страны².

¹ См.: *Об обязанности* для городских поселений и поселков иметь планы и проекты планировки: Постановление ВЦИК и СНК РСФСР от 4 октября 1926 г. // *Собрание узаконений и распоряжений Рабочего и Крестьянского Правительства*. 1926. № 65. Ст. 512.

² См., например: *Муравьев В. П., Успенский С. В.* Методологические проблемы планирования городского расселения при социализме. Л., 1974; *Борщевский М. В., Успенский С. В., Шкартан О. И.* Город. Методологические проблемы комплексного социального и экономического планирования. М., 1975; *Перспективное планирование экономического и социального развития города*. Методические рекомендации. М., 1977; *Малес В. Н., Панченко Е. Г., Сенченко В. И.* Комплексное планирование экономического и социального развития городов и районов. М., 1978; *Методические указания по планированию комплексного экономического и социального развития города*. М., 1980; *Методология социально-экономического планирования города*. Л., 1980.



Тургель И. Д., Власова Н. Ю.

Вместе с тем, как показала практика, комплексные планы социально-экономического развития городов не смогли превратиться в средство активного воздействия на ход социально-экономической жизни города, ибо они не были связаны с единой системой государственного планирования, не имели правового статуса и не являлись общепризнанными обязательными документами.

Территориальное планирование в трансформационный период

Переходный период в начале 90-х годов дал толчок к переходу к рыночным отношениям и формированию рынка недвижимости. Основные этапы этого процесса были выделены в работе Э. К. Трутнева и М. Д. Сафарова [2] и с авторскими уточнениями, связанными с конкретизацией дат и наименованиями базовых нормативно-правовых актов, представлены в табл. 1.

Фактически, в этот момент существует только одно из минимально необходимых условий для развития института территориального планирования и регулирования градостроительной деятельности – формирование рынка недвижимости. Основным нормативным актом, регулирующим данную сферу деятельности, является принятый в 1992 году закон «Об основах Градостроительства в Российской Федерации». Данный закон носил рамочный характер, устанавливая основы федеральной градостроительной политики и наряду с законодательными и иными нормативными актами Российской Федерации и субъектов Федерации формируя базу правового регулирования градостроительства. Закон носил рамочный характер, определяя содержание градостроительной деятельности, ее основные направления, объекты и субъекты градостроительной деятельности, права и обязанности последних [3].

При этом градостроительная политика трактовалась исключительно как «целенаправленная деятельность государства по формированию благоприятной среды обитания населения исходя из условий исторически сложившегося расселения, перспектив социально-экономического развития общества, национально-этнических и иных местных особенностей» [3]. Муниципальные образования и местные сообщества не рассматривались как активные субъекты территориального планирования, реализующие свои локальные интересы и приоритеты. На практике системные действия, предполагающие работу по подготовке необходимых документов, были заменены внесистемными и фрагментарно выборочными действиями по предварительному согласованию мест размещения объектов строительства, которые могли выполняться достаточно быстро.

Второй этап в становлении территориального планирования и регулирования градостроительной деятельности связан с принятием первого Градостроительного Кодекса РФ в 1998 году [4]. В этот период можно говорить о формировании уже достаточно устойчивой модели градорегулирования и территориального планирования в РФ. В общем случае, можно говорить о существовании двух моделей регулирования в данной сфере деятельности:

1. Трехуровневая, когда каждому уровню соответствует свой субъект градорегулирования на муниципальном, региональном и общенациональных уровнях

2. Унитарная (или квазиунитарная), когда, например, субъект градорегулирования муниципального уровня замещается полностью или частично субъектом градорегулирования регионального и общенационального уровней.

В части региональных межпоселенческих функций для унитарной модели характерно:

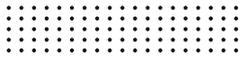
- Наличие координирующего центрального органа, обеспечивающего выполнение таких функций в полном объеме;
- Установление «очередности» – такого положения, при котором отсутствие документов градостроительного проектирования на региональном или национальном уровне может рассматриваться как основание для блокировки подготовки документов градостроительного проектирования на муниципальном уровне.

В части локальных внутрипоселенческих функций:

- Выполнение функций координирующим центральным органом или подведомственными ему территориальными органами с лишением или существенным ограничением возможности выполнения таких функций муниципальными органами
- Низведение муниципальных органов до уровня технических помощников органов государственной власти.

Градостроительный Кодекс РФ закрепил именно унитарную модель распределения функций. Российский тип унитарности в системе территориального планирования и градорегулирования характеризовался тремя основными чертами:

- Пересекающиеся полномочия между разными уровнями публичной власти – органами местного самоуправления и государственными органами
- Очередность в подготовке документов градостроительного проектирования, когда органы местного самоуправления должны были находиться в конце очереди, безуспешно ожидая принятия вышестоящими органами власти соответствующих документов
- Наличие института территорий «особого регулирования градостроительной деятельности», согласно которому органы государственной власти при отсутствии четких формализованных критериев могли



Тургель И. Д., Власова Н. Ю.

Табл. 1. Характеристика этапов развития законодательства о территориальном планировании и градостроительном проектировании в РФ*

Периоды, этапы	Характеристика периодов и этапов			
	Наличие рынка недвижимости	Наличие базовых законов о градорегулировании		Наличие местных документов градостроительного зонирования (ПЗЗ – Правила землепользования и застройки)
		Базовый закон	Нормы о зональном установлении градостроительных регламентов	
Советский период: 1917–1992 гг.		Нормативные акты о порядке планирования экономического и социального развития союзных, автономных республик, экономических районов, административно-территориальных единиц		
Постсоветский период				
Первый этап: 1992–1998 гг.		Действие закона РФ «Об основах Градостроительства в Российской Федерации» вплоть до принятия Градостроительного кодекса РФ 07.05.98		ПЗЗ Великого Новгорода
Второй этап: 1998–2004 гг.		Действие Градостроительного кодекса РФ от 07.05.98 и ЗК РФ вплоть до принятия нового ГК РФ (29.12.2004)		ПЗЗ для более чем 10 городов
Третий этап: 2004–2014 гг.		Действие нового Градостроительного кодекса (29.12.2004)		ПЗЗ для большинства городов
Четвертый этап: 2014 год – н.в.		Период действия нового Градостроительного кодекса и закона о Стратегическом планировании (28.06.2014)		

* Составлено по: Трутнев Э. К., Сафарова М. Д. Градорегулирование в условиях рыночной экономики. М.: Изд-во «Дело» РАНХиГС, 2011. С. 101

вывести из-под юрисдикции органов местного самоуправления практически любую территорию и перевести ее под свою юрисдикцию в области градорегулирования [5].

Градостроительный кодекс был принят в отсутствие полноценного Земельного кодекса РФ и в значительной мере восполнил пробелы в регулировании земельных отношений в городах и иных поселениях. После принятия в октябре 2001 года нового Земельного кодекса РФ [6] необходимость в дополнительном регулировании земельных отношений в поселениях отпала: все акты, регулирующие земельные отношения, должны были соответствовать нормам ЗК РФ.

В развитие Кодекса 1998 года, Постановлением Госстроя РФ от 29.10.02 № 150 была утверждена

Инструкция о порядке разработки, согласования, экспертизы и утверждения градостроительной документации (далее – Инструкция). Кодекс 1998 года и Инструкция установили систему градостроительной документации, уровни её принятия (федеральный, субъектов РФ, муниципальный), состав, содержание, порядок разработки, согласования, экспертизы и утверждения.

Следующей важной вехой стало принятие в 2004 году нового Градостроительного Кодекса РФ от 29.12.04. № 190-ФЗ, который во многом пытался преодолеть ограничения унитарной модели планирования [7].

Кодекс внес некоторые принципиальные новшества в градостроительную практику: изменилось

содержание понятия градостроительной деятельности; система градостроительной документации заменена документами территориального планирования и документацией по планировке территорий; более детально представлен институт градостроительного зонирования; появилось большое количество процессуальных норм – процедуры подготовки, согласования, экспертизы, утверждения, выдачи различных документов и др.

Система градостроительной документации была заменена на несколько разновидностей документов в области градостроительной деятельности, а именно документы территориального планирования; документы градостроительного зонирования; документация по планировке территории; документы архитектурно-строительного проектирования; документы в сфере строительства (табл. 2).

Одной из целей, преследуемых при разработке нового Кодекса стала попытка перехода к более соответствующей российским условиям трехуровневой, федеративной модели территориального планирования и градорегулирования. Для этой модели характерно:

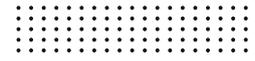
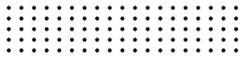
- четкое разграничение полномочий между различными уровнями власти, что с одной стороны, позволяет им быть формально независимыми друг от друга, а с другой стороны, требует налаженных технологий взаимодействия при подготовке документов градостроительного проектирования.

- полная самостоятельность муниципалитетов в подготовке собственных документов градостроительного проектирования с учетом установленных законодательством рамок для таких местных документов и решений, утвержденных документами градостроительного проектирования регионального и местного уровней (которые также подготавливаются применительно к четко оговоренным вопросам, т.е. в определенных правовых рамках).

Кодекс более четко охарактеризовал сферу ответственности муниципалитетов в области территориального планирования. До принятия Закона об общих принципах организации местного самоуправления в РФ (далее – МСУ) [8] и Градостроительного кодекса 2004 года генеральные планы поселений разрабатывались на территорию поселения в его

Табл. 2. Система документов в сфере градостроительной деятельности

Территориальное планирование	Территориальное планирование	Градостроительное зонирование	Градостроительное зонирование	Архитектурно-строительное проектирование, строительство
Федеральный уровень	Схемы территориального планирования РФ, Планы реализации		Проекты планировки / Проекты межевания / Градостроительные планы земельных участков	Проектная документация / Разрешение на строительство / Разрешение на ввод объекта в эксплуатацию и др.
Уровень субъектов РФ	Схемы территориального планирования субъектов РФ, Планы реализации		Проекты планировки / Проекты межевания / Градостроительные планы земельных участков	Проектная документация / Разрешение на строительство / Разрешение на ввод объекта в эксплуатацию и др.
Муниципальный уровень	Схемы территориального планирования муниципальных районов, Планы реализации	Правила землепользования и застройки межселенных территорий	Проекты планировки / Проекты межевания / Градостроительные планы земельных участков	Проектная документация / Разрешение на строительство / Разрешение на ввод объекта в эксплуатацию и др.
Муниципальный уровень	Генеральные планы городских и сельских поселений, Планы реализации	Правила землепользования и застройки городских и сельских поселений	Проекты планировки / Проекты межевания / Градостроительные планы земельных участков	Проектная документация / Разрешение на строительство / Разрешение на ввод объекта в эксплуатацию и др.
Муниципальный уровень	Генеральные планы городских округов, Планы реализации	Правила землепользования и застройки городских округов	Проекты планировки / Проекты межевания / Градостроительные планы земельных участков	Проектная документация / Разрешение на строительство / Разрешение на ввод объекта в эксплуатацию и др.



Тургель И. Д., Власова Н. Ю.

границах. Территория поселения, относилась к категории земель поселений. Сегодня Закон о МСУ включает в территорию поселения земли других категорий. Эти земли других категорий обеспечены, в лучшем случае, градостроительной документацией уровня района и/или уровня субъекта РФ в масштабе генерального плана (М 1:25000–1:2000) данные территории не рассматривались.

Кодекс 2004 года устанавливает, что генеральные планы поселений и городских округов разрабатываются применительно ко всем территориям поселений и городских округов. Это значит, что теперь генеральный план разрабатывается не только на населённый пункт (землю категории поселения), но и на земли других категорий. Если генеральный план на населённый пункт уже разработан, необходимо его дополнять, «покрывая» остальную территорию.

С другой стороны, Кодекс не сразу ломает сложившуюся практику, указывая, что подготовка генерального плана поселения, генерального плана городского округа может осуществляться применительно к отдельным населённым пунктам, входящим в состав поселения, городского округа, с последующим внесением в генеральный план изменений, относящихся к другим частям территорий поселения, городского округа (ч.2 ст.23 Кодекса).

В действующей редакции ст. 23 Градостроительного Кодекса РФ под Генпланом муниципалитета понимается его утверждаемая часть и материалы по обоснованию, однако в утверждаемой части содержится всего лишь положение о территориальном планировании и 3 карты, что явно недостаточно для полноценного процесса. Муниципалитеты подходят к решению проблемы по-разному. Так, в Екатеринбурге совместно со стратегическим планом разрабатывается стратегия пространственного развития. Эксперты уже обращают внимание на эту проблему [9].

Градостроительный кодекс 2004 года содержит принципиальные нормы о том, в каких случаях документы территориального планирования подлежат согласованию, а в каких нет. Случаи согласования можно разделить на 4 группы – в зависимости от того, чьи интересы затрагиваются документом территориального планирования – Российской Федерации, субъекта РФ или соседнего муниципального образования. Четвёртая группа включает в себя те случаи, когда согласовывается проект генерального плана с муниципальным районом, в котором находится поселение или городской округ, и, наоборот, схема территориального планирования муниципального района согласовывается с поселениями, которые входят в муниципальный район.

Статья 27 Градостроительного кодекса допускает возможность совместной подготовки документов

территориального планирования органами власти различного уровня.

На местном уровне это положение может осуществляться в рамках межмуниципального сотрудничества (ст. 8 Закона о МСУ). Цели совместной подготовки:

Возможны следующие комбинации взаимоотношений органов власти:

- федеральные органы исполнительной власти – органы исполнительной власти субъекта (-ов) РФ;
- органы исполнительной власти субъекта РФ – органы исполнительной власти субъекта (-ов) РФ;
- органы исполнительной власти субъекта (-ов) РФ – органы местного самоуправления;
- органы местного самоуправления – органы местного самоуправления (ч.2 ст.27 Кодекса).

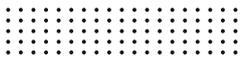
Современный этап развития территориального планирования в РФ.

Современный этап развития территориального планирования и градостроительного регулирования связан с формированием комплексной системы стратегического планирования в РФ. Ее создание предусмотрено в рамках принятого в 2014 году закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» [10].

Основная отличительная черта нового документа – он выстраивает четкую и логичную систему стратегического планирования в России. Обратная сторона этой четкости – жесткость. Закон подразумевает замкнутый список документов (их 28 типов), относящихся к системе стратегического планирования РФ, и дает описание содержания каждого из них. Таким образом, территориальное планирование и градостроительное регулирование становится элементом общенациональной системы стратегирования, в идеале предполагающей взаимосвязку целей и инструментов различных государственных политик.

Типология документов выстраивается законом в единую систему по трем основным измерениям. Первое, территориально-иерархическое, включает федеральный, региональный и муниципальный уровни стратегического планирования. При этом становится очевидно, что процесс стратегического планирования в России – прерогатива федерального уровня. К верхней ступени законом отнесены 16 из 28 типовых документов, семь пунктов приходится на уровень субъекта федерации, на муниципалитет – лишь пять.

Однако в этой логике присутствуют исключения. Первое – закон предусматривает возможность разработки стратегий не только в рамках административно-территориальных границ субъекта РФ: вводится понятие макрорегиона, объединяющего территории двух и более субъектов РФ, а также появляется возможность



Тургель И. Д., Власова Н. Ю.

для выработки стратегии части территории субъектов РФ, что позволяет учесть формирование сложных территориальных структур – агломераций, свободных экономических зон, кластеров и т.п. Второе исключение – отраслевой разрез территориального измерения.

Второе измерение, предлагаемое новым законом о стратегическом планировании, определяется в зависимости от характера управляющего воздействия. Первая группа – нормативные акты в сфере целеполагания. Вторая группа в этом измерении – прогнозные документы. Третья группа – планы и программы, которые разрабатываются на всех уровнях власти и всеми ведомствами исполнительной власти. Такие бумаги утверждают планы и программы деятельности исполнительной власти в сфере социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности РФ, направленной на достижение заданных целей и приоритетов.

В рамках второго измерения (классификация по управляющему воздействию) также имеется небольшая оговорка: предлагаемая троичная классификация в эксплицитном виде приписывается законом только федеральному и региональному уровню. Документы же муниципального уровня закон о стратегическом планировании представляет как синкретические.

Третье измерение – временное. Все стратегические документы разрабатываются либо на среднесрочную (от трех до шести лет), либо на долгосрочную (более шести лет, как правило – двенадцать) перспективу.

С учетом вышеназванных группировок, система документов стратегического планирования представлена в табл. 3.

Выводы. Текущие и перспективные задачи совершенствования территориального планирования.

Следует признать, что несмотря на несомненный прогресс в формировании нормативно-правовой базы, в течение переходного периода не были решены многие проблемы территориального планирования и градостроительного регулирования. Так, авторы проекта Градостроительной доктрины РФ в числе таких проблем отмечают:

- отставание в разработке государственной градостроительной политики, не ориентированной на рациональное сочетание стратегических и текущих задач;
- низкий уровень управления и регулирования градостроительной деятельности: отсутствие сформировавшейся системы органов управления градостроительством на всех территориальных уровнях власти; дефицит профессиональных кадров в органах управления градостроительством на федеральном, региональном и муниципальном уровнях;

- слабая согласованность между органами, ответственными за земельные и имущественные отношения и за развитие архитектурно-градостроительной сферы; отставание информационного и научно-методического обеспечения;

- несогласованность работы органов власти различного уровня. Так, в Свердловской области стратегии большинства муниципальных образований должны быть закончены к концу 2017 года, а разработка проекта схемы территориального планирования заложена Минстроем только на 2019 год. То же касается и отраслевых схем;

- критическое положение с доступностью жилья, состоянием жилого фонда и жилищно-коммунального хозяйства: рост ветхого и аварийного жилого фонда, возрастающий износ инженерного оборудования. В многоквартирных домах с износом от 30 до 65% проживает 45 млн человек; 31% населения страны не имеет газа; 41 млн человек обходится без горячего водоснабжения (в городах 17%, в селе 66%); у 33 млн человек санитарно-техническое обеспечение (туалеты) – вне жилища (в городах 10,2%, в селе 62,9% домохозяйств) [12];

- состояние экологической безопасности, угрожающее здоровью населения страны: ежегодные потери ВВП России от ухудшения окружающей среды, роста заболеваемости и смертности населения оцениваются в 4–6%. В экологически неблагоприятных районах живут более 17 млн. человек; не менее 15% территории страны находится в неудовлетворительном экологическом состоянии. Объем отходов, связанных с прошлой экономической деятельностью, составляет 31 млрд. т; площадь под ними ежегодно возрастает на 300–400 тыс. га. [12].

В качестве первоочередных мер по реализации градостроительной политики и градостроительной стратегии предлагается на государственном уровне:

- разработать и утвердить долгосрочную градостроительную стратегию Российской Федерации, прогнозные основы и Генеральную схему расселения Российской Федерации, а также пакет необходимых для их реализации государственных программ и проектов;
- разработать и принять пакет федеральных законов и иных правовых актов Российской Федерации, обеспечивающих системную институциональную основу для решения задач градостроительной политики Российской Федерации.

Впрочем, вполне вероятно, что проекты ученых и экспертов в сфере градостроительной политики останутся нереализованными. И здесь, на наш взгляд, серьезные риски связаны с реализацией активно обсуждающейся в последнее время идеи централизации государственного заказа в сфере капитального строительства.



Тургель И. Д., Власова Н. Ю.

Табл. 3. Система документов стратегического планирования, [10,11]

Федеральный уровень	
Документы, разрабатываемые в рамках целеполагания	<ul style="list-style-type: none"> ежегодное послание президента РФ Федеральному Собранию РФ; стратегия социально-экономического развития РФ; стратегия национальной безопасности РФ и другие документы в сфере обеспечения национальной безопасности РФ
Документы, разрабатываемые в рамках целеполагания, по отраслевому и территориальному принципу	<ul style="list-style-type: none"> отраслевые документы стратегического планирования РФ; стратегия пространственного развития РФ; стратегии социально-экономического развития макрорегионов РФ
Документы, разрабатываемые в рамках прогнозирования	<ul style="list-style-type: none"> прогноз научно-технологического развития РФ; стратегический прогноз РФ; прогноз социально-экономического развития РФ на долгосрочный период; бюджетный прогноз РФ на долгосрочный период; прогноз социально-экономического развития РФ на среднесрочный период
Документы, разрабатываемые в рамках планирования и программирования	<ul style="list-style-type: none"> основные направления деятельности правительства РФ; государственные программы РФ; государственная программа вооружения; схемы территориального планирования РФ; планы деятельности федеральных органов исполнительной власти
Уровень субъекта РФ	
Документы, разрабатываемые в рамках целеполагания	<ul style="list-style-type: none"> стратегия социально-экономического развития субъекта РФ
Документы, разрабатываемые в рамках прогнозирования	<ul style="list-style-type: none"> прогноз социально-экономического развития субъекта РФ на долгосрочный период; бюджетный прогноз субъекта РФ на долгосрочный период; прогноз социально-экономического развития субъекта РФ на среднесрочный период
Документы, разрабатываемые в рамках планирования и программирования	<ul style="list-style-type: none"> план мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития субъекта РФ; государственные программы субъекта РФ; схема территориального планирования субъекта РФ
Муниципальный уровень	
Документы, разрабатываемые в рамках планирования и прогнозирования	<ul style="list-style-type: none"> стратегия социально-экономического развития муниципального образования; план мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития муниципального образования; прогноз социально-экономического развития муниципального образования на среднесрочный или долгосрочный период; бюджетный прогноз муниципального образования на долгосрочный период; муниципальная программа

В Послании Президента Федеральному собранию (2015 г.) В.В. Путин подверг критике нынешнюю систему строительства гражданских объектов за счет средств федерального бюджета. В частности, было отмечено, что необходимо «поэтапно создать систему единого технического заказчика, централизовать работу по подготовке типовых проектов, строительной документации, выбору подрядчиков. Это позволит преодолеть сегодняшний разрыв в стоимости строений, даст существенную экономию в расходовании государственных средств на капитальное строительство, как показывает опыт, от 10 до 20 процентов. Такая практика должна быть распространена на все гражданские

объекты, которые возводятся за счет средств федерального бюджета» [13]. В перечне поручений Президента по реализации Послания (№ Пр-2821) было указано, что Правительству необходимо до 1 марта 2015 года представить предложения о поэтапной централизации функций технического заказчика в сфере капитального строительства объектов гражданского назначения, осуществляемого за счет средств федерального бюджета.

В качестве федерального заказчика должен был выступать строительный трест, созданный при Министерстве строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ – ФАУ «Роскапстрой» Новая организация предполагалось будет контролировать весь



Тургель И. Д., Власова Н. Ю.

строительный цикл: ее наделят полномочиями по организации подготовки документации по планировке территории, проектно-сметной документации на объекты капитального строительства, определению предельной стоимости строительства, выбору подрядчиков и даже вводу объекта в эксплуатацию.

Ситуация складывалась крайне неоднозначная и неопределенная. Ряд экспертов утверждали, что новая схема снизит коррупционные риски при выделении финансирования государственным распорядителям бюджетных средств, будет способствовать «выравниванию» цен на сходные объекты капитального строительства. Другая часть экспертов наоборот, акцентировала внимание на недостатках обсуждаемых проектов, а именно:

- Увеличение коррупционных рисков, так как новая структура обладала бы сверхполномочиями, полностью забирая контроль над строительством, и осваивая по сегодняшним оценкам порядка 1 трлн. руб. ежегодно;

- Ликвидация институтов самоуправления в сфере гражданского строительства, так как в результате субъекты РФ могут лишиться права планировать развитие собственной территории, выдавать разрешение на строительство и вводить объекты в эксплуатацию.

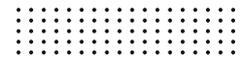
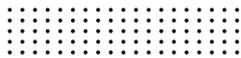
И мы в данном случае склонны согласиться с мнением последней группы экспертов и присоединится к их отрицательным оценкам. Именно эта точка зрения в конечном итоге возобладала и «мегатрест» так и не был создан. Таким образом, 2015 год не стал годом «Великого перелома» в сфере территориального планирования. Определенную роль здесь сыграло и ухудшение экономической ситуации в стране, что затрудняет реализацию новых государственных проектов. Каким образом будет развиваться система территориального планирования в этих новых условиях, мы сможем наблюдать уже в ближайшем будущем.

Литература:

1. *Анимица Е. Г., Власова Н. Ю.* Градovedение: учеб. пособие. 4-е изд. перераб. и доп. Екатеринбург: УрГЭУ, 2010.
2. *Трутнев Э. К., Сафарова М. Д.* Градoreгулирование в условиях рыночной экономики. М.: Изд-во «Дело» РАНХиГС, 2011. 368 с.
3. Закон «Об основах градостроительства в Российской Федерации» от 14.07.1992. № 3295-1. [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
4. Градостроительный кодекс РФ от 7.05.1998. № 73-ФЗ. [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
5. *Тургель И. Д.* Нормативно-правовые и финансово-экономические основы развития современного города как элемента системы местного самоуправления // Муниципалитет: экономика и управление. 2011. № 1. С. 5–17.
6. Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001. № 136-ФЗ. [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
7. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004. № 190-ФЗ. [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
8. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003. № 131-ФЗ. [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
9. *Антипин И. А., Казакова Н. В.* Концептуальные основы разработки стратегии пространственного развития в муниципальном образовании // Российское предпринимательство. 2016. Том 17. № 8. doi: 10.18334/rp.17.8.35119
10. Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» от 28.06.2014. № 172-ФЗ. [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

References:

1. *Animitsa E. G., Vlasova N. Yu.* Gradovedenie: textbook. 4-e Ed. Ekaterinburg: USUE, 2010.
2. *Trutnev E. K., Safarova M. D.* Urban development regulation in market economy conditions. M.: Publishing house “Delo” Ranepa, 2011. 368 p.
3. The law “On fundamentals of urban development in the Russian Federation” dated 14.07.1992. No. 3295-I. [electronic resource]. Access from informational-legal system “ConsultantPlus”.
4. The town-planning code of the Russian Federation from 7.05.1998. No. 73-FZ. [electronic resource]. Access from informational-legal system “ConsultantPlus”.
5. *Turgel I. D.* Regulatory, legal and financial-economic base of a modern city development as an element of system of local self-government/ Municipality: economy and management. No. 1. 2011. P. 5–17.
6. Land code of the Russian Federation dated 25.10.2001. No. 136-FZ. [electronic resource]. Access from informational-legal system “ConsultantPlus”.
7. The town-planning code of the Russian Federation from 29.12.2004. No. 190-FZ. [electronic resource]. Access from informational-legal system “ConsultantPlus”.
8. Federal law “On General principles of organization of local government in Russian Federation” dated 06.10.2003. No. 131-FZ. [electronic resource]. Access from informational-legal system “ConsultantPlus”.
9. *Antipin A. I., Kazakova N. In.* Conceptual bases of strategy of spatial development in the municipal formation // Journal of Russian entrepreneurship. – 2016. – Volume 17. – No. 8. – doi: 10.18334/rp.17.8.35119
10. Federal law “On strategic planning in the Russian Federation” dated 28.06.2014. No. 172-FZ. [Electronic resource]. Access from informational-legal system “ConsultantPlus”.



Тургель И. Д., Власова Н. Ю.

Литература:

11. *Жога Г. В.* Расписание работы // Эксперт –Урал. №33–34 (611). 18 августа 2014 [электронный ресурс]. URL: <http://www.expert-ural.com/archive/33-34-611/raspisanie-raboti.html> (дата обращения 25.02.2016).
12. Градостроительная доктрина Российской Федерации (авт. колл. под рук. Г.В, Есаулова). Российская академия архитектуры и строительных наук. М.: РААСН, 2014. 24 с.
13. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 03.12.2015 «Послание Президента Российской Федерации» [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

References:

11. *Zhoga G. V.* Schedule of work // Expert–Ural. No. 33–34 (611). August 18, 2014 [electronic resource]. URL: <http://www.expert-ural.com/archive/33-34-611/raspisanie-raboti.html> (accessed 25.02.2016).
12. Town-planning doctrine of the Russian Federation (ed. call. In, Esaulova). Russian Academy of architecture and construction Sciences. Moscow: Academy of architecture, 2014. 24 p.
13. The message of President RF to the Federal Assembly on 03.12.2015 “The message of the President of the Russian Federation” [electronic resource]. Access from informational-legal system “ConsultantPlus”.

**НЕКОТОРЫЕ ТЕНДЕНЦИИ
АРХИТЕКТУРНО-ПЛАНИРОВОЧНОЙ ТРАНСФОРМАЦИИ
ГОРОДОВ КАЗАХСТАНА В ПОСТСОВЕТСКИЙ
ПЕРИОД (НА ПРИМЕРЕ АСТАНЫ)**

Абилов А. Ж.

доктор архитектуры, профессор Казахского национального исследовательского технического университета им. К. И. Сатпаева (Республика Казахстан), 050013, Республика Казахстан, г. Алматы, ул. Сатпаева, 22, aabilov1@mail.ru

УДК 316.334.5(574)
ББК 60.522.14(5Каз)

Цель. Изучение архитектурно-планировочной трансформации г. Астаны в социально-экологическом аспекте – в плане пространственной интерпретации социальных процессов.

Методы. Проанализирована динамика количественных и качественных изменений, происходивших в г. Астане, начиная с 60-х годов XX века, с акцентом на постсоветский период развития города. На основе анкетного опроса населения проведена дифференцированная и комплексная социальная оценка территории города с выявлением проблемных моментов по ряду показателей качества городской среды.

Результаты. Проведенные исследования дают возможность научного анализа архитектурно-планировочной трансформации г. Астаны в социально-экологическом аспекте и создают предпосылки для принятия последующих проектных решений в генеральных планах города, направленных не только на достижение главной цели – формирование столичного облика Астаны, но и на превращение ее в экогород, комфортный для проживания населения.

Научная новизна. Впервые использованы результаты широкомасштабного социологического исследования для анализа архитектурно-планировочной трансформации г. Астаны в постсоветский период и проведена социальная оценка территории города.

Ключевые слова: архитектурно-планировочная организация, социологические исследования, анкетный опрос населения, социальная оценка территории.

**SOME TRENDS OF ARCHITECTURAL-PLANNING URBAN RECONFIGURATION
IN THE POST SOVIET KAZAKHSTAN (IN A CASE OF ASTANA CITY)**

Abilov. A. Zh.

Doctor of Architecture, professor of the Kazakh National Research Technical University after the name K. I. Satpaev (Republic of Kazakhstan), Republic of Kazakhstan, Almaty, 22 Satpaev str., 050013, aabilov1@mail.ru

Objectives. The aim of the article is to investigate the urban reconfiguration of Astana city in social-ecological aspect – by the spatial interpreting the social processes in the city.

Methods. It is analyzed the dynamic of quantitative and qualitative changes, which was occurred in Astana city from 60-th of the XX century, with emphasis on the post soviet history of city development. Is organized the differentiated and complex social estimation of city on base of questionnaire questioning the population territory, with revealing the some problems of built environment quality.



Абилов А. Ж.

Results. Conducted studies were enable the scientific analysis for the Astana city architectural-planning urban reconfiguration in social-ecological aspect, and creating the preconditions for making design decisions in the frames of city master plans directed not only on achievement of the main purpose – shaping the modern image of Astana city, but also for the conversions it in eco city, convenient to citizens.

Scientific novelty. For the first time were used the results of wide scale sociological study for analysis the architectural-planning urban reconfigurations of Astana city in post soviet period and is organized the social estimation of city territory.

Keywords: architectural-planning organization, sociological studies, questionnaire questioning the population, social estimation of territory.

Градостроительство современного Казахстана является продуктом длительного эволюционного пути развития, восходящего своими истоками к древнему периоду истории народов, населявших территорию Великой степи, которая простиралась с запада на восток от Черного и Каспийского морей до Алтая, и с севера на юг – от Урала и Сибири до горных отрогов северного Тянь-Шаня. Остатки поселений в этом регионе, открытых археологами, датируются XVIII – XVI вв. до н.э., однако первые упоминания о городах на территории Казахстана, находившихся в долине реки Сырдарьи и в Семиречье, относятся к VI веку [1]. С этого времени отмечается активное функционирование Великого Шелкового пути на казахстанском участке, давшего жизнь Суябу, Навакенту, Кулану, Таразу, Испиджабу, Отрару, Шавгару, Янгикенту и другим средневековым городам [2]. Большая часть этих городов не сохранилась до нашего времени, но некоторые из них, такие как Шымкент, Туркестан и Тараз, получили в дальнейшем развитие в период колонизации края Россией и в советский период истории.

Большинство вновь основанных городов на территории Казахстана в XVIII–XIX вв., (Уральск, Гурьев, Семипалатинск, Акмолинск, Усть-Каменогорск, Верный и ряд других), развивалось первоначально как приграничные укрепления на окраинах Российской империи. Часть из них затем приобрела торгово-промышленное значение. В советский период истории их число увеличилось за счет строительства новых городов на базе месторождений полезных ископаемых и крупных железнодорожных узлов: Караганды, Жезказгана, Рудного, Балхаша, Экибастуза, Актау, и др. [3, 4], (рис. 1, 2).

С момента обретения независимости Казахстаном в 1991 г. прошло уже почти четверть века, и, естественно, казахстанские города претерпели значительные изменения, прежде всего в силу развития в условиях рыночной экономики, новой геополитической ситуации и внутренней политики государства. Сейчас в Республике Казахстан насчитывается 87 городов. Это, безусловно, совсем не много, учитывая размеры территории государства – второй по величине после Российской Федерации на постсоветском пространстве. Поэтому каждый город в современном Казахстане играет особую роль в социально-экономическом развитии страны, в промышленном производстве, в сферах культуры и образования. Руководство республики придает городам большое значение на пути достижения программных целей вхождения Казахстана в число 30 наиболее развитых стран

мира [5]. Отсюда – актуальность исследований, посвященных различным аспектам развития городов в современном Казахстане, в том числе – исследований, направленных на изучение тенденций их

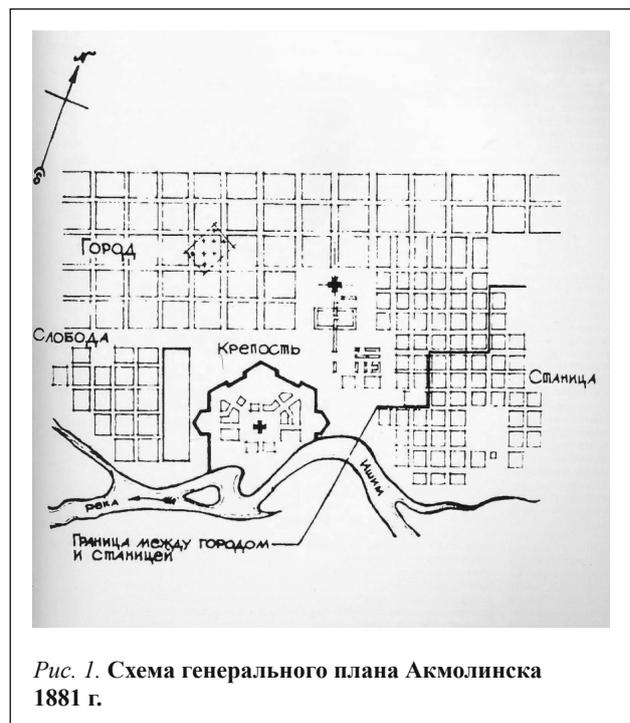


Рис. 1. Схема генерального плана Акмолинска 1881 г.



Абилов А. Ж.



Рис. 2. Застройка Акмолинска начала XX в.



Рис. 3. Застройка Целинограда в советский период истории

архитектурно-планировочной трансформации по сравнению с предыдущими этапами исторического развития.

Данная проблема может быть рассмотрена в различных плоскостях градостроительного анализа – как в плане изменений в размерах территории, численности населения, так и с позиций структурной и культурно-информационной трансформации. Произошли также большие изменения в образном восприятии городской среды населением, а также в оценке им качества городского пространства с позиций приобретенного опыта существования в новых социально-экономических условиях. Все это требует осмысления и научного анализа, как в теоретическом, так и прикладном аспектах, что обуславливает необходимость систематических научных исследований специалистов различного профиля, в том числе и профессиональных градостроителей-архитекторов.

Наибольшие изменения по всем параметрам произошли, прежде всего, в Астане – столице суверенного Казахстана, которая за сравнительно короткое время стала совершенно иным городом, претерпев коренные преобразования по всем параметрам, начиная от планировочной организации территории, транспортной и инженерной инфраструктуры, до архитектурного облика жилых и общественных зданий. За период с 1997 г., то есть с момента приобретения городом столичного статуса, по настоящее время площадь городской территории выросла в 2,7 раза (с 25,8 тыс. га до 71,02 тыс. га), численность населения выросла с 275,1 тыс. чел. до 852,985 тыс. чел., жилой фонд – с 6 млн м² до 14 млн м² (рис. 3–5).

В последнее время появилось достаточно много публикаций о г. Астане, однако большинство из них имеет чисто информативный и рекламный характер. Лишь небольшое количество публикаций посвящено научному анализу градостроительных проблем казахстанской столицы. Среди них можно отметить статьи Аманжолы Чиканаева [6] и Гуидо Герца [7],

а также книгу Филиппа Мойзера [8], в которых они попытались осмыслить причины и характер изменений архитектуры Астаны. Достаточно много информации содержится в монографии Б. Тайталиева «Генеральный план Астаны. 10 лет» [9], которая освещает предысторию разработки генеральных планов столицы Казахстана, а также дает их подробную характеристику (рис. 5). Однако практически нет работ, в которых исследовалась бы динамика архитектурно-планировочной организации территории города в социально-экологическом аспекте, то есть, в плане пространственной интерпретации социальных процессов, взаимосвязи качества жизни населения и качества городской среды. В связи с этим, в рамках проекта

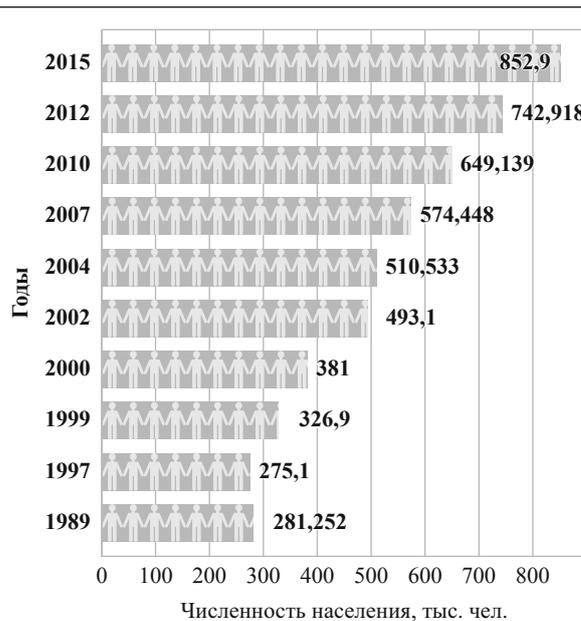


Рис. 4. Динамика численности населения Астаны с 1989 по 2015 гг.



Абилов А. Ж.

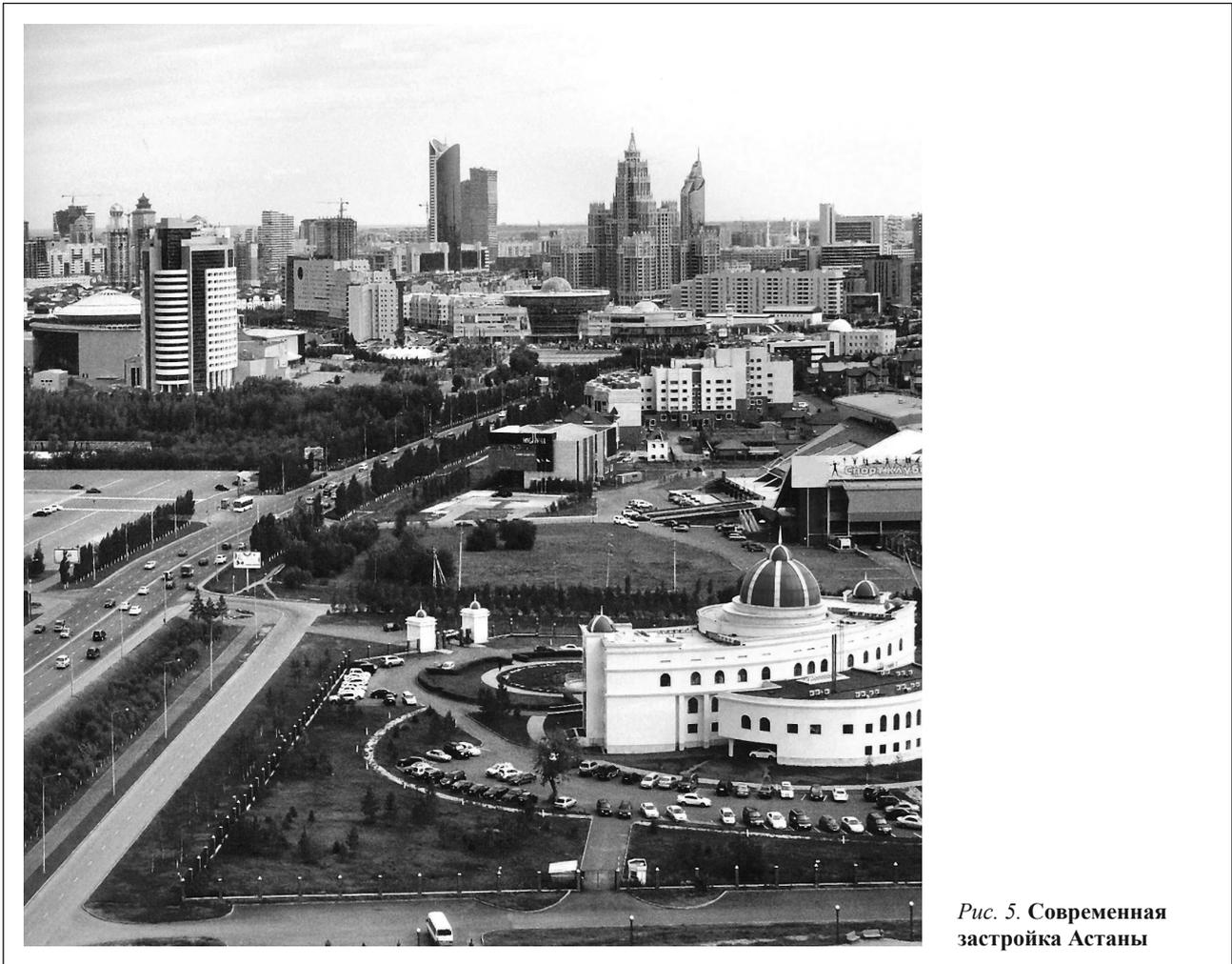


Рис. 5. Современная застройка Астаны

межрегиональной схемы территориального развития Астанинской агломерации (НИИП «Астанагенплан»), преподавателями и магистрантами кафедры «Архитектура и дизайн» Казахского национального исследовательского технического университета им. К. И. Сатпаева под руководством автора настоящей статьи были

проведены социологические исследования, целью которых была социальная оценка территории населением г. Астаны и его пригородной зоны, а также определение характера и частоты маятниковой миграции жителей с различными целями. Результаты анкетного опроса дали возможность посмотреть на проблемы

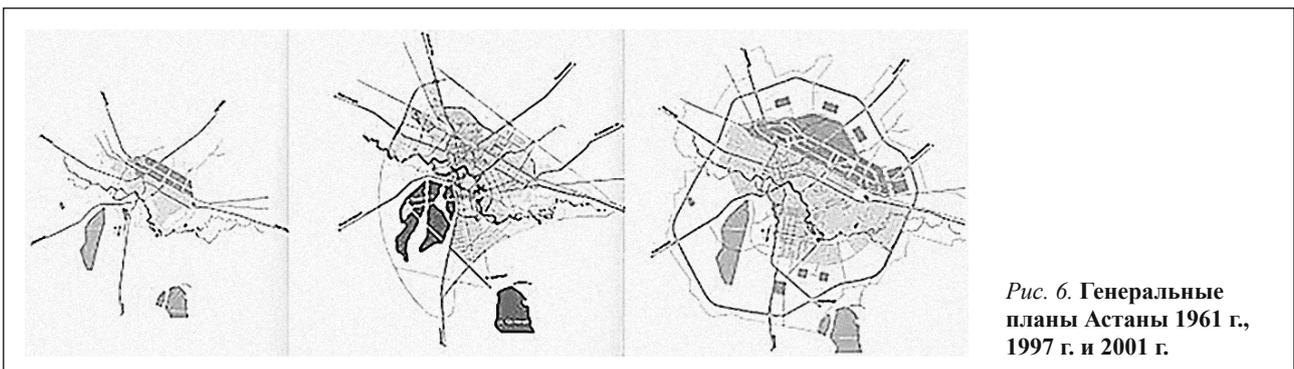


Рис. 6. Генеральные планы Астаны 1961 г., 1997 г. и 2001 г.



Абилов А. Ж.



роста города изнутри, глазами непосредственных потребителей динамично изменяющейся городской среды, одновременно сопоставляя их с предложениями проектировщиков и материалами натурных обследований территории.

Для города Астаны было подготовлено и распространено 2000 анкет. Исследование проводилось в июле 2015 года путем непосредственного опроса в местах проживания респондентов, опроса жителей, обращающихся в Центры обслуживания населения (ЦОНЫ), рабочих и служащих на предприятиях и госучреждениях. Для обеспечения репрезентативности опроса количество распространенных анкет на каждом из трех опросных участков (в соответствии с административным делением города) было подобрано пропорционально численности их населения. Всего было получено 1605 анкет, пригодных для обработки и анализа, в том числе по Сар'ярк'инскому району г. Астаны – 452 анкеты, по Алматинскому району – 702 анкеты, по Есильскому району – 451 анкета, что дает основание перенести полученные результаты на всю генеральную совокупность, то есть на все население города, так как величина допустимой ошибки в таком случае составляет от 5% до 10%, что нормально в практике социологических исследований (рис. 8).

Столичный статус Астаны ассоциируется, конечно, в первую очередь со знаковыми архитектурными объектами, многие из которых давно уже стали образными символами, своего рода «визитной карточкой» города, – Байтерек, Хан-Шатыром, Центральным концертным залом, Центральным музеем Казахстана, Домом министерств, и рядом других (рис. 8, 9).

Вместе с тем для жителей столицы эти объекты, вызывающие вполне законную их гордость, являются,



Рис. 8. Байтерек (башня, на вершине которой находится символическое золотое яйцо мифологической птицы Самрук с обзорной площадкой внутри), спроектирован казахстанскими архитекторами по эскизам Н. А. Назарбаева

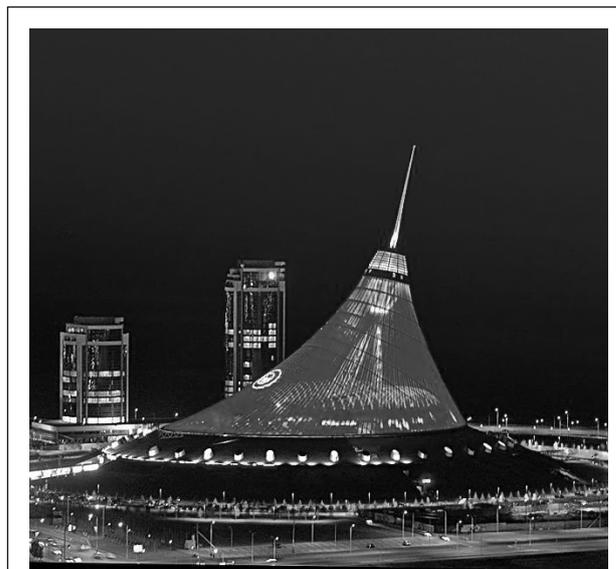
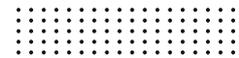


Рис. 9. Хан-Шатыр – гигантский торгово-развлекательный центр, ассоциирующий по форме с древнетюркскими шатрами (архитектор Н. Фостер)



Абилов А. Ж.



скорее, неким привычным градостроительным фоном; сердцевиной же их жизни, как, впрочем, и в любом другом городе, является селитьба, жилье, качество которого во многом определяет качество жизни горожан. Поэтому в анкетном опросе населения целый блок вопросов был посвящен оценке жителями Астаны и пригородной зоны качества их жилья, что наряду с другими факторами (благоустройством и озеленением территории, экологической ситуацией, наличием мест отдыха, и др.), дало основание ранжировать участки города по 10-балльной шкале социальной оценки (рис. 10).

Следует отметить, что согласно нашей методике перевода результатов анкетирования в 10-балльную социальную оценку территории по различным критериям, наибольшее количество баллов характеризует наибольшую степень недовольства опрошенных теми или иными негативными факторами городской среды, в том числе и жилищными условиями. Как видно из рис. 10, худшими показателями характеризуется Сарыаркинский административный район Астаны, дислоцирующийся в старой части города с физическим и морально устаревшим жилым фондом и относительно плохим благоустройством территории, в то время как новый левобережный Есильский район в целом оценивается жителями достаточно высоко. На рисунках 11 и 12 приводятся иллюстрации результатов анкетирования астаничан по ряду позиций.

Необходимо отметить, жилой фонд Астаны характеризуется не только количественным ростом, но

и заметными качественными изменениями. Если до начала коренной реконструкции города основу селитебных территорий составляли индивидуальные жилые дома, а также крупнопанельные дома, строительство которых началось в 60-е годы прошлого века, когда Целиноград позиционировался как столица большого региона – Целинного края, занимавшего немаловажное место в решении продовольственной программы в СССР, то в настоящее время растет число так называемых элитных жилых комплексов, а также домов эконом класса с улучшенной планировкой и внешней архитектурой. В последнее время началась реализация программы строительства доступного жилья для широких масс населения со сравнительно низким и средним достатком (рис. 13–15).

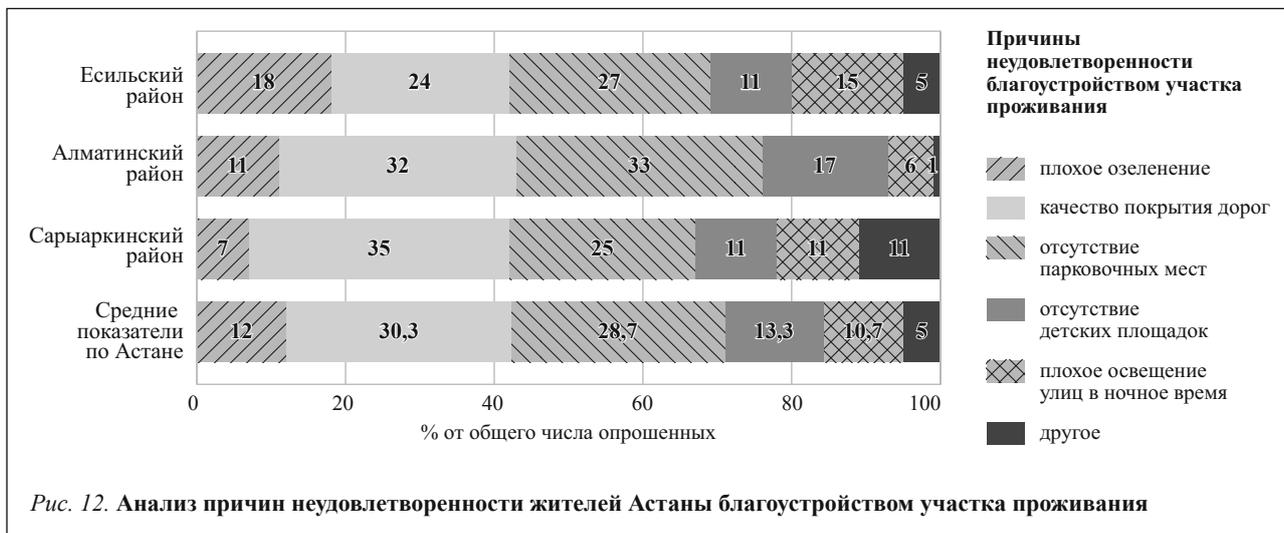
Необходимо отметить, что в крупнопанельных домах старой постройки и по сей день проживает еще значительная часть астаничан, в основном старожилов, довольствуясь достаточно скромным метражом квартир и невысоким уровнем благоустройства придомовых участков, хотя многие из таких домов на центральных улицах оделись в реконструированные парадные фасады.

Наряду с качеством жилья все большее значение придается жителями благоустройству территории, в первую очередь, озеленению. Так сложилось, что прежняя Астана не могла похвастать озелененными пространствами в силу природно-климатических





Абилов А. Ж.



условий – довольно суровой зимы, засушливого лета, постоянных ветров, а главное – высокого уровня агрессивных подпочвенных вод, создававших проблему для роста деревьев и кустарников. Однако, во многом благодаря личной инициативе Президента, постепенно началось движение по превращению Астаны в город-сад, которое уже приносит ощутимые результаты. Особо следует отметить успехи по формированию лесопаркового пояса вокруг города, активно вторгающегося в ткань города широкими полосами открытых озелененных пространств [9] (рис. 16).

Полученные в целом результаты исследований и проектных работ позволяют сделать вывод о том, что постепенно одна глобальная цель – придать Астане облик современного крупного столичного города – стала трансформироваться в ряд не менее важных целей устойчивого развития и «зеленой» экономики, нашедших свое отражение в преобразованиях планировочной структуры города, регулировании





Абилов А. Ж.

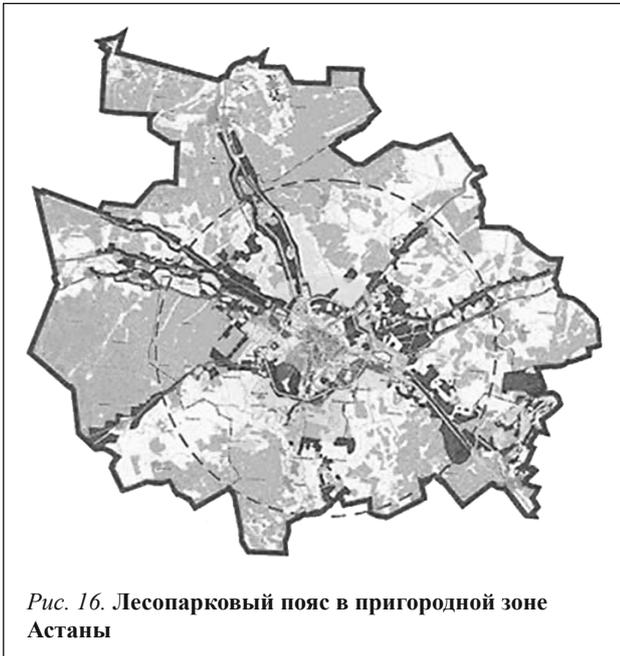


Рис. 16. Лесопарковый пояс в пригородной зоне Астаны

транспортных вопросов, в соотношении застроенных и открытых озелененных пространств, в создании пешеходных улиц, новых парков и скверов, в приобретении Астаной статуса ядра вновь нарождающейся городской агломерации.

И все же еще остается много нерешенных проблем превращения Астаны не только в крупный столичный центр, что, по большому счету, уже состоялось, но и в устойчивый экогород, комфортный для проживания населения. Все это требует тщательного анализа на стадии предпроектных разработок с привлечением теоретиков и практиков градостроительства, социологов, экологов, урбанистов широкого профиля, владеющих современной методикой экономгеографических исследований, не только из числа местных специалистов, но и высококвалифицированных отечественных и зарубежных экспертов. Думается, что для столицы суверенного Казахстана они принесут не меньше пользы, чем именитые архитекторы, такие как Кисе Курокава и Норманн Фостер, уже оставившие заметный след в истории Астаны.

Литература:

1. Агеева Е. И., Пацевич Г. И. Из истории оседлых поселений и городов Южного Казахстана // «Труды ИИАЭ АН КазССР», 1958, т. 5.
2. Байпаков К. М. Средневековые города Казахстана на Великом Шелковом пути / Алматы: Гылым, 1998. – 216 с.
3. История Казахской ССР/ Алма-Ата, 1967. – С. 308, 393.
4. Глаудинов Б. А., Сейдалин М. Г., Карпыков А. С. Архитектура советского Казахстана / М.: Стройиздат, 1987. – 319 с.
5. Стратегия «Казахстан-2050»: новый политический курс состоявшегося государства / Послание Президента Республики Казахстан – Лидера Нации Н. А. Назарбаева народу Казахстана, г. Астана, 14 декабря 2012 года.
6. Чиканаев А. Ш. Введение к монографии «Генеральный план Астаны. 10 лет» / Астана: Деловой Мир Астана, 2011. – С. 8 – 27.
7. Guido Herz. Die Hauptstadtwerdung von Astana. Architekturführer Kasachstan. Herausgegeben von Philipp Meuser / DOM publishers, Berlin, 2014. – s. 75 – 79.
8. Architectural Guide Astana. Edited by Philipp Meuser / DOM publishers, Berlin, 2015. – 224 p.
9. Б. Тайталиев. Генеральный план Астаны. 10 лет. / Астана: Деловой Мир Астана, 2011. – 272 с.

References:

1. Ageeva E. I., Patsevich G. I. From history of sedentary settlements and cities of South Kazakhstan // Works of IIAE AS Kaz SSR, 1958, v.5.
2. Baipakov K. M. The medieval towns of Kazakhstan along the Great Silk Road / Almaty: Gylym, 1998. – 216 p.
3. The history of Kazakh SSR / Alma-Ata, 1967. – P. 308, 393.
4. Glauudinov B. A. , Seydalin M. G. , Karpykov A. S. The architecture of soviet Kazakhstan / M.: Stroyizdat, 1987. – 319 p.
5. The Strategy “Kazakhstan-2050”: new political course of taken place state / Message of President of the Republic of Kazakhstan – Leader of Nation N. A. Nazarbaev to People of Kazakhstan, Astana, 14 December 2012.
6. A. Chikanaev. The introduction to monograph “The master plan of Astana. 10 years” / Astana: Business World Astana, 2011. – p. 8 – 27.
7. Guido Herz. Die Hauptstadtwerdung von Astana. Architekturführer Kasachstan. Herausgegeben von Philipp Meuser / DOM publishers, Berlin, 2014. – s. 75–79.
8. Architectural Guide Astana. Edited by Philipp Meuser / DOM publishers, Berlin, 2015. – 224 p.
9. B. Taitaliev. The master plan of Astana. 10 years. / Astana: Business World Astana, 2011. – 272 p.

PLANNING IN GROWTH PARADIGM FOR SHRINKING AREAS: UNREASONABLE EXPECTATIONS. THE CASE OF ZVEREVO, SOUTHERN RUSSIA

Batunova E.

PhD student in «Urban planning, design and policy» (UPDP), DASTU – Dipartimento di Architettura e Studi Urbani – Politecnico di Milano (Italy), 20133, Italy, Milano, via Bonardi 3, zhi2000@mail.ru

УДК 332.145(470.61)
ББК 65.054.12(2Рос-4Рос)

Goal. The aim of this research is to investigate how the phenomenon of shrinkage is understood in the most affected areas, such as mining cities, so-called one company towns, in Southern Russia and what kind of responses addressing the issue have been developed in special programs, strategic plans and plans of territorial development.

Methods. For the analysis of demographic trends in Southern Russia the data from the Federal Statistic Service was used: the results of the three censuses of 1989, 2002 and 2010, but also the annual statistic. The data on economic development was analyzed through the indicators presented in the statistical database, in programming documents and media sources. Federal, regional and municipal programs related to demographic and economic decline, as well as strategic and territorial plans of the Rostov region and municipality, were analyzed in order to find special responses to the shrinkage issue.

Results. The research has shown the stability of depopulation trends in the municipality of Zverevo and Rostov region, the lack of awareness of causes and consequences of urban shrinkage among policy makers and planners and, accordingly, the absence or inadequacy of the responses to the shrinkage challenge in the strategic documents.

Scientific novelty. The scientific novelty of the paper is in the results obtained through a framework of content analysis of municipal and regional strategic documents developed for the municipality of Zverevo in terms of consideration of the shrinkage issue. The research aimed to verify the intention to develop the planning documents according to a paradigm of growth despite the actual population and economic decline.

Key words: shrinking city, one-company town, economic decline, urban planning, Russia.

Introduction

At the turn of the century, urban planners and policy makers in many countries faced a new challenge: shrinking cities. Obviously, urban decline has always been one of the possible scenarios of city development and different theories on linear or cyclic urban evolution have been created [1]. However, the phenomenon which historically appeared as the development path of individual cases has been spreading in different countries and continents. The causes lying behind each particular case of urban shrinkage are so variable and complex [2], often combining different factors provoking urban decline, that the concepts and the definitions of urban shrinkage developed by scholars are always questioned and are far from being widely

agreed upon [3]. However, despite the variety of factors provoking shrinkage, there are two general aspects at the macro-level: globalization and demographic transition.

Population change in cities is very often the direct effect of the globalization process [1], which causes international flows of financial and human resources attracted by big economic centers – global cities [4] and creates oceans of shrinkage in the less economically successful parts of the world. Thus, large areas in the old industrial countries experience a continuous economic and population decline (such as the Ruhr area in Germany or the Rust belt area in USA). Globalization has resulted also in the transitional process of the economies and political systems of post-socialist countries, causing intensive out-migration flows.



Batunova E.

Another macro process influencing regional and urban population decline is the second demographic transition. According to the theory of the second demographic transition, introduced by Ron Lesthaeghe and Dirk van de Kaa in 1986, social changes and progress have provoked a transformation in demographic structure and reproductive behavior: reduced fertility, delayed births, changes in family model and aging lead to a natural population decline [1]. The second demographic transition brings natural population decline mainly in developed countries: for example, in Europe, without immigration a population decline would already have started in most countries and cities [5].

The impact of these macro processes at a local level is very important for understanding: urban shrinkage occurring because of them [6] may hardly be faced by the efforts of local stakeholders. For planning and policy making this aspect plays a crucial role. The importance of these macro processes may vary at regional and local levels: in some areas globalization and, accordingly, economic and migration processes contribute more to the shrinkage (e.g. USA) while in others demographic transition takes a leading position in its causes (e.g. Europe, Japan). The negative effects of the macro processes are much more devastating in small cities [7] that are usually not successful in their integration to the global city network and are more dependent on one major sector of their economy.

Why should we worry about shrinkage as posing specific conditions for planning? Since its appearance, urban planning has been functioning as a managing tool for growth. It has always served growth, development, progress and expansion. In the common view, every city can achieve growth [1] and every city sets growth as the main goal in developing its strategic view of the future. Thus, the perception of urban shrinkage is very negative [8] and no local authority would like to plan for future shrinkage. Europe is the most successful region in terms of policy makers' awareness of the phenomenon and its consideration in local and regional strategies [9]. However, most of the strategies for shrinking cities are created with the goal of shifting the development path back to growth again.

Since the end of the USSR, Russia is among shrinking countries. Population decline in Russia in the Soviet past was caused mainly by dramatic political events such as the Revolution, Civil War, Collectivization and WWII. Despite huge population losses Russia would recover and continue growth. Population decline appeared after the collapse of the USSR provoked by the phenomenon called "Russian cross", when the natality rate became lower than mortality rate. This new population loss differs from the process of the previous periods by its stability and the causes lying behind it. At the national level the demographic situation does not seem so negative as in other ex-socialist countries, such as Bulgaria or Lithuania, for example: Russia has always been quite attractive for international migrants that partly

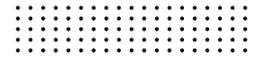
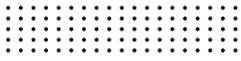
compensated the natural population decline. At the same time, the regional diversity in terms of population change is huge: a few growing regions pumped out the population of neighboring and remote regions. A closer analysis of the situation at settlements level shows a huge variety of population change and economic development patterns, but for most Russian settlements population decline has become the main trend in the last 25 years [10]. Russia represents a case of the biggest shrinking urban system in the world [11], but every city has its own unique profile formed by different combinations of shrinkage's causes and consequences.

Mining towns, being usually one-company towns, demonstrate the most severe and the most hopeless cases of urban shrinkage not only in Russia, but in other countries as well. The specificity of Russian mining shrinking cities is population shrinkage caused both by natural population decline and out-migration. The perception of the phenomenon's nature at local level is usually fragmented, because economic decline caused by mining industry failure seems the only reason of a negative population change while the processes behind it are more complex. Accordingly, for local authorities the question of priorities in their policies becomes very challenging.

Mining cities of Eastern Donbass: from flourishing to failure.

The paper demonstrates a specific aspect of population development in the region of the Eastern Donbas, which is the part of Rostovskaya oblast in Southern Russia. Southern Russia itself (region including Southern and Northern-Caucasian Federal districts) is characterized by a relatively positive demographic development compared to the other federal districts of Russia: the region has always been attractive for internal migrants [12]. However, demographic change represents a variety of patterns at the level of subjects of the federation and, accordingly, at the settlements' level.

The population change in Rostov region in 1989–2015 after the USSR collapse was not significant: compared to 1989 the population of 2015 decreased by 1.2%. Nevertheless, considering the population development during the Soviet period characterized by continuous population growth, the trend's change demonstrates serious structural transformations in the demographic process. What are the components of the population change in Rostovskaya oblast? Data analysis shows that the net migration rate in Rostovskaya oblast was positive for most years since 1990 while the indicators of natural population growth have always been negative. The flows of in-migration were very intensive during the first decade after the end of the USSR: the region with a favorable climate and a developed diversified economy attracted migrants from the Northern and Far-Eastern regions of the country. However, since the



Batunova E.

2000s the number of in-migrants was significantly reduced and could not compensate natural population decline anymore: the region started to demonstrate a constant population decline. The natural population decline rate in the Rostov region is the highest among the Southern subjects of the federation and higher than average in Russia. It is explained by the region's industrialization and, accordingly, an earlier start of the second demographic transition compared to other Russian regions [13].

During the Soviet period the Rostov region was the most industrially developed in Southern Russia due to its specialization in mechanical engineering and a strong demand for its production [13]. After the system's destruction, the production level decreased significantly. Most of the cities in the region are specialized in industry and, consequently, a sharp decrease in demand for their production has become a cause for the economic decline and following out-migration. The severest economic decline appeared in the mining cities of the Eastern Donbass: the decrease in coal production started in 80s due to the shift to oil and gas consumption turned into a complete collapse of the sector with the end of the Soviet Union. In 1991–1993 in the Eastern Donbass 51 large mines out of 64 active ones were closed [14]. The result was in a large contingent of unemployed: ex-miners and a young population entering working age.

There are 23 cities in the Rostov region, seven of them are mining cities of the Eastern Donbas area: Gukovo, Donetsk, Zverevo, Kamensk-Shakhtinsky, Krasny Sulin, Novoshakhtinsk and Shakhty. The total population of these cities was 611.5 thousand people at 01.01.2016 or 21.6% of regional urban population. The total population of the mining cities grew by 3.1% in 1989–2015, but this growth was just a result of a formal change of the cities' borders by inclusion of the adjacent rural settlements. Those changes were done mainly in 2004 due to the municipal reform and transformed the constitution of five out of seven mining cities: Donetsk, Kamensk-Shakhtinsky, Gukovo, Novoshakhtinsk and Shakhty. Therefore, the apparent increase in population in reality is not a positive sign. For example, the city of Kamensk-Shakhtinsky increased its population by 25.9%, but the population of the villages included in the city's border constituted 30% of its population, which means an actual population decline of the city itself. Actually, all of the mining cities of the Eastern Donbass experience population decline.

Why is the case of Zverevo interesting for investigation? The city's shrinkage is caused by both economic decline and the second demographic transition, these trends have been stable enough for a long period and the relative population loss was the most significant not only among mining cities of Rostovskaya oblast', but also one of the severest among all cities of Southern Russia (including both Southern and North-Caucasian Federal districts). By relative population loss during the period

1989–2015 Zverevo is in third position after Tyrnyaus in Republic of Kabardino-Balkaria, which had an economy based on a now closed mining and processing plant, and the city of Grozny in the Chechen Republic, where population decline was caused by the Chechen War.

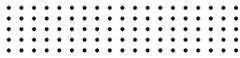
Zverevo case

Zverevo is the smallest city of the Rostovskaya oblast with a population of 20.4 thousand people [15]. The municipality of Zverevo has a status of urban okrug meaning it is directly subordinate to the regional government. Geographically the city is located 110 km from the regional capital Rostov-on-Don to its North and 20 km from the national border with Ukraine to its West. Zverevo is included in the network of mining cities of the Eastern Donbass and distances between Zverevo and other mining cities/towns of Rostov region are quite short: the longest one between Zverevo and Donetsk is about 76 km. The closest town Gukovo is located 17.3 km from Zverevo.

Zverevo obtained the status of an urban settlement in 1989, right before the collapse of the USSR. Interestingly, its urban status appeared as satisfying the requirements of the miners participating in Obukhovskaya strike, one of many miners' strikes which happened in 1989 in different cities of the USSR [16]. Thus, Zverevo is the youngest city in Rostov region as well. Its development during the Soviet period is typical for small towns that were transformed from rural to urban settlements. Starting as a village at the beginning of the 20th century, Zverevo received the first stimulus for its development from the construction of the railway station necessary for the transportation of goods. Later in the sixties several coal pits were constructed in Zverevo's surroundings that brought about the foundation of a new working village Novo-Mikhaylovka close to the old village Zverevo. That new working settlement grew quickly due to the development of the mining industry and attraction of new working in-migrants. It overgrew the boundaries of its general plan and in 1989 at a national level it was decided to unite Novo-Mikhaylovka and Zverevo, assigning the new settlement the status of "city". In this new "city" three villages were included. The history of Zverevo is an excellent demonstration of the artificial form of urbanization during the Soviet period. In the Rostov region most mining cities and towns represent cases of artificial unification of villages, and this is clearly seen in these cities' planning structure: often there is no city core, the cities' districts are isolated one from another and have their own social facilities.

Population change.

The population of Zverevo was 20.437 people at 01.01.2015, which was just 72.5% of its population in



Batunova E.

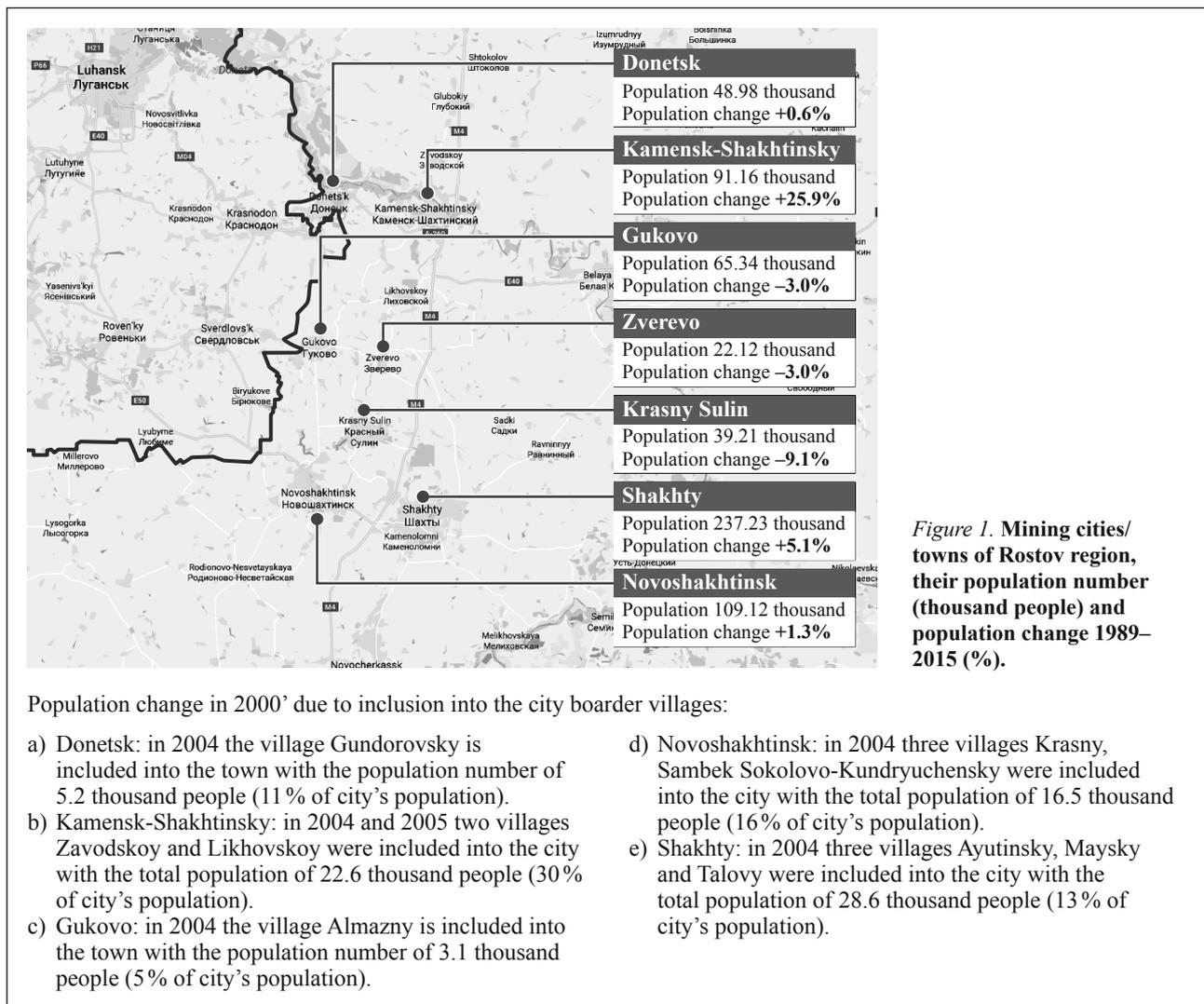


Figure 1. Mining cities/ towns of Rostov region, their population number (thousand people) and population change 1989–2015 (%).

1989. During the Soviet period Zverevo was a constantly growing settlement and its population growth continued for a few years after the USSR collapse: in 1998 city's population reached 32.2 thousand people [17]. However, that positive situation was soon replaced by a marked population decline: the first Russian census in 2002 showed a population reduction of 10% compared to 1989 [15]. Totally, in 25 years Zverevo's population loss was 27.5 % (since 1989). Compared to 1998, the year of the peak in population number, the city's demographic loss was almost 37% in 17 years. The population decline is continuing: estimation done by the regional statistic service shows a population reduction to 19.9 thousand people at 01.01.2016 or by 2.5% in just one year [15].

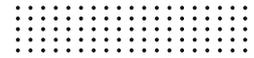
In addition to the decline in the number of inhabitants, the age structure of the city's population changed significantly. The percentage of working-age population fluctuated from 59% in 1989 to 65% in 2004 and to 62% in 2011.

The most notable change was in the components of dependents' groups: starting from the same percentage of population above and below working age in 1998 (about 20% for each group), the age structure changed by a marked reduction in the number of children (to 14.1%) and a growth in the above working age group (to 23.6%).

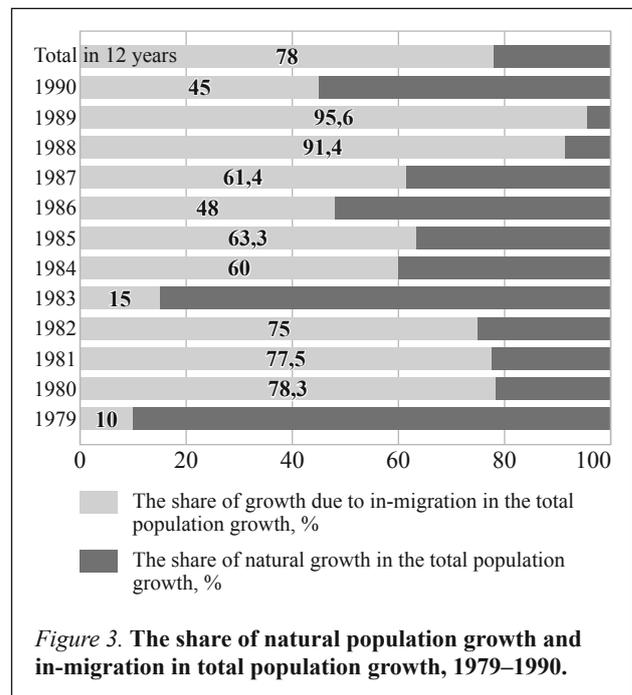
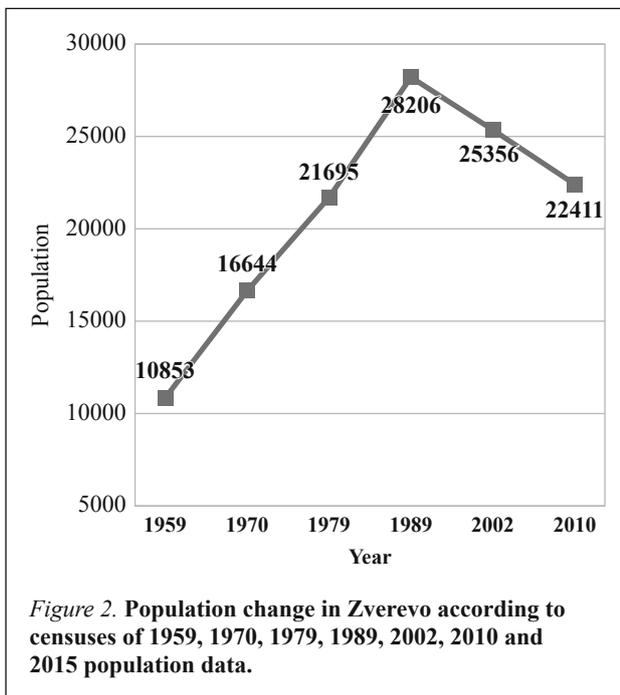
Drivers of population change.

What are the factors behind the population change in Zverevo?

As aforesaid, the second demographic transition started earlier in the Rostov region than in many other Russian regions. Accordingly, in urban areas this process was even faster than in rural ones. Zverevo has been experiencing natural population decline during the whole period after the USSR collapse and there was no year characterized by a birth rate higher than death rate. The best indicator of natural population growth of -2.4 per



Batunova E.



1000 inhabitants was achieved in 2010 and was negative in any case.

The analysis of the economic situation at a municipal level in Russia faces a lot of difficulties due to the lack of data. Therefore, it may be examined through indirect indicators, such as the dynamics of economic development of local enterprises, the number of employees and unemployed, the relation between average salary and living wage [18], the cost of housing etc.

Since the beginning of Zverevo's industrial development, its population growth has been based on in-migration rather than on natural population growth. The graph below shows the share of natural population growth and in-migration in total population growth of Zverevo during the period 1979–1990.

Governmental support of developing industries became a negative factor after the Soviet system's destruction: cities left without governmental patronage and resources faced the impossibility of confronting challenges

at the local level brought by the new economic system. The economic failure became the main cause of out-migration in Zverevo.

The city's economy has always been based on the work of one big enterprise – the coal mine Obukhovskaya, where 2.099 employees were working in 2015 (about 32% of the total number of working people in Zverevo). The coalmine "Obukhovskaya" started functioning in 1978 with a production capacity of 3.0 million tons of raw coal per year. In 90' the volume of production was reduced significantly and every year it continued to decline, as did the number of employees. All the same, the production of the coalmine "Obukhovskaya" represents between 73% to 90% of the total domestic production of large and medium-sized enterprises in Zverevo

Other companies in Zverevo work in industry, agriculture, construction, trading and services; but they all are small companies. All the enterprises have been experiencing difficulties in their economic success and the situation

Table 1. Coal mining by year by coalmine "Obukhovskaya" and number of employees [19].

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Coal mining, thousand tons	1048.3	937.2	943.2	539.3	721.4	530.5	333.6
% to 2005		89.4	90	51.5	68.9	50.6	31.9
Number of employees, people	2745	2545	2336	2047	1899	1748	1620
% to 2005		92.9	85.1	74.6	69.2	63.7	59.1



Batunova E.

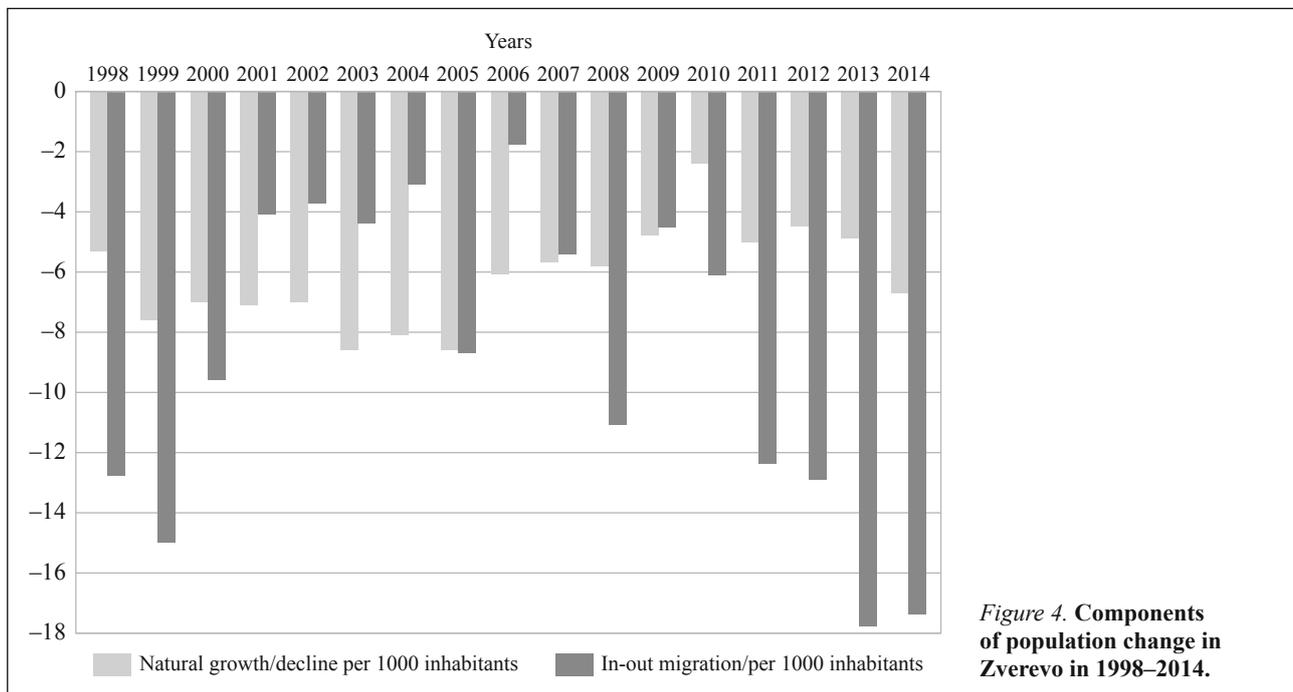


Figure 4. Components of population change in Zverevo in 1998–2014.

tends to worsen. Thus, the share of unprofitable enterprises in Zverevo after the crisis of 2008 reached 100%. Analysis of the local budget shows its high dependence on gratuitous receipts from federal and regional budgets. The percent of these receipts in some years reaches 100%.

In 2009 Zverevo officially got a status of “monogorod” – one-company town. According to the government resolution № 709 from 29.07.2014 [20], a one-company town should be an urban settlement or urban okrug with a population greater than 3.000 people with no less than 20% of all employees working in one enterprise; the specialization of the main company should be in mining (with the exception of oil and gas extraction) or industrial production.

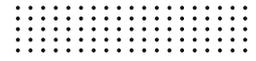
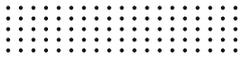
The data on unemployment is not representative: the official statistic shows people registered in the Employment Service. Some specialists state that the real level of unemployment in Russia is usually higher, sometimes by as much as 50% to the official one. Officially the level of unemployment in Zverevo is not very high, it was less than 2%. However, representatives of local and regional authorities claim that the level of unemployment in Zverevo is twice higher than average in the region [21]. Notably the percentage of working age people employed in Zverevo has constantly diminished almost the whole period after the collapse of socialism. The local statistic does not include the information on people working outside the town, but according to tax office data, in 2009 about 4,000 [21] of Zverevo’s citizens were working in other cities (one quarter of the working-age population). It is possible to assume

that the dwindling number of people working in Zverevo implies a growing number of people working outside the town: the town’s location close to larger cities creates conditions for commuting.

The average salary in Zverevo is one of the lowest among the cities of Rostovskaya oblast’. During the whole period under review, the average salary has been growing, but the dynamic of its growth was very low. The analysis of a relationship between the average salary and living wage is more representative: from 1998 to 2011 this relation grew insignificantly from 1.79 to 2.2, which value corresponds to the poorest regions of the country [18].

Zverevo also demonstrates the lowest housing price per square meter in Rostovskaya oblast’, which is much less even in comparison to the rural areas in the region. Thus, for the first quarter of 2016 the average price per square meter in Russia was 36.000 rubles and 35.257 rubles for Rostovskaya oblast’ [22]. In Zverevo the average price for the same period was 19.500 rubles: almost twice less than average for the country and the region. In 2015 when the average price in the rural municipal districts of Rostovskaya oblast’ was at a level of 29–32 thousand rubles, in Zverevo it reached 19.3 thousand rubles [23].

The analysis of the demographic and economic situation in Zverevo lets us classify the city as a “downgrading area” [8] characterized by both economic and population decline. Looking at the data on the components of population decline it is easy to see that the indicators of natural population change have not been changed significantly, even if in the 2000s natural decline has played the crucial



Batunova E.

role in demographic change. However, the dynamic of out-migration has deteriorated considerably in recent years.

This dynamic clearly demonstrates the worsening of the economic situation in Zverevo and the decreasing quality of its citizens' life.

Shrinkage consequences.

As Bontie and Musterd correctly noted, it is very complicated to distinguish between causes and consequences of the shrinkage phenomenon for a city [9]. Thus, for example, economic decline provokes out-migration and, vice versa, declining population makes a city less attractive to investments due to the lack of labor force. Degrading urban infrastructure is a direct consequence of economic decline and deficit of the city budget, but it may also be a cause for out-migration for the citizens searching for the better quality of urban environment. However, the most visible features of shrinkage attracting attention are expressed through the degradation in physical infrastructure and urban environment: abandoned houses, unused land plots or surplus infrastructure. Generalizing, it is possible to say that urban shrinkage itself is a result of the impossibility of the physical city's fabric quick adaptation to rapidly changing socio-economic conditions.

Unfortunately, analyzing the actual presence of abandoned property and vacant land in Russian municipalities is a challenging task, because most municipalities do not have any database on abandoned property: usually they started making an inventory recently and do not have the full information. Moreover, the process of determining property's ownership is far from being completed: even the registration of rights is not finished everywhere. Nevertheless, a visual analysis of the city's territory demonstrates the features of physical shrinkage in the municipality.

In Zverevo the network of social facilities has been notably reduced: the number of kindergartens decreased from 15 [17] to six [24], the number of schools has fallen from nine [17] to four [24], the capacity of the local hospital has been reduced from 360 to 125 beds [17]. There are abandoned buildings of different functions and property within the city's borders: kindergartens, the House of Pioneers, office buildings of various services and industrial buildings.

Analysis of municipal and regional documents and mass media publications lets us make a conclusion about serious problems existing in engineering infrastructure development and maintenance in Zverevo. As in many small towns in Russia, in Zverevo the capacity of the engineering infrastructure has not reached a minimum level for serving existing buildings. The main problems Zverevo has been experiencing have been due to actual absence of a city sewage treatment plant [25] and the high level of deterioration of the water supply and sewage systems. According to the governor's claim, in 2010 in Zverevo 57 percent of the water supply to consumers was lost because of bad

conditions of the water supply network [21]. As written in "Strategy of socio-economic development of the municipality "The City of Zverevo" for the period until 2020" [19], the construction of apartment buildings in Zverevo stopped in 1991 due to the exhaustion of capacity limits of wastewater treatment plants. The Strategy named a high level of deterioration of engineering infrastructures or their absence as the main limit for the town's development.

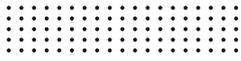
There is no information about abandoned houses and apartments in Zverevo, but analysis of official documents and information in media demonstrates a presence of demand for new housing due to the bad conditions of the existing dwellings and mismatch of housing provision to modern standards of living conditions. The housing market in Russia is still far from being satisfied. At the same time, there is almost no new construction in Zverevo, because of infrastructural limits and the low purchasing power of local population. In spite of a minimal dynamic of dwelling construction, the number of square meters of housing pro capita becomes higher every year due to the depopulation factor. Thus, in 2011 in Zverevo there were 23.1 square meters pro capita that was more than the average number in Rostovskaya oblast' (21.9 sq. m per capita). The growth of the indicator in 1994–2011 was 134% [17]. This indicator is one of those used for the evaluation of municipal efficiency, so, in this case shrinkage formally results in a positive indicator of the local authority's work.

The city's disadvantageous economic position and the negative aspects of its demographic development are serious challenges for its future. These challenges have been amply discussed by the local and regional government, but the situation is continuing to worsen. Analysis of the current and projected trends of demographic and economic development does not give any reason for optimism about the possibility of a radical change of the situation and a return to growth. That means a necessity to consider shrinkage in planning and policy making not only at a local level, but at a regional and national level as well. However, existing documents do not represent an example of a realistic view of the future.

Strategies, plan and programs at national and regional levels and their importance for Zverevo

As aforesaid, the macro processes aggravating urban shrinkage at the local level are difficult to face by the local authorities. Accordingly, it is important to know which efforts are done at the regional and the national levels of governance and which advantages they bring to the municipality.

First, the demographic development in Russia has been a subject of the national policy for quite a long period:



Batunova E.

the Russian demographic crisis has been widely discussed by scientists and policy makers, it is considered as a factor influencing national security and the level of awareness about the problem is quite high. The policies at different levels of governance in Russia dealing with demographic problems are represented by demographic, social and family policies addressing different aspects of demographic development. Thus, demographic policy aims to affect self-reproduction of the population: the focus of demographic policy is the natural aspects of population reproduction. Social policy deals with employment, level and quality of life, support of the social sphere and prevention of social conflicts. Family policy as a part of social policy focuses on support for families, strengthening of the family institution, development and protection of its rights and interests, development of legal regulations and social guarantees. All three directions of governmental policy are strongly interconnected, nevertheless, their components are represented differently in regional and municipal policies: different regional governments and local authorities see the priorities in the development of policies affecting demographic development in different ways. This specific attitude is implemented in the structure of government and local authorities: the presence of departments dedicated to particular aspects of demographic question.

In 2007 the principal document of Russian national demographic policy was approved: "Demographic policy concept of the Russian Federation for the period until 2025" [26], which had as goal the improvement of the main demographic indicators. The different programs and initiatives have been developed according to specific concepts, such as the provision of maternal capital [27], for example. The effects of the national policy are questioned and discussed by demographers, there is no clear answer if the improved demographic situation has been the result of the national demographic policy or if it was the natural consequence of the demographic structure change of the Russian population. Nevertheless, this policy has been supported at the regional level in all subjects of federation.

In Rostovskaya oblast the demographic policy is under the jurisdiction of the Ministry of Labor and Social Development and its Department of demography, labor force and the development of human resource capacity. The objective of the demographic policy of the Rostov region is to stabilize the population for the period from 2016 up to 2025 and the creation of conditions for its growth in 2025, as well as improving the quality of life and increasing life expectancy from 70 years in 2016 up to 75 years in 2025 [28]. The demographic policies both at national and regional levels envisage the work of many ministries and consider a lot of aspects influencing demographic development that result at a local level in the development of social infrastructure, housing construction support, financial help to families etc. In reality, such programs tend to

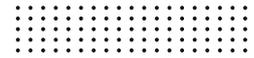
create equal rights for all citizens of Russia and do not prevent out-migration from particular cities.

Regarding economic development, the main goal seen by local authorities and regional government is diversification. Zverevo is included in the list of one company towns and in the federal program of support for such towns. It is classified in the second category of one-company towns that risk a worsening economic situation [20]. The idea of the regional government is to save the coalmining industry with the development of new industrial enterprises of different profiles: surplus infrastructure created for the coalmine industry may become an advantage for new actors. Different programs at a regional level for the attraction of investments and small business development have been approved. However, hopes for active appearance of new small business face the inertia of the local population whereas the implementation of new big industrial projects takes time: economic returns will be possible decades later. Moreover, implementation of ambitious projects is vulnerable to the macro economic and political processes that make it difficult to attract investments. Since 2012 in Zverevo a project of modernization of the coalmine "Obukhovskaya" has been ongoing: the volume of coalmine production has increased significantly since 2012. Despite this positive change, out-migration in recent years became even more intensive. All other investment projects offered for Zverevo are at the stage of discussion and design and the possibility of their realization is very uncertain.

The regional strategic documents are represented by the Strategy of Socio-Economic Development [29], the Scheme of Territorial Planning of Rostovskaya Oblast [30] and the Scheme of Territorial Planning of the Internal Western Area (Eastern Donbass) [31]. In all three documents Zverevo is classified as the city with the worst conditions for future development, and economic diversification with saving the coal mine as the leading sector seems the main solution for the area. There is also a very optimistic assumption in the regional territorial scheme about the possibility for Zverevo to become a new center for the coal mine industry. Notably, there are no demographic projections in these documents, the Strategy of Socio-Economic Development and the Scheme of Territorial Planning both refer to the Concept of Demographic Policy in its part concerning future demographic situation, which do not include the demographic projections for the cities of Rostovskaya oblast as well.

Local policy in Zverevo

A vicious circle appearing in a shrinking city creates difficulties in identifying the priorities in policy. In the local strategic documents and programs the mono-sectorial character of Zverevo's economy is defined as the main



Batunova E.

weakness of the municipality that provokes out-migration [19][24], but, at the same time, the high level of out-migration and the consequent reduction in the numbers of the economically active population are listed among risk factors for investors.

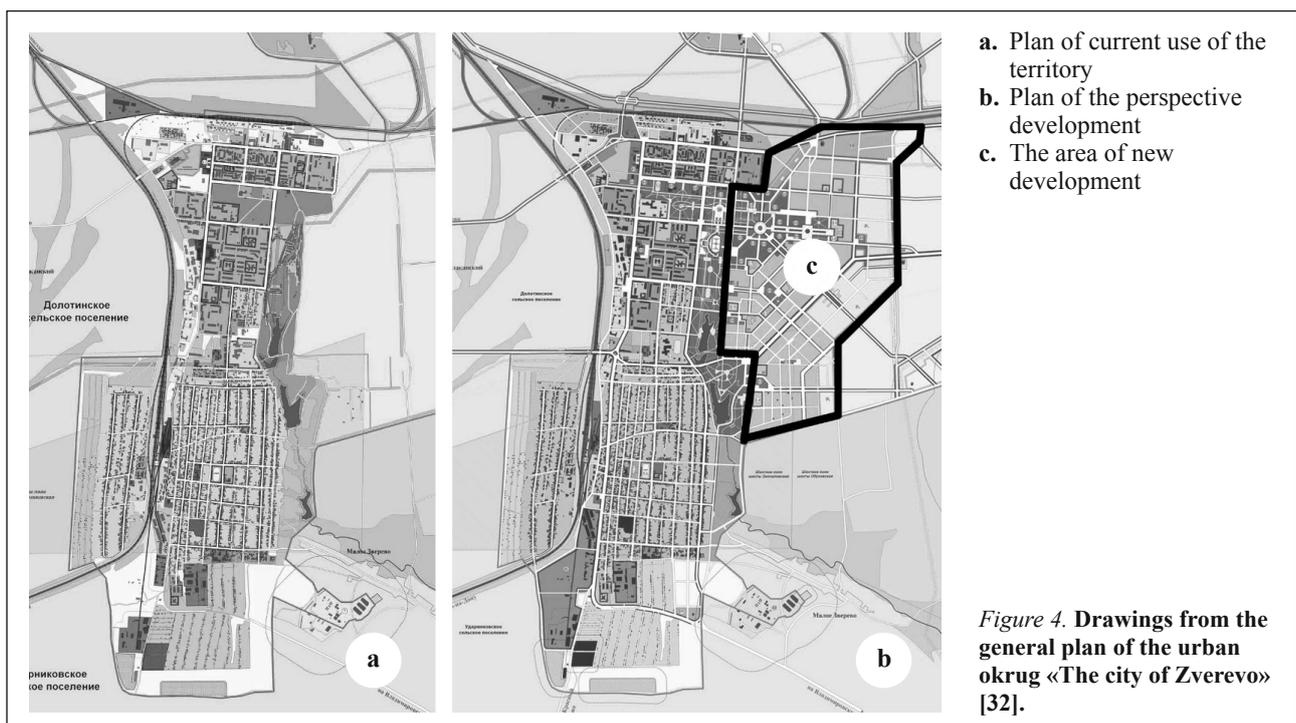
At a local level two strategic documents have been approved: the Strategy of Socio-Economic Development [19], which is quite an unusual document for small cities, and the General Plan [32].

The Strategy of Socio-Economic Development was approved in 2012 and sets the following main goals in economy: creating an innovative industrial complex for deep processing of coal, development of a processing industry of agricultural products and development of transport and logistics functions. The part of the document concerning demographic development is based on the assumption of a possible improvement of the situation due to economic diversification, but there is no population projection. The document refers to the regional Concept of Demographic Policy.

The general plan of the urban okrug “Zverevo” was developed in 2009 and approved in 2011. Interestingly, the document includes the analysis of the previous city’s general plan of 1991. It is noted that the general plan of 1991 assumed a population growth from 30.7 thousand people in 1991 to 49.0 thousand people in 2011. The planners emphasized this “fundamental mismatch” of planned and actual indicators and the fact that depopulation trends had not been considered in the document. However, the

new general plan does not consider the current demographic situation as well and constructs its demographic projection on a simple assumption of possible future economic development and in-migrant flows and improvement of natural demographic indicators due to the better socio-economic situation. The general plan predicts growth in Zverevo’s population to 30.0 thousand people in 2030 for the municipality (29.8 thousand for Zverevo itself) and to 35.0 thousand people in case of a successful economic renaissance, were Zverevo to become a center of the settlements’ network. Accordingly, the general plan designed for the city’s expansion and for the development of green fields. The area covered by housing according to the document should be increased from 285.4 ha to 427.6 ha or by 1.5 times. The housing floor area should grow from the existing 520.1 thousand square meters (2009) to 900 thousand square meters or by 1.7 times. The General Plan also envisages the construction of many objects of social infrastructure: the number of schools is projected to increase from five in 2009 to eight in 2030 (in reality the number has decreased to four since 2009), the number of kindergartens should increase from seven in 2009 to nine in 2030 (in reality the number has declined to six).

On the contrary, the population of Zverevo has declined since from 23,262 in 2009 to 19,920 in 2016 or by 14%. Current trends already clearly demonstrate the impossibility of reaching the projected indicators by 2030. However, the green field development for the housing construction is included in the city’s investment program.





Batunova E.

Attempts to develop this area as a residential one were done 10 years ago and several land plots were formed, but due to infrastructural limits and low incomes of the local population, the development of this area is frozen.

Conclusions

Although the population decline and urban shrinkage are both phenomena presented in many Russian cities, the policies at different levels of governance include just fragmented efforts addressing some problems caused by shrinkage and there are no strategies considering shrinkage phenomenon as a complex multidimensional issue.

The survey presented in this paper shows an inconsistency of planning and programming documents at a national, regional and municipal level and their disregard for the current demographic situation and its future development. Despite the presence of an analytical description of demographic development in most documents, their measures do not appear to be an adequate response to the appearing challenge. Population decline caused by macro

processes cannot be addressed at local level, but the policies developed at the state level are too general and do not consider the local specific.

Despite the gravity of the demographic situation in Zverevo, strategic documents do not pay enough attention to it. The total absence of adequate population projections, of the tools for monitoring and adaptation of the local strategies to the changing situation, an excessively optimistic view of the future and exaggerated expectations of the state support's possible positive effects are the weaknesses of Zverevo's policy. Zverevo is a good example of the growth paradigm as the only one considered in planning in Russia, in which shrinkage must be stopped or avoided [9]. In this scheme, population growth is a measure for success [8] and, accordingly, there is no space for pessimistic projections. In Russian current situation we are far from planning for shrinkage, because the phenomenon has not been recognized and even discussed among planners and policy makers. Working according to growth paradigm, planners and policy makers do not have the appropriate background for facing the challenges provoked by urban shrinkage and planning in such new conditions [33].

References:

1. *Martinez-Fernandez, Cristina, Ivonne Audirac, Sylvie Fol, and Emmanuèle Cunningham-Sabot.* "Shrinking Cities: Urban Challenges of Globalization." *International Journal of Urban and Regional Research* 36, no. 2 (March 1, 2012): 213–25. doi:10.1111/j.1468-2427.2011.01092.x.
2. *Haase, Annegret, Dieter Rink, Katrin Grossmann, Matthias Bernt, and Vlad Mykhnenko.* "Conceptualizing Urban Shrinkage". *Environment and Planning A* 46, no. 7 (2014): 1519–34. doi:10.1068/a46269.
3. *Olsen, Aksel K.* "Shrinking Cities: Fuzzy Concept or Useful Framework?" *Berkeley Planning Journal* 26, no. 1 (January 1, 2013). <http://escholarship.org/uc/item/9cd585dr>.
4. *Sassen S.* *The Global City: New York, London, Tokyo.* Princeton University Press. 1991.
5. *Lesthaeghe R.* The unfolding story of the second demographic transition. *Popul Dev Rev.*2010;36(2):211–251.
6. *Rink D.* (coordinator). *Shrink Smart – The Governance of Shrinkage within a European Context.* (2012). Collaborative research project. Leipzig, Germany.
7. *Fol S., Cunningham-Sabot E.,* "Déclin urbain" et Shrinking Cities : une évaluation critique des approches de la décroissance urbaine ", *Annales de géographie* 4/2010 (No 674) , p. 359–383.
8. *Wiechmann, Thorsten, and Karina M. Pallagst.* "Urban Shrinkage in Germany and the USA: A Comparison of Transformation Patterns and Local Strategies: Urban Shrinkage in Germany and the USA." *International Journal of Urban and Regional Research* 36, no. 2 (March 2012): 261–80. doi:10.1111/j.1468-2427.2011.01095.x.
9. *Bontje, Marco, and Sako Musterd.* "Understanding Shrinkage in European Regions." *Built Environment* 38, no. 2 (June 1, 2012): 153–61. doi:10.2148/benv.38.2.153.
10. *Volkova O., Sokolov A., Terentiev I.,* "Issledovanie RBC: Kak vymitrayut Rossiyskiye goroda" (RBC Survey: How Russian Cities are Dying), (January 22, 2015). URL: <http://www.rbc.ru/special/society/22/01/2015/54c0fc9a7947a8f1dc4a7f>
11. *Clémentine Cottineau,* « A multilevel portrait of shrinking urban Russia », *Espace populations sociétés* [En ligne], 2015/3-2016/1 | 2016, mis en ligne le 20 mars 2016, consulté le 11 mai 2016. URL : <http://eps.revues.org/6123>.
12. *Batunova.* "Shrinking Cities of Southern Russia: Specifics of the Shrinkage Pattern," 2015. doi:10.13140/RG.2.1.4671.2160.
13. *Russian regions: what social space we live?* Independent Institute for Social Policy, Moscow, Pomatur, 2005.
14. *Makarenko V.* Blesk i nischeta antratsita (Shine and poverty of anthracite). *Novaya Gazeta*, № 54, 21 May 2014. URL: <http://www.novayagazeta.ru/society/63641.html>
15. *Database of the Federal State Statistic Service,* [e-resource], URL: <http://www.gks.ru/>
16. *Lurie, P.* *Great Russia. All cities from Kaliningrad to Vladivostok.* Litres, 2015.
17. *Database "Multistat",* [e-resource], URL: <http://www.multistat.ru/>
18. *Sokolov A., Terentiev I., Volkova O.* "Issledovanie RBK: samyie bogatyie I samyie bednyie goroda Rossii (RBC survey: The richest and the poorest cities of Russia). URL: <http://www.rbc.ru/special/society/13/04/2015/552a6a419a79471fb568dc8>
19. *Strategy of socio-economic development of the municipality "The City of Zverevo" for the period until 2020.* Approved by City Council decision № 102 from 31.07.2012.
20. *Russian Federation Government Resolution dated July 29, 2014 N 709, Moscow,* "On the criteria for inclusion of



Batunova E.

- municipalities of the Russian Federation to the single-industry (one company towns) and on the categories of single-industry municipal formations of the Russian Federation (one-company towns), depending on the risk of deterioration of their socio-economic conditions”.
21. Fragments of the speech of the governor V. Y. Golubev at a meeting in the city administration of Zverevo, August 20, 2010. URL: <http://www.donland.ru/Default.aspx?pageid=92135>
 22. Order of the Ministry of Construction and Housing and Communal Services of the Russian Federation (Ministry of Construction of Russia) dated December 28, 2015, N 951, Moscow. “On the norm of the cost of one square meter of living space in the Russian Federation in the first half of 2016 and the indicators of average market cost of one square meter of living space across the Russian Federation subjects in the I quarter of 2016”.
 23. Resolution of the Administration of the Zverevo № 993 dated 28.12.2015 “On approval of the average market price of 1 square meter of housing in the 1st quarter of 2016”.
 24. Investment passport of the municipality “The City of Zverevo” of Rostovskaya oblast. 2014.
 25. *Soloviyov M. Y.* Sostoyanie vodosnabzheniya i vodootvedeniya naselyonnyh mest Rostovskoy oblasti (Conditions of water supply and wastewater systems in the settlements of Rostovskaya oblast). Kachetvenny product. 2010. URL: <http://www.kprodukt.ru/node?q=node/482>
 26. Demographic policy concept of the Russian Federation for the period until 2025. Approved by Presidential Decree dated October 9, 2007 № 1351.
 27. Federal law from 29.12.2006 N 256-FZ “On additional measures of state support for families with children”.
 28. Demographic policy concept of the Rostov region for the period until 2025. Approved by the Administration of the Rostov region from 16.12.2009 № 672.
 29. Strategy of socio-economic development of the Rostov region for the period until 2020. Approved by the Resolution of the Legislative Assembly of the Rostov region from 30.10.2007 № 2067.
 30. Scheme of territorial planning of Rostovskaya oblast. Approved by the Resolution of the Administration of the Rostov region from 21.12.2007 N 510.
 31. Scheme of territorial planning of Western interregional area (Eastern Donbass), 2008. URL: <http://www.donland.ru/Default.aspx?pageid=89328>
 32. General plan of the urban okrug “The City of Zverevo”. 2009. Approved by City Council decision № 69 from 24.11.2011.
 33. *Pallagst, Karina, Terry Schwarz, Frank J. Popper, and Justin B. Hollander.* “Planning Shrinking Cities.” SSRN Scholarly Paper. Rochester, NY: Social Science Research Network, October 26, 2009. <http://papers.ssrn.com/abstract=1616130>.



УПРАВЛЕНИЕ СОЦИАЛЬНО- ЭКОНОМИЧЕСКИМ РАЗВИТИЕМ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

ФОРМИРОВАНИЕ ИНВЕСТИЦИОННОГО МАРКЕТИНГА МУНИЦИПАЛИТЕТА

Бодрова Ж. А.

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

Логинов М. П.

доктор экономических наук, доцент, профессор кафедры экономики и управления Уральского института управления – филиала, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия), 620990, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 марта, д. 66, port-all@mail.ru

УДК 339.138(1-21)
ББК 65.050.23

Предмет исследования: инструменты инвестиционного развития территорий муниципальных образований

Цель исследования: исследование направлено на изучение инструментов инвестиционного развития муниципальных образований и влияния на их инвестиционную привлекательность.

Методы. Исследование базируется на изучении, анализе и систематизации информации теоретических источников по теме исследования и изложении авторских подходов.

Результаты. В данном исследовании рассмотрены современные подходы к инвестиционному маркетингу муниципальных образований и его видам. Проанализирован отечественный опыт использования инструментов развития муниципальных образований, рассмотрены основные мероприятия по повышению инвестиционной привлекательности муниципалитетов России.

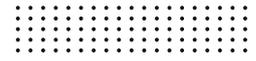
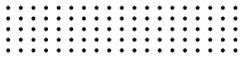
Научная новизна. Научная новизна заключается в исследовании взаимосвязи инструментов инвестиционного развития муниципальных образований и повышения их социально-экономического благополучия.

Ключевые слова: инвестиционный маркетинг, инвестиционно-маркетинговая стратегия, инструменты инвестиционного маркетинга, бренд муниципального образования, имидж муниципального образования.

FORMATION OF INVESTMENT MARKETING MUNICIPALITY

Bodrova Z. A.

applicant, Ural Institute of Management-branch of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), 66, 8 marta St., Yekaterinburg, 620990, zhanna-bodrova@yandex.ru



Loginov M. P.

Doctor of Science (Economics), docent, Professor of the Department of Economics and Management of Ural Institute of Management-branch of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), 66, 8 marta St., Yekaterinburg, 620990, port-all@mail.ru

Subject of research: investment development tools of the territories of municipalities.

Objective: to study aims to examine the development of the investment instruments of municipalities and their impact on the investment attractiveness.

Methods: the study is based on the study, analysis and systematization of information sources on the subject of theoretical research and presentation of creative approaches.

Results: this report examines current approaches to marketing investment of municipalities and its species. Analyzed national experience of the use of tools, development of municipalities, the basic measures to improve the investment attractiveness of the Russian municipalities.

Scientific novelty: the scientific novelty of the study lies in the relationship of investment instruments of municipalities and improve their socio-economic well-being.

Key words: investment marketing, investment and marketing strategy, investment marketing tools, brand name of the municipality, the image of the municipality.

Управление развитием территории является первостепенной задачей органов власти различных уровней, выполнение этой задачи включает в себя различные направления и виды деятельности на основе различных экономических инструментов. Одним из таких инструментов является инвестиционный маркетинг.

Инвестиционный маркетинг или маркетинг инвестиций представляет собой сравнительно новое направление на российском рынке, отличающееся от традиционного маркетинга объектом управления [1, с. 117–121].

Экономика территории развивается в рамках инвестиционной региональной или муниципальной политики, приоритетными целями которой являются повышение качества жизни населения, обеспечение жизнедеятельности хозяйственных субъектов, экономическое развитие региона, создание технологически современной конкурентоспособной экономики, активизация инвестиционной деятельности.

Одним из важных условий эффективного социально-экономического развития территории является стимулирование инвестиционной деятельности, основывающееся на формировании благоприятных условий инвестирования в форме инвестиционной инфраструктуры, улучшение законодательной базы инвестирования, а также создание и продвижение привлекательного имиджа территории не только на национальном, но и на зарубежном рынке) [2, с. 107–112.].

Конкурентоспособность территории характеризуется ее имиджем, производством, финансовыми ресурсами, материальными и инновационными активами, кадровым обеспечением, программой социально-экономического развития, инвестиционным климатом,

наличием производственных и научных центров, уровнем развития банковской системы, различных коммуникаций и инфраструктуры и т.п.

Снижение конкурентоспособности, как правило, связано с противоречиями объективного и субъективного характера, в основе которых лежат разнообразные экономические отношения и потребности субъектов хозяйственной и управленческой деятельности, их нерациональная экономическая деятельность, несогласованность экономической политики макро- и макроуровней.

Рассматривая инвестиционное развитие муниципалитетов необходимо отметить, что инвестиции представляют собой капитальные вложения, осуществляемые в любой форме на территории муниципального образования.

Сущность инвестиционного маркетинга муниципалитета заключается не только в анализе инвестиционной активности, раскрытии потенциала каждого инвестиционного направления, но и четком обосновании принятия решений при разработке и реализации инвестиционных программ и проектов.

Рассмотрим основные подходы к понятию «инвестиционный маркетинг».

Из представленных в табл. 1 определений следует, что инвестиционный маркетинг рассматривается в двух аспектах:

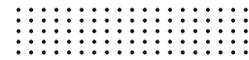
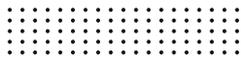


Табл. 1. Определения для категории «инвестиционный маркетинг» [3, с. 59–61], [4, с. 37–39], [5, с. 189–193]

Авторы	Определения
Слабинский С. В.	Инвестиционный маркетинг – это анализ инвестиционной конъюнктуры, производственной деятельности предприятия, возможностей его расширения или модернизации, направленной на выявление, согласование инвестиционных возможностей и потребностей предприятия в разработке и реализации инвестиционных проектов и программ с целью получения прибыли (дохода) или другой выгоды
Пономарёва Н. Н.	Инвестиционный маркетинг – относительно новое научное направление, которое находится несколько в стороне от классического маркетинга с его взглядами на свободные рыночные отношения в современных условиях развития мировой экономики. Использование инвестиционного маркетинга целесообразно в процессе построения эффективного менеджмента, как организации, так и государства в целом
Кондратофф М. А.	Инвестиционный маркетинг – это совокупность маркетинговых мероприятий аналитического и оперативного характера, направленных на продвижение компании в узкоспециализированных кругах потенциальных инвесторов, выступающих конечными потребителями продвигаемого в рамках данных мероприятий объекта

- в связи с осуществлением традиционной маркетинговой деятельности по изучению потребительского спроса, сегментации рынка, выбору целевого сегмента, разработкой товарной политики, методов стимулирования сбыта;
- как деятельность на инвестиционном рынке, участниками которого являются предприятия,

кредитные учреждения, страховые организации, внебюджетные фонды.

Применительно к развитию территорий, целью инвестиционного маркетинга является способность предоставлять специалистам по инвестированию определенный объем научных, инновационных и рыночно-практических знаний в области инвестиций для активизации инвестиционного процесса и для повышения национальной конкурентоспособности [6, с. 98–104.].

Инвестиционный маркетинг муниципалитета представляет собой деятельность, целью которой является продвижение интересов муниципального образования в различных социально-экономических сферах, создание благоприятного климата, который повышал бы привлекательность городов для потребителей – как внешних (потенциальных инвесторов, туристов, покупателей товаров и услуг, предлагаемых территорией), так и для внутренних (проживающих на территории муниципального образования) [7].

Что касается ведения инвестиционно-маркетинговой деятельности на территории муниципальных образований, необходимо отметить значительную роль формирования их индивидуальных особенностей. По мнению авторов, одним из методов формирования такого рода особенностей является создание привлекательной «истории», способной привлечь заинтересованных заказчиков, как государственных, так и внешних.

Определим основные виды инвестиционного маркетинга, используемые муниципальными образованиями.

Главная задача маркетинга в привлечении инвестиций на территорию муниципалитета заключается в формировании положительного имиджа или инвестиционного климата территории, которое включает следующие виды деятельности органов власти:

- нормативно-правовое регулирование инвестиционной деятельности;

Табл. 2. Виды инвестиционного маркетинга территорий

Вид	Характеристика
Маркетинг имиджа	Способствует продвижению муниципалитета за счет пропаганды её преимуществ (географического положения, природно-климатических условий, богатства культурно-исторических объектов и т.д.)
Маркетинг привлекательности	Заключается в создании комфортных условий для проживания на территории муниципального образования (посредством её благоустройства, создания особых зон, необходимых для развития социальных и культурных возможностей человека и т.д.)
Маркетинг инфраструктуры	Ориентируется на стимулирование и поддержку бизнес-процессов муниципального образования за счет развития инфраструктуры и её ресурсного обеспечения (развитость транспортной инфраструктуры, жилищно-коммунального хозяйства, наличие зданий и сооружений различного назначения и т.д.)
Маркетинг населения, персонала	Продвижение муниципалитета и привлечение инвесторов за счет развития человеческих возможностей при помощи повышения уровня образованности, занятости, удовлетворенности уровнем жизни и т.д.

- привлечения реальных инвестиций; информационное обеспечение инвесторов;
- экономическое стимулирование притока инвестиций;
- поддержка партнерских связей между предприятиями и инвесторами;
- содействие продвижению товаров и услуг отраслей промышленности и сельского хозяйства своей территории на отечественные и зарубежные рынки [8];
- введение налоговых льгот в виде отсрочек выплат налогов на прибыль, полученную в рамках финансирования инвестиционных проектов;
- распространения действия инвестиционного налогового кредита на проекты по внедрению инновационных технологий и т.д.;
- определение конкурентных преимуществ территории и продвижение их как на национальном, так и на международном уровнях [9, с. 28–38.].

Одним из главных инструментов инвестиционного маркетинга муниципалитета является маркетинговый план, содержащий в себе комплекс маркетинговых технологий и механизмов, инструментарий и необходимые ресурсы [10].

По мнению авторов, необходимость формирования эффективной инвестиционно-маркетинговой стратегии муниципальных образований основывается на тех конкурентных преимуществах, которые отличают их среди других.

Одним из способов обеспечения информированности инвесторов о возможностях и преимуществах муниципальных образований является создание и поддержание каналов коммуникации с ними.

Анализируя перечень инструментов маркетинга, предложенный исследователями Т. Д. Гогошидзе и К. Д. Вайсбейном, определим следующие инструменты инвестиционного маркетинга территорий:

- создание и поддержание инвестиционного портала муниципального образования;
- проведение ежегодных инвестиционных форумов;
- участие в инвестиционных выставках и форумах различных уровней;
- разработка и распространение информационно-аналитической информации, каталогов инвестиционных предложений и другой полиграфической продукции;
- целевая рассылка инвестиционных предложений потенциальным инвесторам [11].

Изобразим наиболее важные инструменты и мероприятия инвестиционного маркетинга муниципального образования [12, с. 49–54] в виде рис. 1.

Помимо рассмотренных ранее инструментов и мероприятий, существуют и другие средства коммуникаций между представителями муниципальных образований и заинтересованными инвесторами.

Сориентируем перечень средств коммуникаций предложенный исследователем И. Ф. Чепуровой на уровень муниципальных образований:

- Инвестиционное предложение, отражающее: историю; властные структуры муниципального образования; основные продукты и услуги, производимые на территории муниципалитета; ведущие отрасли; обеспеченность квалифицированными кадрами; факторы риска и стратегии снижения рисков; стратегический



Рис. 1. Инструменты и мероприятия инвестиционного маркетинга МО

Табл. 3. Инструменты развития муниципальных образований (МО) [14], [15, с. 143], [16, с. 103], [17], [18, с. 3–16]

Инструменты развития МО	Особенности
Бренд МО	Представляет собой совокупность уникальных качеств, общечеловеческих ценностей, отражающих своеобразие, неповторимые оригинальные потребительские характеристики муниципалитета, широко известные, получившие общественное признание и пользующиеся стабильным спросом потребителей
Логотип МО	Представляет собой физическое и символическое выражение бренда, его нематериальные атрибуты. Символ бренда (знак или логотип) позволяет его запоминать и правильно трактовать, то есть ассоциировать с определенным местом, набором качеств и других характеристик. Муниципальное образование без специально разработанного символа (знака как части бренда) не является брендом. Наличие символа делает муниципалитеты полноценными брендами
Субимидж МО	Представляет собой комплекс ассоциативных представлений, сгруппированных вокруг базового представления о некоем объекте, ассоциативно связанном с имиджем какого-либо муниципального образования
Имидж МО	Представляет собой нематериальный актив, способный в условиях жесткой экономии и регрессии с минимизированными затратами перевести потенциал муниципального образования в материальные и инвестиционные активы. Имидж является накопительным капиталом, увеличивающим или снижающим «ценность» территориального пространства муниципалитета в глазах общественности
Репутация МО	Репутация муниципального образования выглядит как объективно сложившаяся и подтвержденная практикой совокупность ценностных убеждений и рациональных мнений, сформировавшихся у людей (человека) на основе полученной достоверной информации о муниципалитете, личного опыта взаимодействия или опосредованных контактов

план развития муниципального образования; финансовую обеспеченность;

- Использование различных видов рекламы, как в специализированных, так и в обычных изданиях;
- Публикация материалов в специальных источниках о финансово-экономическом состоянии муниципального образования (в форме отчетов, рейтингов и т.д.);
- Проведение специальных конференций, мастер-классов, предоставляющих возможность обмена деловыми контактами и предоставляющих информацию об основных инвестиционных возможностях муниципального образования;
- Проведение успешной презентации муниципального образования, подкрепленной профессионально оформленными презентационными материалами;
- Ведение прямой деловой переписки с инвесторами;
- Оказание поддержки в различных формах вновь пришедшим инвесторам (консультации, ознакомление с культурными особенностями и традициями территории, помощь при обращении в определенные организации и т.д.);
- Членство в иностранных организациях, играющих ключевую роль в развитии муниципального образования [13, с. 149–151].

Выбор конкретных инструментов инвестиционного маркетинга определяется несколькими факторами: величиной бюджета, целями, задачами, связанными с привлечением инвестиций, наличием качественных кадров, способных разрабатывать, совершенствовать и внедрять данные инструменты.

Рассматривая инструменты инвестиционного маркетинга муниципальных образований, необходимо отметить роль технологий маркетинга, связанных с созданием благоприятного имиджа. Имидж наряду с логотипом является составляющей бренда, характеризующегося уникальным эмоционально-позитивным образом и повышением ценности, созданием необходимых потребителям качеств и гарантией получения определенных выгод.

Бренд муниципального образования включает в себя имидж и логотип, как символ, позволяющий запомнить и идентифицировать.

Рассмотрим опыт применения инструментов развития муниципальных образований в России.

В качестве вывода необходимо отметить следующее, имидж муниципального образования приобретает особое значение, ведь имидж представляет собой процесс доведения информации до целевой аудитории об уже имеющихся, но мало известных преимуществах и возможностях, предоставляемых для жизни и бизнеса. Также необходимо отметить существование различных видов имиджа, по-разному влияющих на развитие муниципального образования.

Рассматривая города, как территории, способные быть интересными для иностранных инвестиций необходимо отметить роль качества управления и авторитарности руководства.

Имидж российских городов часто идентифицируется с имиджем его мэра или губернатора. Например, Москва – с Собяниным (раньше, с Лужковым),

Санкт-Петербург с Полтавченко (раньше, с Матвиенко), Казань ассоциируется с Метшиным, Грозный – с Кадыровым, Краснодар – с Ткачевым, Кемерово ассоциируется с Тулеевым, Красноярск – с Пимашковым, Томск – с Крессом и т. д. [23]. Иногда отсутствие инвестиций и бюджетных дотаций в города напрямую связано с их отрицательным имиджем.

В заключении статьи отметим, что управление инвестиционным маркетингом муниципалитета строится на разработке, использовании маркетинговых стратегий, повышающих конкурентоспособность территории. Указанные маркетинговые стратегии должны включать следующие элементы:

- привлекательная «история» территории;
- используемый маркетинговый инструментариум;
- уникальный имидж и бренд территории;
- видение развития экономики и территории;
- характеристики привлекаемых инвесторов и требуемый размер инвестиций.

Использование инвестиционного маркетинга в социально-экономическом развитии муниципалитета ведет к увеличению инвестиционной привлекательности территории для ее производственного и экономического развития и улучшению имиджа города для развития социального и культурного уровня населения.

Таким образом, синхронное использование различных инструментов территориального планирования на основе инвестиционного маркетинга позволит наиболее выгодно использовать преимущества территорий, а также в целом повысить их конкурентоспособность.

Табл. 4. Инструменты развития муниципальных образований (МО) в России [19, с. 72], [20], [21, с. 62–65], [22]

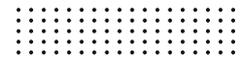
Инструменты развития МО	Примеры использования
Бренд МО	г. Великий Устюг – Родина Деда Мороза; г. Мышкин – Мировая столица мыши; г. Новосибирск – столица Сибири; г. Екатеринбург – столица Урала; г. Сочи – Кавказская Ривьера; г. Тула – Родина пряников и самоваров и т.д.
Логотип МО	г. Сочи – знак с изображением солнца, гор и моря, содержит слоган «Круглый год Сочи»; г. Пермь – знак содержит букву «П», выполненную в красном цвете;
Субимидж МО	г. Екатеринбург – стал известен благодаря истории, связанной с последним местом царя Николая II;
Имидж МО	г. Санкт-Петербург – культурная столица России, окно в Европу, Северная Венеция; г. Москва – деловой, научный, туристический центр России, третий Рим; г. Новосибирск – город достижений науки; Кубань – казачий край;
Репутация МО	Строительство Дома музыки на Красных холмах в 2002 году с целью поддержки репутации г. Москвы как культурного центра мирового уровня;

Литература:

1. Бодрова Ж. А., Логинов М. П. Теоретико-управленческие аспекты развития музейных услуг // Вопросы управления. 2015. №4. С. 117–121.
2. Бодрова Ж. А., Логинов М. П. Территориальный маркетинг как инструмент привлечения инвестиций // Маркетинг в России и за рубежом. 2015. №4. С. 107–112.
3. Кондратов М. А. Недвижимость для малых гостиниц как объект инвестиционного маркетинга. Сборник: Теоретические и практические аспекты развития современной науки. Материалы XVI международной научно-практической конференции. Научно-информационный издательский центр «Институт стратегических исследований». 2015. С. 59–61.
4. Слабинский С. В. Методы оценки риска в инвестиционном маркетинге / С. В. Слабинский // Экономика и эффективность организации производства: сборник научных трудов. – Брянск: БРИТА. 2009. С. 37–39.
5. Пономарёва Н. Н. Теоретические аспекты инвестиционного маркетинга / Н. Н. Пономарёва, А. Н. Пономарев, Т. Л. Безрукова // Лесотехнический журнал. 2013. №2(10). С. 189–193.

References:

1. Bodrova Z. A., Loginov M. P. Theoretical and managerial aspects of museum services // Management-related activities. 2015. №4. Pp. 117–121.
2. Bodrova Z. A., Loginov M. P. Territorial marketing as a tool to attract investment // Marketing in Russia and abroad. 2015. №4. Pp. 107–112.
3. Kondratoff M. A. Properties for small hotels as an investment marketing object. Collection: Theoretical and practical aspects of the development of modern science. Proceedings XVI International Scientific and Practical Conference. “Institute of Strategic Studies” Scientific Information and Publishing Center. 2015. Pp. 59–61.
4. Slabinsky S. V. Methods of risk assessment in investment marketing / S. V. Slabinsky // Economy and efficiency of the organization of production: collection of scientific works. – Bryansk: shaving. 2009. Pp. 37–39.
5. Ponomareva N. N. Theoretical aspects of investment marketing / N. N. Ponomareva, A. N. Ponomarev, T. L. Bezrukova // Forestry Journal. 2013. №2 (10). Pp 189–193.



Литература:

- Муринович А. А., Логинов М. П., Межрегиональный проект как метод реализации государственных экономических интересов // Проблемы теории и практики управления. 2015. № 1. С. 98–104.
- Иванова А. Н. Интернет маркетинг города как инструмент повышения инвестиционной привлекательности [электронный ресурс]. URL: <http://www.faito.ru/news/1326388789> (дата обращения: 30.04.16).
- Ягуткин С. М. Социально-экономические проблемы и тенденции развития современных городов России [электронный ресурс]. URL: <http://www.rusnauka.com/> (дата обращения: 25.04.16).
- Логинов М. П., Муринович А. А. Использование проектной методологии в развитии федеральных округов Российской Федерации // Региональная экономика: теория и практика. 2015. № 7 (382). С. 28–38.
- Бодрова Ж. А., Логинов М. П. Опыт использования инструментов маркетинга для повышения инвестиционной стоимости территории // Вопросы управления. 2016. № 1. [электронный ресурс]. URL: <http://vestnik.uapa.ru/issue/2016/01/11/> (дата обращения: 26.04.16).
- Гогошидзе Т. Д., Вайсбейн К. Д. Маркетинг территорий, как инструмент целевого поиска инвесторов. Сборник VII Международной студенческой электронной научной конференции «Студенческий научный форум». 2015. [электронный ресурс]. URL: <http://www.scienceforum.ru/2015/1185/11543> (дата обращения: 25.04.16).
- Шелест А. П. Организация интегрированного маркетинга в гостиничном бизнесе // Вестник Тамбовского университета. Серия Гуманитарные науки. Тамбов. 2011. № 2. С. 49–54.
- Чепурова И. Ф. Маркетинг в области привлечения инвестиций // Журнал «Социально-экономические явления и процессы». № 2. Т. 9. 2014. С. 149–151.
- Морозова Т. А. Имидж города как основа его продвижения // Вестник Адыгейского государственного университета. Серия 2: Филология и искусствоведение. 2010. № 12.
- Панкрухин А. П. Территориальный маркетинг // Журнал «Маркетинг в России и за рубежом». Статьи из номера. 1999. № 5.
- Кирюнин А. Е. Имидж региона как интериоризация культуры / А. Е. Кирюнин. – М.: Университет. 2000. С. 143.
- Сухонов В. Системный подход к проблеме формирования имиджа территории // Власть. 2012. С. 103.
- Важенина И. С., Важенин С. Г. Имидж, репутация и бренд территории // ЭКО. 2008. № 8. С. 3–16.
- Домнин В. Доверие, привлекательность и риск – главные движущие силы нематериальных активов региона [электронный ресурс]. URL: <http://2008.forumstrategov.ru/rus/docs1.html> (дата обращения: 01.05.16).
- Гердт Т. Б. Формирование имиджа региона как показателя эффективности социально-экономической политики субъекта Российской Федерации: дисс. канд. экон. наук. – С-Пб. 2010. С. 72.

References:

- Murinovich A. A., Loginov M. P., interregional project as a method of realization of the state economic interests // Problems of the theory and practice of management. 2015. № 1. Pp. 98–104.
- Ivanova A. N. Internet marketing the city as a tool to improve investment attractiveness of the [e-resource]. URL: <http://www.faito.ru/news/1326388789> (reference date: 30.04.16).
- Yagutkin S. M. Socio-economic problems and tendencies of development of modern Russian cities [e-resource]. URL: <http://www.rusnauka.com/> (reference date: 25/04/16).
- Loginov M. P., Murinovich A. A. Using the project methodology in the development of federal districts of the Russian Federation // Regional economy: theory and practice. 2015. № 7 (382). Pp. 28–38.
- Bodrova Z. A., Loginov M. P. Experience in the use of marketing tools to enhance the investment value of the territory // Management issues. 2016. № 1. [e-resource]. URL: <http://www.rusnauka.com/> <http://vestnik.uapa.ru/issue/2016/01/11/> (reference date: 26.04.16).
- Gogoshidze T. D., Vaysbeyn K. D. Marketing areas as the target investors search tool. Collection VII International Student e-science conference “Student scientific forum”. 2015 [e-resource]. URL: <http://www.scienceforum.ru/2015/1185/11543> (reference date: 25.04.16).
- Shelest A. P. integrated marketing organization in the hospitality industry // Bulletin of the University of Tambov. Series Humanities. Tambov. 2011. № 2. S. 49–54.
- Chepurova I. F. Marketing in the field of investment // Magazine “The socio-economic phenomena and processes.” № 2. Vol. 9. 2014. Pp. 149–151.
- Morozova T. A. The image of the city as the basis of his promotion // Bulletin of the Adygeya State University. Series 2: Literature and art history. 2010. № 12.
- Pankrukhin A. P. Territorial Marketing // The magazine “Marketing in Russia and abroad.” Articles from nomera. 1999. № 5.
- Kiryunin A. E. The image of the region as the internalization of culture / A. E. Kiryunin. – M.: University. 2000. P. 143.
- Suhonov B. A systematic approach to the problem of forming the image of the territory // Power. 2012. P. 103.
- Vazhenina I. S., Vazhenin S. G. image, reputation and brand territory // ECO. 2008. № 8. С. 3–16.
- Domnin B. Trust, attractiveness and risk – the main drivers of intangible assets in the region [electronic resource]. URL: <http://2008.forumstrategov.ru/rus/docs1.html> (reference date: 01.05.16).
- Gerdt T. B. Formation of the image of the region as an indicator of the effectiveness of social and economic policy of the Russian Federation: candidate’s dissertation (Economics). – Saint-Petersburg. 2010. P. 72.



Литература:

21. Логотипы российских городов [электронный ресурс]. URL: <http://www.adme.ru/tvorchestvo-reklama/logotipy-rossijskih-gorodov-350055/> (дата обращения: 30.04.16).
22. *Фоменко С. А.* Формирование муниципальных брендов как базы конкурентных преимуществ региона: дисс. кандид экономическх наук. – Ярославль. 2010. С. 62–65.
23. Рейтинг «100 лучших мэров России» [электронный ресурс]. URL: <http://www.aif.ru/politics/russia/1171860> (дата обращения: 24.04.16).

References:

21. Logotips Russian cities [e-resource]. URL: <http://www.adme.ru/tvorchestvo-reklama/logotipy-rossijskih-gorodov-350055/> (reference date: 30.04.16).
22. *Fomenko S. A.* Formation of municipal brands as the basis of competitive advantages of the region: candidate's dissertation (Economics). – Yaroslavl. 2010. Pp 62–65.
23. Rating of “100 Best Russian Mayors” [e-resource]. URL: <http://www.aif.ru/politics/russia/1171860> (reference date: 24.04.16).

**РАЗВИТИЕ КРУПНЫХ ГОРОДСКИХ АГЛОМЕРАЦИЙ
КАК ФАКТОР ИНВЕСТИЦИОННОЙ
ПРИВЛЕКАТЕЛЬНОСТИ ТЕРРИТОРИИ (НА ПРИМЕРЕ
ПРОЕКТА «БОЛЬШОЙ ЕКАТЕРИНБУРГ»)**

Акьюлов Р. И.

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

Оголихина С. Д.

Уральский институт управления – филиал, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия), 620990, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 марта, д. 66, ogolikhina.svetlana@mail.ru

УДК 332.135(470-21)

ББК 65.050.2(2Рос-4Све-2Ека)

Цель. Социально-экономическое обоснование необходимости объединения муниципальных образований в одно крупное муниципальное образование для повышения инвестиционной привлекательности территории региона.

Методы. В проведенном исследовании применялись методы экономико-статистического, сравнительного анализа.

Результаты. В работе дано определение понятия «агломерация», установлен этап развития агломерации, проведен сравнительный анализ социально-экономического развития ряда городских округов Свердловской области, выявлены перспективные отрасли для привлечения инвесторов.

Научная новизна. Рассмотрена возможность создания и дальнейшего развития крупного муниципального образования «Большой Екатеринбург», как способа привлечения инвестиций, предложены рекомендации для ускорения роста экономики региона.

Ключевые слова: городская агломерация, инвестиционная привлекательность, городской округ, «Большой Екатеринбург», города-спутники, инвестиционный климат.

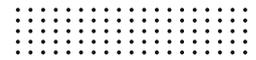
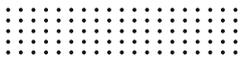
**DEVELOPMENT OF LARGE CITY AGGLOMERATIONS
AS A FACTOR OF INVESTMENT APPEAL (ON THE EXAMPLE
OF THE BIG YEKATERINBURG PROJECT)**

Akyulov R. I.

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

Ogolikhina S. D.

the Ural Institute of Management-branch of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), 66, 8 marta St., Yekaterinburg, Russia, 620990, ogolikhina.svetlana@mail.ru



Purpose. Social and economic justification of need of merging of municipalities in one large municipality and research of development of full agglomeration “Big Yekaterinburg” as opportunities for involvement of foreign investors.

Methods. Methods of the economical and statistical, comparative and analytical analysis are the basis for practical part of work.

Results. In work definition is given to the concept “agglomeration”, the agglomeration development stage “Big Yekaterinburg” is established, the comparative analysis of social and economic development of city districts of Sverdlovsk region is carried out, investment appeal of the Ural region and perspective branches for attracting investors is revealed, and also need of further development and creation of large municipality as international center of Russia is defined.

Scientific novelty. The possibility of creation of agglomerations as way of attraction of investments and increase of efficiency of economy of the region is considered. Recommendations for acceleration of development and creation of full agglomeration in Sverdlovsk region are offered.

Keywords: agglomeration, development of agglomerations, investments, investment appeal, city district, “Big Yekaterinburg”, satellite towns, social and economic development, investment climate, megalopolis, investors.

Исследованию городов как основной формы территориального существования посвящено множество научных трудов. Издавна крупные города играли роль экономических центров для ближайших деревень, сел и иных сельских поселений. В результате роста торговли, поселения нередко разрастались и становились городами, а крупные города в свою очередь, перерастали в мегаполисы. В начале XX века возникла новая концепция агломерации, родоначальником которой стал А. Вебер. Согласно его точке зрения: «переход от ремесла к крупной промышленности представляет собой не что иное, как агломерационное явление чрезвычайно мощного размаха» [11]. Окрестные города крупных мегаполисов получили название городов-спутников, а срастание мелких городов с крупными городами стали называть агломерацией.

Проблема развития агломераций в России становится особенно актуальной в настоящий период времени, когда происходит структурная перестройка российской экономики на фоне продолжающегося экономического кризиса. В данных условиях необходимо использовать крупные городские агломерации, наращивая промышленный потенциал и используя в качестве локомотивов развития экономики регионов. В 2015 году власти Свердловской области вновь актуализировали проект расширения территории города Екатеринбурга за счет более тесной интеграции с такими городами, как Среднеуральск, Верхняя Пышма, Березовский, Арамил, получивший условное название «Большой Екатеринбург». Ранее подобные предложения исходили в 2007 г. от главы Екатеринбурга Аркадия Чернецкого, затем летом 2010 г. от губернатора Свердловской области А. С. Мишарина, однако все муниципалитеты городов-спутников отказались от присоединения в связи с отсутствием заинтересованности.

Главная цель данного проекта заключается в объединении Екатеринбурга и этих городов-спутников в одно муниципальное образование – городской округ «Большой Екатеринбург» для того, чтобы город получил статус крупнейшего мегаполиса в России и занял третье место среди самых привлекательных для инвесторов российских городов после Москвы и Санкт-Петербурга. По данным федеральной службы государственной статистики на 1 января 2016 года

Екатеринбург занимает 4 место по численности населения, и по нашему мнению имеет все шансы, для того, повысить свои позиции в данном рейтинге [1].

Существует очень много различных подходов к определению понятия «агломерация». Так, по мнению Е. Г. Анимицы и Н. Ю. Власовой «агломерация» – это «группа пригородов, слившихся с главным городом или несколько слившихся мелких городов» [12]. Исходя из этого понятия, мы можем сделать вывод, что на данный момент Екатеринбургская агломерация находится в стадии развития и требует значительных капиталовложений для полноценного становления.

По результатам ранее проводившихся опросов среди населения Свердловской области, было установлено, что большая часть респондентов, не видит положительных сторон от реализации данного проекта. Однако примерно четверть населения считает, что объединение городов приведет к позитивным тенденциям и развитию города как крупного мегаполиса. Эти данные позволяют сделать вывод о том, что у населения нет однозначного мнения по поводу эффективности реализации данного проекта. Для развития агломерации очень важно, чтобы население городов-спутников понимало все те преимущества, которые они получают в результате реализации проекта, поскольку это будет способствовать ускорению создания городского округа «Большой Екатеринбург». Поэтому, на данном этапе органам государственной власти Екатеринбурга необходимо информировать

граждан о положительных социально-экономических эффектах объединения городов [13].

В связи с обострением международных политических противоречий и введением торгового эмбарго рядом стран – основных торговых партнеров России в 2014 году в экономике стали развиваться кризисные явления. Свердловскую область также не обошли стороной негативные последствия, возникшие в результате экономического спада. В частности, в 2015 году произошло резкое снижение стоимости недвижимости, с 2016 года увеличены тарифы на городской транспорт, замечен значительный рост цен на товары и услуги на фоне общей инфляции, массовые сокращения рабочих и рост безработицы, снижение покупательной способности населения и закрытие ряда производственных предприятий [1].

Приоритетным направлением развития внешнеэкономических связей выступает тесное сотрудничество с Восточными торговыми партнерами. В этих условиях необходимо осуществлять структурную перестройку российской экономики, модернизируя, в первую очередь, отстающие отрасли и искать способы привлечения внешних инвесторов [2].

Развитию крупных городов в данной ситуации уделяется особое внимание, так как именно в них сосредотачиваются основные резервы российской экономики. Среди ряда крупных российских городов Екатеринбург лидирует по многим показателям, имеет ряд преимуществ, которые могут привлечь инвесторов со всего мира.

Во-первых, Екатеринбург имеет удобное географическое положение на стыке Европы и Азии. Он является административным центром Уральского федерального округа и имеет крупнейший транспортный узел трансконтинентального значения. На территории города расположен международный аэропорт «Кольцово», который связывает регион более чем со 100 различными странами, кроме этого, имеется шесть федеральных автострасс, семь магистральных железнодорожных линий, и через город проходит Транссибирская железнодорожная магистраль.

Для реализации крупных проектов по развитию транспортной инфраструктуры необходима дополнительная территория, где возможно будет их реализовать и привлечь иностранных инвесторов. В частности, при таком выгодном географическом положении Екатеринбурга, вполне реализуемы проекты по развитию высокоскоростных видов транспорта, в котором очень нуждаются жители городов-спутников. К примеру, 16 апреля 2015 года администрация Екатеринбурга подписала соглашение с «УГМК-Холдинг» о реализации проекта строительства трамвайной линии «Екатеринбург – Верхняя Пышма», которая будет способствовать созданию полноценной агломерации «Большой Екатеринбург» [3]. Необходимо также дальнейшее развитие международного аэропорта «Кольцово», введение

в эксплуатацию дополнительных площадей грузового, пассажирского терминала, с целью увеличения пассажиропотока и формирования важнейшего крупного транспортного узла на границе Европы и Азии в городе Екатеринбурге.

Во-вторых, для инвесторов может стать более привлекательным динамично развивающийся рынок жилой, коммерческой недвижимости в рамках строительства «Большого Екатеринбурга». В результате расширения территориальных границ регион способен получить на развитие дополнительные инвестиции. Вследствие расширения границ Екатеринбурга, возрастет спрос на недвижимость в близлежащих городах, что будет способствовать повышению инвестиционной активности и сбалансирует конъюнктуру, повысит уровень конкуренции на строительном рынке, что повысит потребительские свойства недвижимости как для жилья, так и для бизнеса за счет увеличения предложения объектов строительства на рынке. Ежегодное увеличение торговых оборотов в г. Екатеринбурге требует строительства новых логистических центров, вложение в которые является выгодным направлением для потенциальных инвесторов. Кроме того, при присоединении городов-спутников появится перспектива для развития сети доступных гостиниц эконом-класса, которых очень не хватает Екатеринбургу в связи с массовыми планируемыми международными мероприятиями на ближайшие годы [4]. Для оценки экономических показателей, отражающих развитие городских округов, находящихся рядом с г.Екатеринбургом целесообразно провести сравнительный анализ.

В табл. 1 представлен анализ доходов и инвестиций, в расчете на каждого жителя городских округов [1,6].

Анализ показателей доходов населения показывает увеличение доходов местного бюджета в Среднеуральске, однако средний объем дохода на 1 жителя ниже, чем в других исследуемых округах. Средний объем дохода в расчете на 1 человека по Екатеринбургу находится на более низком уровне, чем в Березовском, Арамиле и Верхней Пышме. При этом во всех исследуемых городских округах наблюдается тенденция увеличения численности населения в течение всего исследуемого периода.

Наибольший объем инвестиций на каждого человека в 2012–2013 гг. наблюдался в Арамиле, однако в 2014 году инвестиции на каждого жителя сократились на 31234,1 рублей, составив всего 1495,7 рублей. Положительная динамика увеличения показателя инвестиций на 1 человека заметна только в Березовском городском округе.

В-третьих, в Свердловской области на высоком уровне находится промышленное производство, горно-металлургическая отрасль и машиностроение. Однако для их развития требуется дополнительная территория.

Инвестиции в развитие Урала, как промышленного региона с каждым годом привлекают внимание все больший интерес со стороны международных инвесторов. Поэтому агломерация будет способствовать укреплению промышленного потенциала региона [5]. Учитывая резкие колебания в динамике инвестиций, рассчитаем средний объем инвестиций в расчете на одного жителя с 2012 по 2014 год (см. табл. 2).

На основе данных таблицы 2 видно, что средний объем инвестиций на 1 человека в городе Екатеринбурге ниже, чем в Березовском и Арамилском городских округах, однако выше, чем в Верхней Пышме и Среднеуральске. Максимальный средний объем инвестиций на 1 человека за исследуемый период замечен в Арамилском городском округе, а минимальный в городском округе Верхняя Пышма.

Табл. 1. Показатели, определяющие развитие городских округов Свердловской области

Название городских округов	Единица измерения	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.
Доходы местного бюджета (всего, включая безвозмездные поступления)					
муниципальное образование «город Екатеринбург»	тыс. руб.	32686560	35922624	31994505	–
городской округ Верхняя Пышма	тыс. руб.	1677045	2008086	2087338	–
Березовский городской округ	тыс. руб.	1891314	1754661	2032321	–
Арамилский городской округ	тыс. руб.	758234	703740	551346,8	–
городской округ Среднеуральск	тыс. руб.	405755	461688	545578	–
Численность населения на 1 января текущего года (все население)					
муниципальное образование «город Екатеринбург»	человек	1411137	1429433	1445662	1461372
городской округ Верхняя Пышма	человек	73854	76104	77964	79537
Березовский городской округ	человек	71023	72229	73184	73916
Арамилский городской округ	человек	17525	17749	17940	17981
городской округ Среднеуральск	человек	21069	21434	21706	22383
Объем доходов в расчете на 1 человека					
муниципальное образование «город Екатеринбург»	руб.	23163,3	25130,7	22131,4	
городской округ Верхняя Пышма	руб.	22707,6	26386,1	26773,1	
Березовский городской округ	руб.	26629,6	24293,0	27770,0	
Арамилский городской округ	руб.	43265,8	39649,6	30732,8	
городской округ Среднеуральск	руб.	19258,4	21540,0	25134,9	
Инвестиции в основной капитал за счет средств муниципального бюджета					
муниципальное образование «город Екатеринбург»	тыс. руб.	5206816	7096839	5233096	
городской округ Верхняя Пышма	тыс. руб.	96744	381229	209109	
Березовский городской округ	тыс. руб.	325597,3	124291	612800	
Арамилский городской округ	тыс. руб.	407519,4	580921	26833	
городской округ Среднеуральск	тыс. руб.	186150	11700	17085	
Объем инвестиций в расчете на 1 человека					
муниципальное образование «город Екатеринбург»	руб.	3689,8	4964,8	3619,9	
городской округ Верхняя Пышма	руб.	1309,9	5009,3	2682,1	
Березовский городской округ	руб.	4584,4	1720,8	8373,4	
Арамилский городской округ	руб.	23253,6	32729,8	1495,7	
городской округ Среднеуральск	руб.	8835,3	545,9	787,1	

Источник: <http://sverdl.gks.ru/>

Табл. 2. Средний объем инвестиций в расчете на 1 чел.

Название городского округа	Средний объем инвестиций в расчете на 1 чел., руб.
муниципальное образование «город Екатеринбург»	4091,5
городской округ Верхняя Пышма	3000,5
Березовский городской округ	4892,9
Арамилский городской округ	19159,7
городской округ Среднеуральск	3389,4

Таким образом, создание крупного муниципального образования позволит увеличить объем инвестиций на каждого человека в городе Екатеринбурге и значительно увеличить доходы местного бюджета. При этом, учитывая тот факт, что при объединении муниципальных образований появятся реальные перспективы для привлечения иностранных инвесторов, произойдет формирование единой ресурсной базы и создание единого рынка, то в этом случае все муниципалитеты получат положительный эффект от объединения и увеличение доходов в расчете на каждого человека.

При принятии окончательного решения о необходимости создания единого крупного муниципального образования в целях привлечения инвестиций важно выявить положительные эффекты от создания данного объединения.

На основе анализа таблицы 3, мы приходим к выводу о том, что создание единого муниципалитета

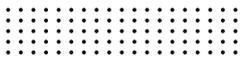
выгодно всем участникам, однако самую большую выгоду получит администрация города Екатеринбурга, поскольку произойдет значительный приток инвестиций и увеличатся возможности для развития города. В соответствии с законопроектом «О Стратегии социально-экономического развития Свердловской области на 2016–2030 годы» Свердловская область должна войти в ТОП-5 регионов национального рейтинга состояния инвестиционного климата в субъектах РФ. По нашему мнению, создание полноценной агломерации будет способствовать этому.

Особый статус столицы Урала подчеркивается тем, что в последние годы Екатеринбург выдвигают в качестве представительного города России для проведения различных международных мероприятий. В частности, Екатеринбург был избран для проведения Чемпионата мира по футболу в 2018 г., а также вошел в финал отборного тура в качестве претендента на проведение ЭКСПО-2020. Данные события способствуют повышению интереса инвесторов к Екатеринбургу, а также предоставляют возможности для того, чтобы преобразить внешний вид города [5].

Таким образом, развитие агломерации создает условия для ускорения социально-экономического развития региона. В крупные мегаполисы поступает больше инвестиций и это позволяет развивать города и их экономическую сферу. Однако главным препятствием объединения городов-спутников с областным центром является утрата своей финансово-экономической самостоятельности и приобретение статуса района, управление которым исходит из Администрации города Екатеринбурга. В итоге управление большим количеством территорий его усложняет, снижается

Табл. 3. Социально-экономические эффекты от создания единого муниципального образования «Большой Екатеринбург»

Преимущества для государственной власти	Преимущества для бизнеса	Преимущества для населения	
		Екатеринбург	города-спутники
Привлечение дополнительных инвестиций, улучшение инвестиционного климата	Улучшение возможностей для ведения бизнеса	Благоустройство территории города	
Увеличение численности населения городского округа	Развитие транспортной инфраструктуры	Повышение уровня жизни населения	
Повышение рейтинговых позиций Екатеринбурга	Дополнительное финансирование бизнеса за счет инвестиций	Развитие транспортной инфраструктуры и коммуникации между городами	
Развитие градостроительства и города как международного центра притяжения	Расширение строительного бизнеса за счет вовлечения в оборот пустующих земель между городами	Снижение стоимости и повышение доступности жилья	Повышение уровня социального обслуживания населения
Расширение территориальных границ и увеличение выплат за счет федерального бюджета	Возможность привлечения более квалифицированных сотрудников в результате трудовой иммиграции	Возможность регистрации и проживания в крупном мегаполисе, культурном центре Урала	



Акьюлов Р. И., Оголихина С. Д.

эффективность управления и увеличивается дезинтеграционные тенденции. Поэтому еще на этапе создания проекта единого муниципального образования органам государственной власти необходимо совершенствовать систему управления в таком крупном муниципальном образовании для успешной его трансформации в более крупное образование.

На наш взгляд, создание единого муниципалитета имеет больше положительных, чем отрицательных сторон, так как общий эффект от реализации проекта будет выгоден в итоге всем сторонам. «Большой Екатеринбург» получит возможность привлечения инвестиций не только из федерального бюджета и внебюджетных фондов, но и от иностранных инвесторов. В результате создания единого муниципального образования будут достигнуты следующие результаты:

1. Улучшится инвестиционный климат региона.
2. Получит дополнительный импульс развитие дорожной-транспортной инфраструктуры территории «Большого Екатеринбурга».
3. Местный рынок труда пополнится дополнительными рабочими местами в результате развития рынка промышленного производства и строительной индустрии.
4. Развитие градостроительства и рациональное размещение населения.

5. Объединение торговых рынков и развитие крупных логистических терминалов.

6. Развитие инновационной, культурной и научно-образовательной сфер.

Одним из ключевых факторов реализации проекта «Большой Екатеринбург» является формирование позитивного отношения населения городов-спутников, основанного на перспективах, которые появятся в результате реализации проекта. Кроме этого на первоначальном этапе важно заинтересовать и привлечь инвесторов, разработать проект будущего развития, включающий расчет социально-экономического эффекта от объединения.

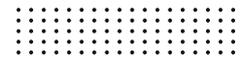
Таким образом, Екатеринбургская агломерация является наиболее значимым межрегиональным центром социально-экономического развития и притяжения для всего Урала. Для дальнейшего развития Екатеринбургской агломерации необходимо создание единого муниципального образования, что будет способствовать повышению рейтинга города Екатеринбурга в мировой системе инвестиционной привлекательности среди городов мегаполисов для реализации проектов по строительству инновационных предприятий, современных рекреационно-туристических зон, крупных спортивных-развлекательных торговых центров и в целом комплексного благоустройства.

Литература:

1. Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по Свердловской области [электронный ресурс]. URL: <http://sverdl.gks.ru/> (дата обращения 5.03.2016).
2. Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на 2016 год и на плановый период 2017 и 2018 годов» (разработан Минэкономразвития России) [электронный ресурс]. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=189671> (дата обращения 6.03.2016).
3. Официальный интернет-портал правовой информации Свердловской области Областная газета URL: <http://www.oblgazeta.ru/pressreleases/10363/> (дата обращения 15.03.2016)
4. *Колодин А. В.* Формирование городских агломераций как фактор экономического развития региона // Terra economicus (Экономический вестник Ростовского государственного университета). 2009. Том 7. №3 (часть 3) [электронный ресурс]. URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/formirovanie-gorodskih-aglomeratsiy-kak-faktor-ekonomicheskogo-razvitiya-regiona>
5. Закон Свердловской области от 21.12.2015 N 151-ОЗ «О Стратегии социально-экономического развития Свердловской области на 2016–2030 годы» URL: <http://www.oblgazeta.ru/newspaper/archive/2015-12/1442/> (дата обращения 12.03.2016).

References:

1. Territorial authority of Federal State Statistics Service in Sverdlovsk region [e-resource]. URL: <http://sverdl.gks.ru/> (date of reference: 05.03.2016)
2. The forecast of social and economic development of the Russian Federation for 2016 and on planning period of 2017 and 2018” (it is developed by the Ministry of Economic Development of the Russian Federation) [e-resource]. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=189671> (date of reference 06.03.2016).
3. Official Internet portal of legal information of Sverdlovsk region Regional newspaper URL: <http://www.oblgazeta.ru/pressreleases/10363/> (date of reference 15.03.2016)
4. *Kolodin A. V.* Formation of city agglomerations as factor of economic development of the region // Terra economicus (Economic bulletin of the Rostov state university) of 2009. Volume 7. No. 3 (part 3) [e-resource]. URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/formirovanie-gorodskih-aglomeratsiy-kak-faktor-ekonomicheskogo-razvitiya-regiona> (date of reference 15.03.2016)
5. The law of Sverdlovsk region from 21.12. 2015 N 151-OZ “About Strategy of social and economic development of Sverdlovsk region for 2016–2030” URL: <http://www.oblgazeta.ru/newspaper/archive/2015-12/1442/> (date of reference 12.03.2016).



Литература:

6. Базы данных показателей муниципальных образований по Свердловской области. Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по Свердловской области [электронный ресурс]. URL: <http://www.gks.ru/dbscripts/munst/munst65/DbInet.cgi> (дата обращения 12.03.2016).
7. Алексеева Е. Н. Социологический анализ современных тенденций развития городских агломераций // Вестн. Моск. Ун-Та. Сер. 18. Социология и политология. 2013. №4.
8. Формирование городской агломерации: учеб. пособие / В. А. Ильин, С. А. Селякова, Р. Ю. Малышев и др. – Вологда: ВНКЦ ЦЭМИ РАН, 2006. – 126 с.
9. Регулирование городских агломераций в странах Европы (аналитический материал) [электронный ресурс]. URL: http://www.archipelag.ru/agenda/povestka/evolution/irkutsk/b2_reg_aglomer/ (дата обращения 14.03.2016).
10. Колодин А. В. Тенденции и перспективы развития современных городских агломераций России // Бизнес. Образование. Право. Вестник Волгоградского института бизнеса. 2012. №3.
11. Беккер В. Я., Пащенко А. Ф. Анализ и прогноз инновационного развития московской агломерации // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. 2011. Т.4. №5 [электронный ресурс]. URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/analiz-i-prognoz-innovatsionnogo-razvitiya-moskovskoy-aglomeratsii> (дата обращения: 12.03.2016)
12. Колясников В. А. Развитие понятия «Городская агломерация» // Академический вестник УралНИИпроект РААСН. 2015. №2 [электронный ресурс]. URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/razvitie-ponyatiya-gorodskaya-aglomeratsiya> (дата обращения: 12.03.2016)
13. «Эксперт-Урал» №25 (426) 28 июня 2010 [электронный ресурс]. URL: http://www.e1.ru/articles/finans/archive_2010_6/page_1/006/800/article_6800.html

References:

6. Databases of indicators of municipalities on Sverdlovsk region. Territorial authority of Federal State Statistics Service in Sverdlovsk region [e-resource]. URL: <http://www.gks.ru/dbscripts/munst/munst65/DbInet.cgi> (date of reference 12.03.2016).
7. Alekseeva E. N. Sociological Analysis of Current Trends of Development of city agglomerations[e-resource] Vestn. Mosk. Un-Ta. It is gray. 18. Sociology and political science. 2013. No. 4.URL: <http://www.Socio.Msu.Ru/Vestnik/Archive/Text/2013/4/07.Pdf> (date of reference 12.03.2016).
8. Formation of city agglomeration: studies. grant/V.A. Ilyin, S.A. Selyakova, R. Yu. Malyshev, etc. – Vologda: VNKTS TsEMI Russian Academy of Sciences, 2006. – 126 pages.
9. Regulation of city agglomerations in the countries of Europe (analytical material) [e-resource] URL:http://www.archipelag.ru/agenda/povestka/evolution/irkutsk/b2_reg_aglomer/ (date of reference 14.03.2016).
10. Kolodin A. V. Tendencies and prospects of development of modern city agglomerations of Russia // Business. Education. Right. Bulletin of the Volgograd institute of business. 2012. №3.
11. Becker of V. Ya. Pashchenko A. F. Analysis and forecast of innovative development of the Moscow agglomeration // Problem analysis and state and administrative design. 2011. T.4. №5 [e-resource]. URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/analiz-i-prognoz-innovatsionnogo-razvitiya-moskovskoy-aglomeratsii> (date of reference 12.03.2016)
12. Kolyasnikov V. A. Development of the concept “City Agglomeration” // Academic messenger Uralniiprojekt of RAACH. 2015. №2 [e-resource]. URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/razvitie-ponyatiya-gorodskaya-aglomeratsiya> (date of reference 12.03.2016)
13. “Expert Urals” №25 (426) 28 of June, 2010 [e-resource]. URL: http://www.e1.ru/articles/finans/archive_2010_6/page_1/006/800/article_6800.html

РЕАЛИЗАЦИЯ ПРОЕКТОВ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В СУБЪЕКТАХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЯХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Колесникова К. И.

кандидат социологических наук, доцент, доцент кафедры теории и социологии управления Уральского института управления – филиала, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия), 620990, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 марта, д. 66, к. 506, ksenia.kolesnikova@uapa.ru

Темняков В. В.

исполнительный директор Благотворительного фонда «Свои дети» (Россия), 620012, Екатеринбург, ул. Уральских рабочих, 14, к. 270, temnyakov.vv@yandex.ru

УДК 338.246(470)
ББК 65.050.2(2Рос)

Цель. Рассмотрение механизмов государственно-частного и муниципально-частного партнерства в России, выявление основных проблем, тенденций и путей дальнейшего использования данных механизмов в РФ.

Методы. Проанализирован опыт использования государственно-частного и муниципально-частного партнерства в России; выявлены регионы-лидеры по применению данных инструментов (на основе данных Единой информационной системы государственно-частного партнерства в Российской Федерации); определены основные проблемы недостаточного объема реализации данного инструмента в РФ.

Результаты. Исходя из опыта реализации инструментов государственно-частного и муниципально-частного партнерства в зарубежных странах, на основе научно обоснованных подходов и экспертных оценок, а также собственных выводов, исследованы основные проблемы реализации государственно-частного и муниципально-частного партнерства на современном этапе. Сделан вывод о необходимости укрепления нормативно-правовой базы в области ГЧП и МЧП, улучшения инвестиционного климата в РФ и развития системы государственных гарантий для частных партнеров.

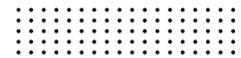
Научная новизна. Научная новизна заключается в исследовании основных проблем развития государственно-частного и муниципально-частного партнерства в РФ и их взаимосвязи с возможностями государства в кризисный период.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, муниципально-частное партнерство, концессионные соглашения, субъекты РФ, муниципальные образования.

IMPLEMENTATION OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP PROJECTS IN FEDERAL SUBJECTS AND MUNICIPALITIES OF THE RUSSIAN FEDERATION

Kolesnikova K. I.

Candidate of sociological sciences, Associate Professor, Associate Professor of the Department of theory and sociology of management of the Ural Institute of Management – branch of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), office 506, 66, 8 marta St., Yekaterinburg, Russia, 620990, ksenia.kolesnikova@uapa.ru



Колесникова К. И., Темняков В. В.

Temnyakov V. V.

the Executive Director of the Foundation

“Our children” (Russia), room 270, 14, Uralskikh Rabochikh St., Yekaterinburg, Russia, 620012, temnyakov.vv@yandex.ru.

Purpose. The purpose of the article is to investigate public-private and municipal-private partnership in federal subjects and municipalities in Russia, to determine key problems, tendencies and ways of perspective usage of such mechanisms in the Russian Federation.

Methods. The experience of implementing public-private and municipal-private partnership in Russia was analyzed; leading territories in the sphere of application of the mentioned instruments were identified (on the basis of data from the Unified information system of public-private partnership in the Russian Federation); key problems of the insufficient scope of application of this instrument were identified.

Results. On the basis of studying the experiences of public-private and municipal-private partnership instruments' implementation in foreign countries, scientifically reliable approaches and experts' opinions and original conclusions, key contemporary issues of the practice of public-private and municipal-private partnership were investigated. The conclusion on the necessity of advancing public-private and municipal-private partnership legislation, ameliorating investment climate and developing the system of government guarantees for private partners.

Scientific novelty. Scientific novelty consists of researching main problems in developing public-private and municipal-private partnership in the RF and their interconnection with the government's capacity in a period of crisis.

Keywords: public-private partnership, municipal-private partnership, concession agreements, the subject of the Russian Federation, municipality.

Одним из современных инструментов проведения эффективной региональной политики является государственно-частное и муниципально-частное партнерство. Данный механизм получает всё большее признание в бизнес-среде и органах государственной власти Российской Федерации. Однако, существует ряд проблем, не позволяющих использовать потенциал данного инструмента в полном объеме. Это, в свою очередь, является возможностью для дальнейшего развития данного института.

Особенностью современной экономической ситуации в РФ является кризис, который не позволяет государству в полной мере реализовывать все необходимые государственные программы и проекты по строительству объектов инфраструктуры и иных объектов. В бюджете 2016 года Правительством РФ прописан дефицит федерального бюджета в сумме 2 360 190 000,0 тыс. рублей. [1, с. 1] Виной тому выступают сразу несколько факторов: значительное падение курса рубля, резкое снижение мировых цен на нефть и другие.

В данных условиях одним из возможных вариантов покрытия недостатка бюджета и полноценной реализации государственных, региональных и муниципальных программ может стать инструмент государственно-частного и муниципально-частного партнерства. Федеральный закон от 13.07.2015 N 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» определяет государственно-частное партнерство, муниципально-частное партнерство как «юридически оформленное на определенный срок и основанное на объединении ресурсов,

распределении рисков сотрудничество публичного партнера, с одной стороны, и частного партнера, с другой стороны, которое осуществляется на основании соглашения о государственно-частном партнерстве, соглашения о муниципально-частном партнерстве, заключенных в соответствии с настоящим Федеральным законом в целях привлечения в экономику частных инвестиций, обеспечения органами государственной власти и органами местного самоуправления доступности товаров, работ, услуг и повышения их качества». [2, с. 3]

Отвечая на вопрос, а возможно ли получение какого-либо реального эффекта от государственно-частного партнерства, стоит обратиться к истории возникновения и развития государственно-частного (далее ГЧП) партнерства в России и зарубежных странах.

В России XIX века был хорошо известен опыт использования концессий. Так, в 1836 г. император Николай I предоставил концессию на строительство железнодорожной ветки из Царского Села в Санкт-Петербург Францу Антону фон Герстнеру. Под реализацию указанного проекта государством были бесплатно выделены земельные участки и предоставлены государственные гарантии. [3, с. 66]

В зарубежных странах частно-государственное партнерство получило развитие в тех сферах, которые традиционно требовали повышенного контроля со стороны государства. К ним можно отнести общественный транспорт, строительство дорог, жилищно-коммунальная сфера. Лидирующие позиции в сфере реализации проектов сегодня занимают США, Германия, Франция, Великобритания. В США большая часть проектов реализуется на муниципальном уровне, здесь широко распространены проекты в сферах школьного образования, уборки мусора, водопровод. К наиболее успешным проектам, реализованным в Великобритании, относят строительство метрополитена и Евротоннеля. Среди приоритетных направлений ЧГП и МЧП, реализованных во Франции, выделяют строительство, сбор и переработку мусора, подготовку сетей водоснабжения и канализации.

Впервые в региональном законодательстве РФ понятие государственно-частного партнерства появилось в Законе Санкт-Петербурга от 25.12.2006 № 627-100 «Об участии Санкт-Петербурга в государственно-частных партнёрствах». В Свердловской же области документ данный документ появился лишь в 2011 году, положения государственно-частного партнерства были закреплены в Законе Свердловской области от 23.05.2011 № 28-ОЗ «Об участии Свердловской области в государственно-частном партнерстве». [4]

Во многом долгосрочный (по российским меркам) опыт реализации государственно-частных партнерств в Санкт-Петербурге позволяет ему занимать на данный момент лидирующее положение среди других субъектов РФ. Об этом свидетельствует и рейтинг, составленный Центром развития государственно-частного партнерства в 2015 году. [5]

Анализируя данный рейтинг, мы можем сказать, что в настоящее время инструмент ГЧП реализуется во всех 85 регионах Российской Федерации, однако уровень развития и использования данного механизма сильно дифференцирован, что в свою очередь может говорить, как о неэффективной работе властей данных субъектов в РФ, так и о низкой экономической привлекательности данных регионов в глазах частных партнеров. Конкретное решение данного вопроса необходимо принимать по каждому региону в отдельности, опираясь, прежде всего, на результаты различных исследований.

За 10 лет после первого законодательного закрепления ГЧП в Российской Федерации уже было реализовано 1285 проектов государственно-частного и муниципально-частного партнерства, что говорит о планомерном, поступательном развитии данного инструмента, даже несмотря на 2 кризиса, прошедших в России за эти годы (2008–2009) и (2014–наст.вр.). При этом стоит указать и распределение проектов государственно-частного и муниципально-частного партнерства (далее МЧП) по направленности данных проектов.

Несмотря на многообразие типов ГЧП, в России же наиболее развитой формой ГЧП является форма Концессий. Федеральный закон от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» определяет механизм концессии как «механизм, в котором одна сторона (концессионер) обязуется за свой счет создать и (или) реконструировать определенное этим соглашением имущество (недвижимое имущество или недвижимое имущество и движимое имущество, технологически связанные между собой и предназначенные для осуществления деятельности, предусмотренной концессионным соглашением) (далее – объект концессионного соглашения), право собственности на которое принадлежит или будет

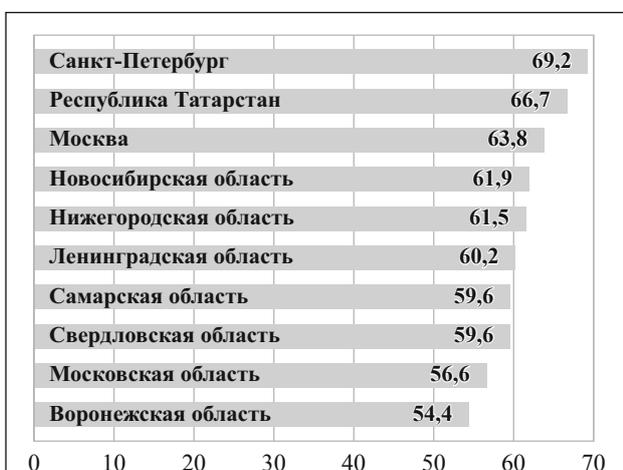


Рис. 1. Рейтинг субъектов РФ по уровню развития ГЧП [5]



Рис. 2. Типы проектов государственно-частного партнерства, реализованных в субъектах РФ [5]

принадлежать другой стороне (концеденту), осуществлять деятельность с использованием (эксплуатацией) объекта концессионного соглашения, а концедент обязуется предоставить концессионеру на срок, установленный этим соглашением, права владения и пользования объектом концессионного соглашения для осуществления указанной деятельности». [7, с. 3.]

На протяжении 10 лет данная форма государственно-частного партнерства была, по сути, единственным возможным способом его реализации. Однако в 2015 году был принят Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации» [1], расширяющий возможности государства в использовании различных типов партнерств.

Помимо этого, в России ведется планомерная работа по улучшению реализации проектов ГЧП и МЧП. Так, с целью повышения эффективности данного инструмента, а также унификации и систематизации данных видов партнерств, создания общей базы проектов ГЧП и МЧП на всей территории России, Центром развития государственно-частного партнерства в России при поддержке Министерства экономического развития Российской Федерации создана Единая информационная система государственно-частного партнерства в Российской Федерации – официальный ресурс по ГЧП.

Основными задачами данной Информационной системы являются:

- создание единой базы всех проектов ЧГП и МЧП, реализуемых на территории РФ, а также нормативных актов, регулирующих данную сферу;
- формирование единых форм документации по проектам;
- анализ инвестиционного потенциала субъектов и муниципальных образований РФ.

Задаваясь вопросом, а что же дает государственно-частное партнерство каждой из сторон и всей экономике в целом стоит привести ряд преимуществ и выгод данного инструмента.

В первую очередь стоит упомянуть выгоды для государства, региона и муниципального образования, поскольку именно по их инициативе начинается реализация тех или иных проектов государственно-частного или муниципально-частного партнерства. Выгодами могут являться:

- минимизация рисков при их разделении с частным партнером;
- снижение издержек на создание и поддержание социально значимой инфраструктуры;
- рост надежности государственных и муниципальных инвестиций.

Далее стоит сказать о выгодах для частного партнера. Данный пункт очень важен, поскольку именно он говорит о том, что частный партнер вступает в данные

взаимоотношения на добровольной основе, исходя из личных побуждений экономической и иной личной выгоды. С другой же стороны недостаточное развитие выгод для частного партнера ведет к отсутствию предложений с их стороны, что в свою очередь приводит к «зависанию» проектов и откладыванию их реализации. Соответственно о данных выгодах стоит говорить, как о необходимых рычагах привлекательности ГЧП и МЧП. Можно выделить следующие выгоды для бизнеса:

- гарантии государства под долгосрочные инвестиционные проекты;
- защищенность инвестиций: в долгосрочной перспективе частная компания получает и государственные активы, и государственные заказы на объект соглашения;
- гарантированная рентабельность;
- самостоятельность в принятии оперативных решений.

Помимо этого, в результате данного взаимодействия возникает выгода для экономики территории конкретного субъекта РФ или муниципального образования:

- интенсивное развитие инфраструктуры и обновление основных производственных фондов;
- повышение качества строительства, эксплуатации и управления за счет инноваций, стимулов и компетенций частных партнеров;
- расширение доступа к рынкам частного капитала;
- снижение бюджетной нагрузки и высвобождение дополнительных денежных средств.

Государственно-частное (муниципально-частное) партнерство сегодня является взаимовыгодной формой реализации тех или иных проектов, и, соответственно встает логичный вопрос: какими причинами можно объяснить недостаточный уровень развития ГЧП и МЧП в России и какие факторы могут привести к увеличению количества инвестиционных проектов? Для ответа на данный вопрос, по нашему мнению, необходимо обратиться к проведенным исследованиям в данной отрасли.

В 2014 году компанией «Эрнст энд Янг (СНГ) Б.В.» было проведено исследование «Курс 2030: исследование развития инфраструктуры в России», направленное на изучение мнений представителей бизнес-среды РФ, представителей органов государственной власти и экспертов относительно основных направлений и проблем развития ГЧП и МЧП в РФ.

В результате проведенного исследования было выявлено, что 68 % опрошенных называют одним из основных препятствий для привлечения частных инвестиций в инфраструктуру недостаточные гарантии возврата инвестиций. Однако немаловажным фактором является то, что частный сектор готов инвестировать в российскую инфраструктуру, но при этом рассматривает на необходимое содействие правительства

в достижении требуемого уровня доходности, например, через механизм минимального гарантированного дохода (availability payment).

К большому сожалению, реализация данного пункта является достаточно сложным процессом, особенно в условиях современных экономических реалий. Высокий процент инфляции (11–12% в год) [8] и сильная волатильность национальной валюты и ее зависимость от нефтяных котировок, а также длительность сроков реализации некоторых проектов (сроки реализации некоторых проектов превышают рубеж в 15 лет), являются факторами, не позволяющими рассчитать риски реализации проектов и соответственно утвердить государственные обязательства в финансовой сфере.

Еще одной немаловажной проблемой реализации данного инструмента следует назвать закрытость деятельности органов государственной власти РФ и органов местного самоуправления. Так, 72% опрошенных считают, что недостаточная прозрачность механизмов принятия решений о реализации проектов является одним из основных препятствий, сдерживающих развитие инфраструктуры в России.

Помимо этого, можно говорить об отсутствии целенаправленных стратегических планов развития субъектов РФ и муниципальных образований. 49% участников исследования указали в качестве основного недостатка развития региональных проектов на отсутствие региональной стратегии развития инфраструктуры. Изменчивость приоритетов развития субъектов и муниципальных образований РФ и отсутствие документационно закреплённого вектора развития

являются отпугивающими факторами реализации проектов ГЧП и МЧП.

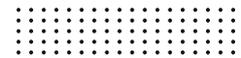
На рис. 3 представлена структура потребностей субъектов и муниципальных образований РФ в реализации проектов ЧПП и МЧП.

Данное распределение позволяет сделать следующие выводы. Большинство проектов государственно-частного и муниципально-частного партнерства в России реализуется на региональном и муниципальном уровнях. По нашему мнению, данная ситуация вполне логична и определяется 3 причинами. Во-первых, это более низкая стоимость проектов (ввиду их масштаба); во-вторых, отсутствие в некоторых регионах и муниципалитетах средств для полноценной реализации региональных и муниципальных проектов; в-третьих, отрасли, в которых ведется взаимодействие, относятся к сферам полномочий органов власти субъекта РФ и органов местного самоуправления.

Наиболее привлекательными отраслями для реализации проектов ГЧП и МЧП в России являются отрасли транспортной инфраструктуры, а также сфера ЖКХ. Причинами тому могут служить: большой спрос на частного партнера в данной отрасли; возможность получения стабильной прибыли. Наряду с этим мы можем видеть непривлекательность социальной сферы, поскольку большинство проектов в данной отрасли не позволяет получать доход в короткие сроки в связи с тем, что большинство услуг, оказываемых государством в данной сфере, являются бесплатными для населения.

Одной из основных задач закона о государственно-частном и муниципально-частном партнерстве





Колесникова К. И., Темняков В. В.

является привлечение представителей бизнеса в различные сферы жизнедеятельности. Принятие закона о государственно-частном и муниципально-частном партнерстве постепенно привело к возникновению у представителей частного бизнеса интереса и желания работать в социальной сфере, в том числе – здравоохранении.

В качестве примера можно привести проекты частно-государственного партнерства в сфере медицины, реализованные в муниципальных образованиях Свердловской области: Уральский клинический лечебно-реабилитационный центр в Нижнем Тагиле и детская поликлиника в районе «Академический» в Екатеринбурге. Данные проекты признаны успешными. Так, открытие поликлиники в районе «Академический» является очень важным событием в жизни города Екатеринбурга и всей Свердловской области. На момент строительства больницы в районе проживало 40 тысяч человек, из которых 10 тысяч – дети. Можно говорить о том, что реализация данного проекта привела к повышению доступности получения необходимой медицинской помощи. При этом не стоит забывать и о современности применяемых технологий, реализация которых стала возможна благодаря участию частных партнеров в строительстве данного объекта.

Для российских муниципальных образований проекты ЧГП и МЧП, реализованные на их территории, сегодня становятся одним из конкурентных преимуществ, и способом обеспечения устойчивого развития. Целями муниципально-частного партнерства являются повышение качества муниципальных услуг и привлечение частных партнеров к решению конкретных проблем развития муниципального образования. Однако очень часто возникают опасения, что реализация проектов по развитию инфраструктуры муниципальных образований может привести к снижению качества муниципальных услуг, сокращению числа рабочих мест.

Одним из позитивных факторов, определяющих развитие институтов ГЧП и МЧП партнерств в РФ является совершенствование нормативно-правовых актов, регулирующих эту сферу.

В качестве мер по совершенствованию реализации проектов государственно-частного

и муниципально-частного партнерства в субъектах и муниципальных образованиях РФ можно предложить следующее:

1. Выделение в структуре органов государственной власти и местного самоуправления специальных подразделений, уполномоченных осуществлять функции контроля, прогнозирования, планирования в сфере государственно-частного и муниципально-частного партнерства.

2. Формирование региональных агентств и негосударственных организаций по развитию государственно-частного партнерства в субъектах и муниципальных образованиях РФ.

3. Создание в субъектах и муниципальных образованиях РФ благоприятных экономических условий для реализации проектов.

4. Формирование положительного мнения бизнес-сообщества относительно проектов частно-государственного и муниципально-частного партнерства. Просвещение в области реализации таких отношений.

5. Обеспечение открытости конкурсных процедур, проводимых при отборе проектов ЧГП и МЧП.

Эти меры могут способствовать более активному привлечению частных партнеров в данных сектор и совершенствованию взаимоотношений между органами власти и бизнес-сообществом регионов и муниципальных образований в России.

Дальнейшее развитие данного механизма возможно при условии улучшения инвестиционного климата в российских регионах и муниципальных образованиях, а также наличия государственных гарантий, позволяющих обеспечить «экономическую безопасность» частных партнеров, участвующих в данных соглашениях. Государство в лице ГЧП и МЧП приобретает новый современный механизм реализации своих программ и проектов, а также источник их внебюджетного финансирования, что является немаловажным фактором в современной экономической ситуации. Также, проекты ГЧП и МЧП могут способствовать успешному социально-экономическому развитию субъектов и муниципальных образований РФ, реализации ими собственных проектов без привлечения средств из федерального бюджета.

Литература:

1. О федеральном бюджете на 2016 год: Федеральный закон от 14.12.2015 № 359-ФЗ // Российская газета. 2015. 17 декабря.
2. О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 13.07.2015 N 224-ФЗ // Российская газета. 2015. 17 июля.

References:

1. On the 2016 federal budget: Federal Law, 14.12.2015 No. 359-FZ // Rossiyskaya gazeta. 2015. 17 December.
2. On public-private partnership, municipal-private partnership in the Russian Federation and amending the legislation of the Russian Federation: Federal Law, 13.07.2015 No. 224-FZ // Rossiyskaya gazeta. 2015. 17 July.

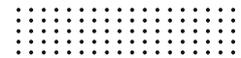


Литература:

3. *Резниченко И. В.* Модели государственно-частного партнерства // Вестник Санкт-Петербургского университета. Сер. «Менеджмент». – 2010. – Вып. 4. – С. 58–83. – С. 66.
4. Об участии Свердловской области в государственно-частном партнерстве: Закон Свердловской области от 23.05.2011 №28-ОЗ // Областная газета. 2011. 25 мая.
5. Официальный сайт Единой информационной системы государственно-частного партнерства в Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <http://pppi.ru> (дата обращения 25.03.2016).
6. *Козлов А.* Государственно-частное партнерство: сущность, классификация [Электронный ресурс]. URL:<http://uecs.ru/uecs-38-382012/item/1053-2012-02-20-06-19-20> (дата обращения 26.03.2016).
7. О концессионных соглашениях: Федеральный закон от 21.07.2005 № 115-ФЗ // Российская газета. 2005. 26 июля.
8. Официальный сайт Центрального банка Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <http://www.cbr.ru/> (дата обращения 26.03.2016)

References:

3. *Reznichenko I. V.* Models of public-private partnership // Vestnik Sankt-Peterburgskogo universiteta. Ser. "Management". 2010. Issue No. 4. P. 58–83. (P. 66).
4. On the participation of Sverdlovsk oblast in public-private partnership: Sverdlovsk oblast's law, 23.05.2011 No. 28-OZ // Oblastnaya gazeta. 2011. 25 May.
5. Official web site of the Unified information system of public-private partnership in the Russian Federation [e-resource]. URL: <http://pppi.ru> (date of reference: 25.03.2016).
6. *Kozlov A.* Public-private partnership: nature and classification [e-resource]. URL: <http://uecs.ru/uecs-38-382012/item/1053-2012-02-20-06-19-20> (date of reference: 26.03.2016).
7. On concession agreements: Federal Law, 21.07.2005 No. 115-FZ // Rossiyskaya gazeta. 2005. 26 July.
8. Official web site of the Central Bank of Russia [e-resource]. URL: <http://www.cbr.ru/> (date of reference: 26.03.2016)



СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ ПОВЫШЕНИЯ ИНВЕСТИЦИОННОЙ ПРИВЛЕКАТЕЛЬНОСТИ НОВОСИБИРСКА

Черняков М. К.

доктор экономических наук, профессор, заведующий кафедрой менеджмента, Сибирский университет потребительской кооперации, 630087, г. Новосибирск, пр. К. Маркса, 26, ch_meneg@sibupk.nsk.su

Чернякова М. М.

кандидат экономических наук, доцент кафедры менеджмента, Сибирский институт управления – филиал РАНХиГС, 630102, г. Новосибирск, ул. Нижегородская, 6, mariamix@mail.ru

УДК 332.1(571.14)
ББК 65.261.78(2Рос-4Нос)

Цель. Изучение факторов инвестиционной привлекательности города Новосибирска и обоснование современных механизмов ее повышения.

Методы. Проанализирован процесс выполнения инвестиционных проектов, а именно введение в эксплуатацию в 2014 году крупных инвестиционных объектов и ход их реализации в 2015 году по городу Новосибирску.

Результаты. Разработан прогноз основных показателей по социально-экономическому развитию города Новосибирска на 2016 год. На основании приведенного анализа и результатов прогнозирования был разработан проект «Имидж города как фактор управления инвестиционной привлекательностью». Установлено, что главной задачей администрации Новосибирска является создание оптимального климата для работы крупных и средних инвесторов

Научная новизна. Выявление закономерностей влияния имиджа города на его инвестиционную привлекательность.

Ключевые слова: инвестиционная привлекательность, инвестиционный климат, инвестиционный потенциал, инвестиционный риск.

STATE OF AFFAIRS AND PERSPECTIVES OF AN INCREASE IN NOVOSIBIRSK'S INVESTMENT ATTRACTIVENESS

Chernyakov M. K.

Doctor of Science (Economics), Professor, Head of the Department of Management, Siberian University of Consumer Cooperation (Russia), 26, K. Marx Ave., Novosibirsk, 630087, ch_meneg@sibupk.nsk.su

Chernyakova M. M.

Candidate of Science (Economics), docent of the Department of Management, Siberian Institute of Management – branch of RANEPА (Russia), 6, Nizhegorodskaya St., Novosibirsk, 630102, mariamix@mail.ru

Purpose. The purpose of the article is to study the factors of Novosibirsk's investment attractiveness and to substantiate contemporary mechanisms of an increase in it.

Methods. An analysis of the process of accomplishing investment projects is presented, namely in regards to commissioning (as of 2014) and realization (as of 2015) Novosibirsk's major investment projects.

Results. A forecast of Novosibirsk's 2016 key socio-economic indicators is made. The project "City's image as a factor of investment attractiveness management" is developed on the basis of conducted analysis and results of forecasting. The article has determined that Novosibirsk city authorities' main goal is to create optimal climate for the business ventures of large and medium investors.

Scientific novelty. The article has identified regularities in the city's image influence over its investment attractiveness.

Keywords: investment attractiveness, investment climate, investment potential, investment risk.

Важнейшим фактором устойчивого развития экономики города и повышения качества жизни населения является привлечение инвестиций. Крупные инвестиционные объекты, введенные в эксплуатацию в 2014 году в городе Новосибирске приведены в таблице 1 [1]. Следует отметить, что в 2014 году были завершены 9 инвестиционных проектов общей мощностью объектов 251,9 тыс. м² и 6,87 км. «В январе – июне 2015 года объем инвестиций в основной капитал (без субъектов малого предпринимательства и объема инвестиций, не наблюдаемых прямыми статистическими методами) составил 28,5 млрд рублей, что на 16,7% ниже уровня соответствующего периода 2014 года (в сопоставимых ценах)» [1]. Ограниченные финансовые возможности бюджетной системы, снижение уровня доходов населения и общая экономическая неуверенность инвесторов определяют динамику инвестиций. На снижение инвестиционной активности организаций в значительной степени влияет закрытие внешних рынков капитала, что

влечет снижение ресурсной базы банков и повышение стоимости заемных средств. В 2015 году в Новосибирске осуществляется реализация 16 крупных инвестиционных проектов (табл. 2) [1].

В настоящее время на территории города Новосибирска реализуются 88 инвестиционных проектов, в рамках которых общий объем инвестиций составляет 1,9 млрд. рублей, в том числе в области инженерной и транспортной инфраструктуры – 1,3 млрд. рублей, в социальной сфере – 0,5 млрд. рублей, в производственной сфере – 0,1 млрд. рублей.

«По итогам 2015 года объем инвестиций (с учетом субъектов малого предпринимательства) оценивается в размере 104,9 млрд. рублей, что на 2,1 млрд. рублей меньше, чем в 2014 году» [1]. Индекс физического объема инвестиций в основной капитал в 2015 году, по оценке, составит 90% к уровню предыдущего года.

Снижение инвестиционной активности негативно влияет на развитие строительной отрасли. «За восемь

Табл. 1. Крупные инвестиционные объекты, введенные в эксплуатацию в 2014 году в г. Новосибирске [1]

Предложения	Инициатор/застройщик	Проектная мощность объекта
Мостовой переход через реку Обь по Оловозаводскому створу	Мэрия города Новосибирска	5,8 км
Транспортная развязка на пересечении Каменской магистрали, Красного проспекта, улиц Большевицской Фабричной	Мэрия города Новосибирска	1,07 км
Многофункциональный торгово-развлекательный комплекс «Галерея Новосибирск» по ул. Гоголя	ООО «Новомолл»	129,9 тыс. м ²
Многофункциональное здание «Калейдоскоп» по ул. Сибиряков-Гвардейцев	ЗАО «Левобережное»	54,5 тыс. м ²
Торговый комплекс «Леруа Мерлен» по пер. Фабричному	ООО «Сотис»	19,8 тыс. м ²
Торговый комплекс «Лента» по ул. Игарской	ООО «РосПолиграфИнвест»	12,1 тыс. м ²
Торговый комплекс «Лента» по Бердскому шоссе	ООО «Лента»	12,2 тыс. м ²
Объект оптовой торговли. Магазин ООО «МЕТРО Кэш энд Керри» по ул. Северный проезд	ООО «МЕТРО Кэш энд Керри»	8,9 тыс. м ²
Здание кремационного комплекса по Гусинобродскому шоссе	МУП «Специализированная служба по вопросам похоронного дела «Похоронный Дом ИМИ»	14,5 тыс. м ²

Таблица 2. Крупные инвестиционные проекты, реализуемые на территории г. Новосибирска в 2015 г. [1]

Инвестиционный проект/ суть проекта	Срок реализации	Объем инвестиций на весь срок реализации, млн руб.
Строительство и реконструкция объектов электроснабжения в рамках реализации инвестиционной программы ОАО «Региональные электрические сети»	2007–2027	14 332,1
Строительство и реконструкция систем водоснабжения и водоотведения в рамках инвестиционной программы МУП г. Новосибирска «ГОРВОДОКАНАЛ»	2015–2019	9 930,8
Строительство 5-этажного развлекательного комплекса по ул. Выборной в Октябрьском районе	2014–2016	6 000,0
Строительство оздоровительного комплекса с аквапарком в Ленинском районе	2013–2020	2 441,8
Строительство и реконструкция объектов теплоснабжения в рамках инвестиционной программы ОАО «Сибирская энергетическая компания»	2015–2017	2 224,2
Создание единого комплекса производств «Фабрикация»	2012–2017	1 128,7
Реконструкция производственного корпуса с пристройкой дополнительного объема по ул. 2-ой Станционной, 52а в Ленинском районе для изготовления силикатных изделий	2014–2017	1 127,4
Строительство гостиницы Park Inn by Radisson по ул. Дмитрия Шашурина	2014–2025	834,0
Развитие застроенной территории в границах ул. Марии Ульяновой, ул. Героев Революции в Первомайском районе	2013–2018	740,0
Строительство завода по выпуску многогранных опор	2011–2021	664,2
Развитие застроенной территории в границах ул. 2-ой Союза Молодежи, ул. Вавилова в Заельцовском районе	2013–2018	650,0
Развитие застроенной территории в границах ул. Плехотного, пер. 1-го Петропавловского в Ленинском районе	2012–2018	630,0
Организация промышленной базы для высокотехнологичных отраслей по производству изделий из функциональной и конструкционной наноструктурированной керамики	2011–2017	616,6
Организация производства цементно-песчаных строительных смесей	2014–2019	592,0
Строительство производственного корпуса для расширения серийного производства электронно-оптических преобразователей (ЭОП) III поколения	2014–2021	586,8
Развитие застроенной территории в границах ул. Титова, ул. Серафимовича, в Ленинском районе	2013–2018	550,0

* без учета проектов по комплексному освоению площадок в целях жилищного строительства

месяцев 2015 года объем работ, выполненных крупными и средними организациями по виду деятельности «строительство», составил 12,2 млрд. рублей, или 74,4% к уровню соответствующего периода 2014 года в сопоставимых ценах» [1]. В 2015 году продолжено строительство на территории города жилья, объектов социально-культурной сферы, административного и производственного назначения, капитального ремонта домов, строительства и реконструкции дорог. По итогам года значение данного показателя оценивается на уровне 75% к 2014 году (в сопоставимых ценах) и составит 35,7 млрд. рублей.

Планируемые инвестиционные проекты на территории города Новосибирска приведены в табл. 3 [1]. Объем инвестиций на весь срок реализации составит 53575 млн. руб

Прогнозирование основных показателей инвестиций, осуществлялось по авторской технологии [2]. Прогноз основных показателей по социально-экономическому развитию города Новосибирска на 2016 год [2] приведен в табл. 4.

С учетом сложившейся тенденции предыдущих лет значение показателей по городу Новосибирску (табл. 4) прогнозируется чуть выше среднеобластного уровня.

На основании приведенного анализа и результатов прогнозирования был разработан проект «Имидж города как фактор управления инвестиционной привлекательностью» (табл. 5) [2].

Для получения обратной связи необходимо проводить телефонные опросы жителей города

Новосибирска, так как такой вид мониторинга не требует больших затрат. Кроме того, необходимо использовать и официальные статистику динамики инвестиционных вложений. Для оценки эффективности реализации проекта предполагается:

- 1) социологические и маркетинговые исследования целевых аудиторий, в том числе до и после выполнения отдельных мероприятий проекта;
- 2) анализ направленности публикаций в региональных, федеральных и международных средствах массовой информации о городе Новосибирске;
- 3) мониторинг инвестиций на основании экспертных оценок и статистических данных;
- 4) мониторинг трудовых ресурсов [3], включая динамику миграционных потоков, занятость населения [4], системы образования [5] и здравоохранения;

5) мониторинг параметров внешнеэкономической деятельности, международных и межмуниципальных связей;

6) мониторинг рейтинговых оценок по инвестиционной привлекательности города Новосибирска в российских [6] и мировых [7] рейтингах городов.

Формирование благоприятного инвестиционного режима позволит привлечь частные (банковские) средства для промышленности города, способствовать стимулированию вложения собственных средств предприятий с целью модернизации производственных мощностей, создание инновационных видов деятельности при минимальных финансовых затрат со стороны мэрии.

Выполняя задачу повышения инвестиционной привлекательности Новосибирской области, в последующие годы необходимо продолжить совершенствование

Табл. 3. Планируемые инвестиционные проекты на территории г. Новосибирска

Инвестиционный проект/суть проекта	Срок реализации	Объем инвестиций на весь срок реализации, млн руб.
Строительство мостового перехода через р. Обь в створе ул. Ипподромской	2015–2020	25500,0
Строительство и реконструкция объектов теплоснабжения	2015–2023	22844,0
Создание промышленно-медицинского парка в рамках Медицинского технопарка НСО	2015–2019	950,0
Увеличение производственных мощностей ОАО «Новосибирский завод химконцентратов» по выпуску порошка цеолита ИК-17-1	2015–2017	34,2
Создание магнитоэлектрической системы для лечения трофических язв и раневых поверхностей	2016–2020	85,0
Создание медицинской системы для устранения абструктивного апноэ (остановка дыхательных движений)	2016–2020	85,0
Создание электрохирургического аппарата для проведения широкого спектра хирургических вмешательств	2016–2020	25,0
Производство бронепанелей (производство конечных изделий из бронекерамических элементов) для защиты военной техники и личного состава.	2015–2019	400,0
Разработка составов и технологии изготовления отечественной низкотемпературной совместно обжигаемой керамики для микросборок, микромодулей и корпусов	2015–2018	400,0
Разработка технологий изготовления комплекта паст для производства толстопленочных плат многоуровневых коммутационных микросборок	2015–2018	210,0
Разработка промышленной технологии изготовления мелкодисперсного глинозема на основе отечественного сырья	2015–2018	475,0
Разработка конструкторской и технологической документации, организация производства керамического эндопротеза коленного сустава	2015–2020	250,0
Создание инжинирингового центра с высокотехнологичным замкнутым взаимосвязанным металлургическим производством качественных металлов и сплавов, порошковых материалов и материалов с экстремальными свойствами.	2015–2020	1786,8
Создание опытно-промышленного биофармацевтического производства полного цикла для максимально быстрого импортозамещения современных биотехнологических препаратов и экспорта продуктов на основе оригинальных разработок научных учреждений	2015–2018	530,0

Табл. 4. Основные показатели по социально-экономическому развитию г. Новосибирска на 2016 г.

Наименование показателя	2014 г. (отчет)	2015 г. (оценка)	2016 г.		Эффект от реализации
			оптимистический прогноз	пессимистический прогноз	
Индекс промышленного производства, % к предыдущему году	100,31	100,3	101,2	100,5	0,7
Индекс объема работ, выполненных по виду деятельности «строительство», % к предыдущему году	105,21	75,0	102,5	100,0	2,5
Индекс объема инвестиций в основной капитал, % к предыдущему году	100,61	90,0	102,5	100,0	2,5
Объем инвестиций в основной капитал в расчете на душу населения, тыс. руб.	68,7	66,7	79,1	71,9	7,2
Ввод в эксплуатацию жилых домов, тыс. м ²	1461,4	1500,0	1239,0	1225,0	14
Ввод в эксплуатацию жилых домов в расчете на душу населения, м ²	0,94	0,95	0,78	0,77	0,01
Индекс оборота розничной торговли по крупным и средним организациям, % к предыдущему году	101,21	92,0	102,2	100,0	2,2
Индекс объема платных услуг населению по крупным и средним организациям, % к предыдущему году	99,11	94,0	101,7	100,9	0,8
Индекс потребительских цен в среднем за год, % к предыдущему году	106,8	114,5	105,8	107,4	-1,6

Табл. 5. Проект «Имидж города как фактор управления инвестиционной привлекательностью»

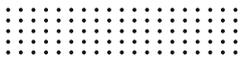
Цель проекта	Сформировать имидж города Новосибирска с высокой инвестиционной привлекательностью, положительной динамикой развития, с высококачественным уровнем жизни, с центром интеллектуальной и деловой активности Сибири
Задачи проекта	<ul style="list-style-type: none"> • Обеспечить приток инвестиций, скорректировав основные направления позиционирования города Новосибирска в Сибири, России и мире. • Сформировать конкурентные преимущества города Новосибирска с высокой инвестиционной привлекательностью, положительной динамикой развития, с высококачественным уровнем жизни, с центром интеллектуальной и деловой активности Сибири. • Создать условия для улучшения делового климата за счет совершенствования каналов и форм коммуникаций, которые обеспечат положительный имидж города Новосибирска в целевых аудиториях.
Срок реализации	2016–2020 гг.
Ресурсное обеспечение	Ресурсное обеспечение проекта осуществляется в объеме 200 млн. рублей (12% – бюджет города и 88% – привлеченные средства).

системы и порядка работ по государственной поддержке инвестиционных мероприятий, модернизации и реконструкции действующих промышленных производств; создании инновационных предприятий и производств, которые будут способствовать обновлению ассортимента и выпуску конкурентоспособной продукции.

Главным инструментом стимулирования экономики Новосибирска является привлечение

инвестиций, не задействованный пока ещё в полной мере на сегодняшний день. Главной задачей администрации города Новосибирска остаётся создание оптимального климата для работы крупных и средних инвесторов [8].

Прогнозируется в 2016 году [9] выход показателей инвестирования в городе Новосибирске на уровень близким к показателям 2014 года.



Литература:

1. Город Новосибирск. – <http://map.nso.ru/novosibirsk/investment/projects.aspx> (дата обращения: 26.03.2016 г.)
2. Черняков М. К., Черняков В. М. Совершенствование системы управления организацией методом «Управление по целям» // Математические методы и модели в исследовании государственных и корпоративных финансов и финансовых рынков: сборник материалов Всероссийской научно-практической конференции (10–11 декабря 2015 г., г. Уфа). В 2-х ч. Ч.1 / отв. ред. И. У. Зулькарнай. – Уфа: Аэтерна. – 2015. С. 129–132.
3. Черняков М. К., Чернякова М. М. Статистический анализ рынка труда Новосибирской области // Вестник Сибирского университета потребительской кооперации. Международный научно-теоретический журнал. (Выпуск 3(10)/2014). – Новосибирск: 2014. – С. 28–31
4. Центр занятости города Новосибирска: <http://www.gczn.nsk.su/ginok/> 2010-12-02-10-57-07 (дата обращения: 26.03.2016 г.)
5. Черняков М. К., Чернякова М. М. Управление занятостью на рынке труда // Научно-образовательный и прикладной журнал «Гуманитарные и социально-экономические науки» №2 (81), 2015. – Ростов-на-Дону: Изд-во Северо-кавказский научный центр высшей школы ЮФУ, 2015. – С. 139–144.
6. Черняков М. К. Инвестиционная привлекательность Новосибирска: рейтинговая оценка // Сибирская финансовая школа. Международный теоретический научно-практический журнал. (Выпуск 2/2012). – Новосибирск: 2012. – С. 136–140.
7. Официальный сайт рейтингового агентства «Standard & Poor's»: <http://www.standardandpoors.ru/> (дата обращения: 26.03.2016 г.)
8. Черняков М. К. Статистика инвестиционных вложений муниципальных образований // Вестник Читинского государственного университета. теоретический и научно-практический журнал. (Выпуск 4(83)/2012). – Чита: 2012. – С. 126–129.
9. Черняков М. К. Алгоритм прогнозирования инвестиций // Вестник Сибирского университета потребительской кооперации. Международный научно-теоретический журнал. (Выпуск 1(2)/2012). – Новосибирск: 2012. – С. 118–123.

References:

1. City Novosibirsk. – <http://map.nso.ru/novosibirsk/investment/projects.aspx> (date of reference: 26.03.2016).
2. Chernyakov M. K., Chernyakov V. M. The development of organization's system of management through the "Management by Objectives" method // Matematicheskie metodi i modeli v issledovanii gosudarstvennikh i korporativnikh finansov n finansovikh rynkov: sbornik materialov Vserossiiskoi nauchno-prakticheskoi konferentsii (10–11 December 2015, Ufa). In 2 volumes. Volume 1 / Executive editor – I. Yu. Zulkarnai. – Ufa: Aeterna. – 2015. P. 129–132.
3. Chernyakov M. K., Chernyakova M. M. Statistical analysis of Novosibirsk oblast's labor market // Vestnik Sibirskogo universiteta potrebitelskoi kooperatsii. Mezhdunarodnyi nauchno-teoreticheskii zhurnal. (Issue 3(10)/2014). – Novosibirsk: 2014. – P. 28–31.
4. Novosibirsk city employment center: <http://www.gczn.nsk.su/rinok/> 2010-12-02-10-57-07 (date of reference: 26.03.2016 г.)
5. Chernyakov M. K., Chernyakova M. M. Management of employment on the labor market // Nauchno-obrazovatelnyy b prikladnoi zhurnal "Gumanitarnye i sotsialno-eknomicheskie nauki". No. 2 (81), 2015. – Rostov-na-Donu: Izdvo Severo-kavkazskii nauchnyi tsentr vyshei shkoly YuFU, 2015. – P. 139–144.
6. Chernyakov M. K. Novosibirsk's investment attractiveness: a rating assessment // Sibirskaya finansovaya shkola. Mezhdunarodnyi teoreticheskii nauchno-prakticheskii zhurnal. (Issue 2/2012). – Novosibirsk: 2012. – P. 136–140.
7. Rating agency Standard & Poor's official web-site: <http://www.standardandpoors.ru/> (date of reference: 26.03.2016 г.)
8. Chernyakov M. K. Municipal investments statistics // Vestnik Chitinskogo gosudarstvennogo universiteta. teoreticheskij i nauchno-prakticheskij zhurnal. (Vypusk 4(83)/2012). – Chita: 2012. – P. 126–129.
9. Chernyakov M. K. Investment prediction algorithm // Vestnik Sibirskogo universiteta potrebitel'skoj kooperatsii. Mezhdunarodnyj nauchno-teoreticheskij zhurnal. (Vypusk 1(2)/2012). – Novosibirsk: 2012. – P. 118–123.



СОЦИАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

ОСОБЕННОСТИ ВЛИЯНИЯ СМИ НА ГОСУДАРСТВЕННУЮ ПОЛИТИКУ И УПРАВЛЕНИЕ МЕСТНЫМ СООБЩЕСТВОМ

Зайцева Е. М.

заведующая лабораторией социологических исследований, ассистент института экономики и управления ФГБОУ ВПО «Магнитогорский государственный технический университет им. Г. И. Носова», 455000, Россия, г. Магнитогорск, пр. Ленина, д. 38, zem.86@list.ru.

УДК 316.774:654.1
ББК 60.524.224.5

Цель. Рассмотреть сущность влияния средств массовой информации на реализацию государственной политики, а также основные препятствия на пути к реализации данного влияния посредством предоставления населению достоверной, актуальной информации.

Методы. В ходе исследования была рассмотрена позиция авторов книги Всемирного банка «Право говорить – роль СМИ в экономическом развитии» (“The right to tell – the role of mass media in economic development”) относительно содержательных особенностей влияния СМИ на государственное управление. Другим частным методом исследования, используемым в данной работе, является анализ вторичных социологических данных, посвященных проблеме влияния СМИ на массовое сознание.

Результаты. Были рассмотрены основные аспекты влияния СМИ на результаты функционирования политического социального института. В статье ставится проблема экономической и политической независимости российских СМИ от органов государственной власти и органов местного самоуправления как одного из факторов эффективного участия СМИ в реализации государственного и муниципального управления.

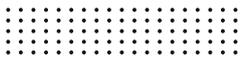
Научная новизна. В статье отмечается негативное влияние характера предоставляемой СМИ информации (прежде всего, развлекательной) на способность населения устанавливать контроль над реализацией государственной политики. Автором отрицается прямая взаимосвязь экономической и политической независимости российских СМИ, а также ставится вопрос о недостаточности политической независимости для трансляции качественной и достоверной информации.

Ключевые слова: СМИ, государственная политика, муниципальное управление, экономическая независимость, политическая независимость, контроль за реализацией государственной политики.

THE FEATURES OF MEDIA INFLUENCE ON STATE POLICY AND LOCAL GOVERNMENT

Zaitceva E. M.

the head of the laboratory of sociological researches, assistant of Economics and Management Institute of Nosov Magnitogorsk State Technical University, 38 Lenin str., Magnitogorsk, Russia, 455000, zem.86@list.ru.



Зайцева Е. М.

Purpose. To find the essence of effective influence media on state policy and main problems of influence media on state policy and local government.

Study methods. The view of author “The right to tell – the role of mass media in economic development” were reviewed in the article. There is the view about the essence of effective influence media on state policy in the scientific work. The results of sociological researches on the problem influence media on public opinion were reviewed.

Results. The features of influence media on results of political social structure were reviewed. The problem of economic and political independence Russian media from state authority and local government has been defined in this article. The economic and political independences are the factor of effective participation in public policy.

Scientific innovation. The negative influence of information provided by media (first of all entertainment) on ability of people to establish control over public policy has been reviewed in the article. The author do not review the interrelation between economic and political independences of Russian media. The theme of inadequate political independence for translation qualitative and authentic information has been reviewed.

Key words: media, public policy, municipal government, economic independence, political independence, the control over realization of public policy.

Цель данной работы заключалась в рассмотрении сущности влияния средств массовой информации на реализацию государственной политики, а также основные препятствия на пути к реализации данного влияния посредством предоставления населению достоверной, актуальной информации.

В ходе исследования была рассмотрена позиция авторов книги Всемирного банка «Право говорить – роль СМИ в экономическом развитии» (“The right to tell – the role of mass media in economic development”) относительно содержательных особенностей влияния СМИ на государственное управление. Другим частным методом исследования, используемым в данной работе, является анализ вторичных социологических данных, посвященных проблеме влияния СМИ на массовое сознание. При подготовке работы также анализировались статистические данные, отражающие специфику конфликтных отношений в цепочке «власть – СМИ».

Освещение событий в СМИ влияет на результаты политической и экономической деятельности, государственную политику и формирование политического курса.

При оценке значения СМИ в процессе развития общества необходимо учитывать, что СМИ оказывают косвенное влияние на функционирование и развитие любых социальных институтов, как, например, экономики, политики, института семьи и брака и т.д. Данное влияние осуществляется посредством передачи информации численно большим, рассредоточенным в пространстве группам людей. Таким образом, влияние СМИ на развитие городов, регионов, так и страны в целом, осуществляется посредством воздействия на массовое сознание.

При институционализации массово-коммуникативной деятельности воздействие на массовое сознание становится воздействием на общественное сознание [1, с. 87].

В книге Всемирного банка «Право говорить – роль СМИ в экономическом развитии» (“The right to tell – the role of mass media in economic development”), выпущенной в 2002 г., идет речь не о прямом воздействии СМИ на национальную экономику, а об их косвенном влиянии, посредством информационного воздействия [2, с. 350].

Рассматривая способности СМИ влиять на результаты функционирования политического социального института, необходимо отметить следующие аспекты влияния.

- Информирование избирателей о взглядах политиков и лидеров и последствиях их действий [3, С. 15].
- Информирование граждан о результатах государственной политики [3, С. 15].
- Определение тематики новостей или занятие определенной позиции по политическим, социальным или экономическим вопросам, влияя на поведение и взгляды, а в конечном итоге, на голоса потребителей медийных продуктов [3, С. 15].

Эффективное влияние СМИ на реализацию государственной политики выражается в предоставлении возможности населению осуществлять контроль над реализацией государственной власти, который не обязательно может выражаться в активных действиях общественности.

Для успешной реализации указанной выше возможности необходимо решение ряда важнейших задач, одной из которых является предоставление средствами массовой информации достоверной информации, актуальной для принятия политических решений, важных для избирателей и широкой общественности.



Зайцева Е. М.

По мнению Д. Стремберга, научного сотрудника института международных экономических исследований Стокгольмского университета, более информированные избиратели получают политические преимущества, поскольку имеют возможность привлекать политиков к ответственности. Информированные избиратели знают, кому воздать должное за финансовую помощь, и переизбирают лишь тех, кто оказывает им соответствующую поддержку. Политики удовлетворяют требования избирателей, рассчитывая на переизбрание [3, с. 16–17].

В структуре распределения информации помимо новостного потока представлена развлекательная информация. Следует отметить, что специфика развлекательной информации, передаваемой СМИ, является, на наш взгляд, еще одним фактором, влияющим на способность общественности оказывать контроль над реализацией государственной политики. Цель развлекательного информационного воздействия на массовое сознание заключается, прежде всего, в получении выгоды коммерческого характера. Результатом такого воздействия зачастую становится формирование у потребителей информации отсутствия потребности «что-либо делать», развиваться в каком-либо направлении деятельности, что приводит к формированию пассивных членов общества, не желающих осуществлять активное действие в направлении различных социальных практик, сложившихся в рамках базовых социальных институтов экономики, политики, семьи, образования и т.д., а зачастую действующих вопреки этим практикам [4, с. 48].

По мнению редактора книги «Право говорить – роль СМИ в экономическом развитии» Румин Ислам, условием эффективного влияния СМИ на реализацию государственной политики является свобода СМИ от экономической зависимости, которая ведет к искажению информации [2].

Общепределяющим мнением, отражающим взаимосвязь экономической и политической независимости СМИ, является утверждение, что без денег «со стороны», особенно в провинции, политической независимости быть не может, однако такие деньги – тоже являются зависимостью. Независимость – это низкие зарплаты и дешевая бумага. Но иногда журналист получает хорошее жалование за то, что искренне разделяет мысли своего хозяина. Считается, что в большей или меньшей степени всем приходится сегодня «продаваться». Однако есть и уверенность – сегодня есть возможность высказать публично всякую разумную идею. Выделяется одно экспертное мнение: при всех обстоятельствах кошелек хозяина и другие внешние факторы вторичны – главное, определяющее, лежит во внутреннем состоянии свободы журналиста. Это возвращает нас к проблеме морали и воспитания нравственной позиции [5].

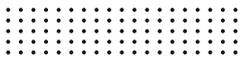
Р. С. Гринберг, научный руководитель института экономики РАН, обращает внимание на проблему зависимости СМИ от государства, тревожную тенденцию ухудшения ситуации со свободой слова в большинстве стран. Одним из распространенных и наиболее дискуссионных – и не только для современной России – вариантов существования «зависимых» изданий является зависимость некоторых СМИ, частичная или полная, от государства. Если судить по ведущейся ныне в России дискуссии, эта разновидность зависимости прессы вызывает у журналистов и различных представителей общественности значительно больше озабоченности и опасений, в том числе и за состояние демократического общества, чем все иные виды зависимости прессы [5].

Р. С. Гринберг указывает на то, что одна из проблем, свойственных российскому обществу, заключается в невозможности установления прямой связи между экономической и политической независимостью СМИ [5].

Та малая доля СМИ, которые самокупаются и в то же время выполняют главную цель своей деятельности – информировать честно, беспристрастно, объективно и защищать права и свободы граждан, испытывает «удушающее» воздействие со стороны и политических сил, и бизнес-структур. Независимый мониторинг не радуется итогами: в 2011 г. зафиксировано 1636 конфликтов, затрагивающих российские СМИ. Это почти в два раза больше, чем в 2010 г. (1003). Общественники насчитали 81 нападение на представителей СМИ (для сравнения – 58 в 2010 г.). Выросло число выявленных попыток цензуры – до 52 по сравнению с 45 в 2010 г. Кроме того, в 2011 г. зафиксировано 132 эпизода задержания журналистов сотрудниками правоохранительных органов (в 2010 г. – 90, в 2009 году – 62) [6].

По мнению Р. С. Гринберга, полная независимость СМИ представляется в принципе недостижимой целью для любой страны. Для сохранения независимости СМИ на высоком уровне необходимы постоянные усилия в этом направлении, при обязательном конструктивном участии государства и общества. Сегодня наибольшее препятствие обеспечению высокой степени независимости прессы в России – огромное имущественное расслоение, неравенство доходов и другие экономические факторы. Другие факторы, оказывающие влияние на этот процесс, связаны с повышением роли моральных факторов в журналистике, увеличением открытости властей, укреплением судов и всей системы законности [5].

Если теоретически исходить из того, что экономическая независимость СМИ выступает в качестве необходимого условия их политической независимости, тогда можно сделать вывод о проблеме отсутствия какой-либо степени независимости российских муниципальных СМИ от органов местного самоуправления.



Зайцева Е. М.

Основная проблема заключается в том, что бюджет многих муниципальных средств массовой информации формируется большей частью за счет размещения на конкурсной основе информационных сообщений о деятельности органов местного самоуправления, то есть фактически за счет средств бюджета органов местного самоуправления, что сказывается на объективности информации и ограничивает независимость средств массовой информации. Даже если органы местного самоуправления не являются учредителями ни одного средства массовой информации (хотя согласно п. 7. ч. 1. ст. 17 Федерального закона № 131-ФЗ муниципальные образования обладают полномочиями по утверждению печатного средства массовой информации для опубликования муниципальных правовых актов, обсуждения проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения, доведения до сведения жителей муниципального образования официальной информации о социально-экономическом и культурном развитии муниципального образования, о развитии его общественной инфраструктуры и иной официальной информации), это не решает проблему политической независимости муниципальных СМИ [7].

Эффективная система развития местных СМИ в направлении влияния на управление местным сообществом зависит от нескольких факторов, прежде всего, к которым относятся: информационная открытость власти, уровень свободы производства информации, уровень свободы распространения информации. Решив вопрос с экономической независимостью СМИ от органов местного самоуправления, можно сделать вывод о том, что в условиях современной российской действительности местные СМИ выполняют условия двух последних факторов – получают определенную

степень свободы производства и распространения информации. Однако на качество и объективность производства и распространения информации определяющее значение имеет степень информационной открытости органов местного самоуправления, которую, согласно результатам многочисленных социологических опросов, проведенных в разных регионах России, можно охарактеризовать как низкую. Отсутствие или неполнота достоверной информации, невозможность объективного освещения проблемы, с одной стороны, и, с другой стороны, желание завоевать внимание целевой аудитории и предоставить острые материалы, которые чаще всего негативно описывают местную власть, приводит к размещению некачественных, поверхностных материалов, не имеющих политического подтверждения.

Таким образом, проведенный анализ позволяет, на наш взгляд, выделить следующие существенные особенности, характеризующие процесс влияния средств массовой информации на государственное управление и управление местным сообществом.

К аспектам влияния СМИ на функционирование политического института относятся информирование населения о результатах реализации государственной политики, о взглядах политиков и результатах их деятельности, а также формирование повестки дня и занятие определенной позиции по актуальным вопросам.

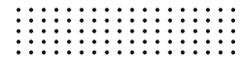
Основным препятствием на пути реализации влияния российских СМИ на реализацию государственной политики и управление местным сообществом является проблема их экономической и политической независимости. При этом следует отметить, что наличие экономической независимости российских СМИ не всегда обеспечивает им свободу политическую.

Литература:

1. Тюплина И. А., Зайцева Е. М. Критерии эффективности социорекламной коммуникации как способа управления общественным мнением // Вестник ВЭГУ. – Уфа, 2012. – № 4 (60). – С. 84 – 89.
2. Право на свободу слова. Роль СМИ в экономическом развитии / пер. с англ. публикации Всемирного банка, 2005, 350 с.
3. Информация и общественное мнение. От репортажа в СМИ к реальным переменам / под ред. Румин Ислам. Пер. с англ. публикации Всемирного банка, 2010, 293 с.
4. Зайцева Е. М. Влияние СМИ на сознание молодежи как фактор социально-экономического развития общества (на примере г. Магнитогорска) // Инновационный вестник Регион. – Воронеж, 2015. – № 4 (42). – С. 48 – 51.
5. Гринберг Р. С., Дейкин А. И. Проблемы независимости СМИ в России: экономический и политический аспекты [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <http://www.r-reforms.ru/indexpub224.htm> (дата обращения: 13.01.2016).

References:

1. Tjuplina I. A., Zajceva E. M. Kriterii jeffektivnosti socio-reklamnoj kommunikacii kak sposoba upravlenija obshhestvennym mneniem // Vestnik VJeGU. – Ufa, 2012. – № 4 (60). – S. 84 – 89.
2. Pravo na svobodu slova. Rol' SMI v jekonomicheskom razvitii / per. s angl. publikacii Vsemirnogo banka, 2005, 350 s.
3. Informacija i obshhestvennoe mnenie. Ot reportazha v SMI k real'nym peremenam /pod red. Rumin Islam. Per. s angl. publikacii Vsemirnogo banka, 2010, 293 s.
4. Zajceva E. M. Vlijanie SMK na soznanie molodezhi kak faktor social'no-jekonomicheskogo razvitija obshhestva (na primere g. Magnitogorska) // Innovacionnyj vestnik Region. – Voronezh, 2015. – № 4 (42). – S. 48 – 51.
5. Grinberg R. S., Dejkin A. I. Problemy nezavisimosti SMI v Rossii: jekonomicheskij i politicheskij aspekty [Jelektronnyj resurs]. Rezhim dostupa: URL: <http://www.r-reforms.ru/indexpub224.htm> (data obrashhenija: 13.01.2016).



Зайцева Е. М.

Литература:

6. *Пименова Ю.* Проблемы взаимодействия СМИ и государства в России [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <http://elib.bsu.by/bitstream/123456789/50703/1/%D0%9F%D0%B8%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%B0.pdf> (дата обращения 16.01.2016).
7. *Ковальчук С. А.* Правовые аспекты взаимодействия средств массовой информации и органов власти пермского края // Вестник ПНИПУ. Культура. История. Философия. Право. – 2015. – № 1. – С. 55 – 58.
8. *Пономарев Н. Ф.* Информационная политика органа власти: пропаганда, антипропаганда, контрпропаганда [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <http://www.evartist.narod.ru/text28/0008.htm> (дата обращения 14.04.2016).
9. *Е. А. Марков.* Взаимодействие органов власти и СМИ (опыт Вологодской области) [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: http://www.civisbook.ru/files/File/Markov_vz.pdf (дата обращения 14.04.2016).
10. *Г. Г. Щепилова.* Взаимодействие СМИ и властных структур в российских регионах [Электронный ресурс] // Медиаскоп электронный журнал. Режим доступа: URL: <http://www.mediascope.ru/?q=node/1663> (дата обращения 14.04.2016).

References:

6. *Pimenova Ju.* Problemy vzaimodejstvija SMI i gosudarstva v Rossii [Jelektronnyj resurs]. Rezhim dostupa: URL: <http://elib.bsu.by/bitstream/123456789/50703/1/%D0%9F%D0%B8%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%B0.pdf> (data obrashhenija 16.01.2016).
7. *Koval'chuk S. A.* Pravovye aspekty vzaimodejstvija sredstv massovoj informacii i organov vlasti permskogo kraja // Vestnik PNIPU. Kul'tura. Istorija. Filosofija. Pravo. – 2015. – № 1. – S. 55 – 58.
8. *Ponomarev N. F.* Informacionnaja politika organa vlasti: propaganda, antipropaganda, kontropropaganda [Jelektronnyj resurs]. Rezhim dostupa: URL: <http://www.evartist.narod.ru/text28/0008.htm> (data obrashhenija 14.04.2016).
9. *E. A. Markov.* Vzaimodejstvie organov vlasti i SMI (opyt Vologodskoj oblasti) [Jelektronnyj resurs]. Rezhim dostupa: URL: http://www.civisbook.ru/files/File/Markov_vz.pdf (data obrashhenija 14.04.2016).
10. *G. G. Shhepilova.* Vzaimodejstvie SMI i vlastnyh struktur v rossijskih regionah [Jelektronnyj resurs] // Mediaskop jelektronnyj zhurnal. Rezhim dostupa: URL: <http://www.mediascope.ru/?q=node/1663> (data obrashhenija 14.04.2016).



АНАЛИЗ ОПЫТА НЕЗАВИСИМОЙ ОЦЕНКИ КАЧЕСТВА ОКАЗАНИЯ УСЛУГ ОРГАНИЗАЦИЯМИ КУЛЬТУРЫ НА МУНИЦИПАЛЬНОМ УРОВНЕ

Сапожников Е. С.

магистрант Уральского института управления – филиала, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия), 620144, г. Екатеринбург, ул. 8 марта, д. 70, к. 516, egor.sap@gmail.com

УДК 008:338.23
ББК 65.497

Цель: Проанализировать независимую оценку качества организаций культуры и разработать предложения по её совершенствованию.

Методы: Для проведения исследования используется метод системного анализа независимой оценки качества организаций культуры.

Результаты: Выявлены проблемы при проведении независимой оценки качества организаций культуры. Предложены пути совершенствования системы независимой оценки качества организаций культуры.

Научная новизна: Научная новизна заключается в идентификации проблем, связанных с опросом респондентов при оценке качества услуг в сфере культуры.

Ключевые слова: независимая оценка качества, учреждения культуры, управление сферой культуры, качество, местное самоуправление.

ANALYSIS OF THE INDEPENDENT QUALITY EVALUATION OF CULTURAL ORGANIZATIONS ON THE LOCAL GOVERNMENT

Sapozhnikov E. S.

first year student of Master of Public Administration programme, Ural Institute of Management-branch of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), room 516, 70, 8 marta St., Yekaterinburg, 620144, egor.sap@gmail.com

Objective: To analyze the independent quality evaluation of cultural organizations and to develop proposals for improving it.

Methods: Carrying out research author used the systems analysis of cultural organizations' independent quality evaluation.

Results: Problems of quality evaluation process were revealed. The technique of the system of independent quality evaluation elaboration was offered.

Scientific novelty: Scientific novelty lies in authentication problems caused by quality evaluation researches, local government.

Key words: independent assessment of quality, culture institutions, management in the sphere of culture, quality.



Сапожников Е. С.

Ключевой основой в процессе совершенствования деятельности государственных и муниципальных учреждений культуры во исполнения Указа Президента РФ от 7 мая 2012 года является качество. Для решения проблемы объективной оценки качества работы учреждения культуры была разработана система независимой оценки качества, которая позволяет получать данные от независимых субъектов с определенными критериями и показателями оценки.

Независимая оценка качества оказания услуг в сфере культуры является одной из форм общественного контроля и проводится в целях предоставления гражданам информации о качестве оказания услуг организациями культуры, а также в целях повышения качества их деятельности [3].

Анализ независимой оценки качества оказания услуг организациями культуры рассматривается в работах таких отечественных специалистов, как Г. В. Тартыгашева, Т. Г. Цыбиков, Л. Г. Рагозина, Е. А. Цацура, Л. А. Андриюкина. Особое внимание заслуживает методология, разработанная лабораторией социологических исследований Екатеринбургской академии современного искусства (Л. Е. Петрова, М. Г. Бурлуцкая).

Качество услуг, предоставляемых учреждениями культуры является одним из наиболее важных параметров, который влияет на степень удовлетворенности потребителя приобретенной им услугой, а также важным фактором качества жизни населения вообще [6].

В каждом из государственных и муниципальных учреждений культуры должна быть сформирована система менеджмента качества предоставляемых услуг. Формирование системы менеджмента качества и ее эффективное исполнение – важнейшее направление деятельности каждого учреждения. Некоторые организации и учреждения, в основном государственные, уже начали работу по внедрению системы менеджмента качества в свою деятельность. Однако многие муниципальные учреждения пока сегодня не завершили работу по формированию системы менеджмента качества, а некоторые, к сожалению, еще и не начали эту работу [1].

В независимой оценке качества услуг участвуют три субъекта: орган государственной или муниципальной власти, организация-оператор, общественный совет. Автором рассмотрены функции на примере муниципального образования «город Екатеринбург» (рис. 1). Процесс независимой оценки качества услуг организациями культуры проходит в пять стадий. На первом этапе (организационный этап) Управление культуры города Екатеринбурга определяет учреждения, которые подлежат оценке, утверждает показатели качества, определяет организации-оператора и лиц (рабочие группы общественного совета), которые будут осуществлять сбор, обработку и анализ информации, разработку технического задания, обеспечение информационного сопровождения независимой оценки, проведение анализа мнений экспертов, создание социологических анкет, измеряющих общественное мнение, разработку программной версии социологических анкет, разработку программного обеспечения информационной системы, разработку системы индикаторов, характеризующих качество работы, определение параметров и показателей деятельности учреждения, сбор данных и обработку их в соответствии с разработанными методиками, формирование итоговых массивов данных, проведение экспертной оценки содержания и доступности услуг, формирование предложений об улучшении качества работы учреждения, изучение общественного мнения и получение объективной информации, создание условий для объективной оценки качества работы, выявление и поддержка муниципальных учреждений культуры.



Рис. 1. Функции субъектов проведения независимой оценки качества (на примере муниципального образования «город Екатеринбург»)



Сапожников Е. С.



организацию-оператора совместно с общественным советом. На втором этапе (подготовительный) происходит детальная разработка показателей системы независимой оценки качества. На третьем этапе осуществляется сбор первичной информации. На четвертом этапе организация-оператор делает анализ и оценку качества работы учреждений культуры. Завершающим этапом является подведение итогов проведенной независимой оценки качества.

Отметим, что независимая оценка качества не проводится в отношении создания, исполнения и интерпретации произведений литературы и искусства. Нельзя не согласиться, что оценку культурных благ, произведенных в организации, необходимо возложить на критиков и посетителей, которые преднамеренно или случайно также формируют рейтинг учреждений культуры, оказывающий влияние на имидж учреждения, а оценивать непосредственно услуги, носящие сопутствующий характер, которые обеспечивают комфортные условия для предоставления блага, будет система независимой оценки качества.

Сбор информации происходит тремя способами: наличие информации на официальном сайте для размещения информации о государственных (муниципальных) учреждений, наличие (отсутствие) информации на сайте организации культуры, изучение мнения получателей услуг (рис. 2).

Однако, стоит заметить, что в большей степени оценка качества предоставления услуг происходит не профессиональными экспертами, а рядовыми посетителями учреждения, то возникновение ряда проблем становится неминуемым.

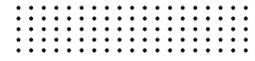
Во-первых, впечатление среднестатистического зрителя, посещающего учреждение культуры как уникальный способ разнообразить свой досуг, а не как форму самозанятости, будет комплексным и неделимым в большинстве случаев. Следовательно

можно утверждать о взаимовлиянии качество услуг и полученный эмоциональный эффект от культурного блага при оценивании. Поэтому, если посетитель впечатлялся непосредственно производением искусства, то он невольно может пренебречь некоторыми неудобствами, возникшими при обслуживании. И наоборот, если посещение сопровождалось трудностями в обслуживании или негативном восприятии увиденного культурного блага, то отрицательные оценки скорее всего найдут отражение в обеих оценках. Принцип «разделяй и властвуй» в данном случае работать не может, что влечет за собой искажение результатов оценки.

Во-вторых, человека обременяют длительные социологические манипуляции, поэтому при ответах на многочисленные вопросы, связанные с качеством предоставления услуг, в большей мере он стремится не к объективной оценке, а к скорейшему завершению опроса. Однако при возникновении проблемной ситуации посетитель подробно и жестко отразит это при выставлении оценок. Объективности это не добавит, но позволит руководству принять к сведению для устранения первопричины.

В-третьих, унификация критериев и опрос респондентов, отвечающих исключительно только касательно производителя культурных благ, которое они посетили, ведут к атрофии уникальных особенностей организаций культуры, поскольку руководители и специалисты учреждения не будут заинтересованы в сохранении специфических форм. Таким образом, стремление работников организации станет направлено на точечное исправление только тех недостатков, которые отражаются в критериях и показателя независимой оценки качества оказания услуг.

Оценка качества услуг актуальна для решения проблем, связанных с предоставлением услуг, необходимых для комфортного потребления культурных благ.



Сапожников Е. С.

Несомненно, что сопутствующие услуги должны предоставляться качественно, обеспечивая комфортное пребывания посетителя. Однако некоторые вопросы не могут быть самостоятельно решены организациями культуры. Так капитальный ремонт здания, требующих больших финансовых затрат

Обобщая вышесказанное, стоит отметить, что опрос потребителей и членов общественного совета не является объективной оценкой [5]. Оценка, основанная на опросах респондентов, чьи ответы субъективны, априори не может быть достоверной. Отсутствие конкретного механизма для анализа качества оказания услуг не позволяет наиболее полно и объективно произвести оценку качества для выявления и последующего устранения проблем. Однако сама идея методологии оценки, позволяющей учитывать специфические факторы не только учреждений одной направленности, но и уникальность каждой конкретной организации, производящей культурные блага, утопична, поскольку её внедрение бюрократизирует процесс оценивания до невероятных размеров.

После обобщения результатов оценки происходит формирование рейтинга. На наш взгляд такая форма для оценки качества услуг организаций культуры не уместна. В силу того, что происходит сопоставление и последующее ранжирование результатов, влияющих на дальнейшее восприятие всеми пользователями составленного рейтинга. Таким образом, даже если организация получила высокую оценку, отличающуюся несколькими баллами от лидеров, то её место в данном списке будет ниже, что несомненно ставит их в неравные условия. Так например, Камерный театр МБУК «Объединенный музей писателей Урала», получивший высокую оценку в сравнении с количественным показателем, при котором деятельность учреждения признается эффективной, в рейтинге занимает последнюю строчку, отстав от третьего места всего на 5,9 баллов [2]. Если же рейтинговая система наберет популярность среди пользователей культурными благами, то при выборе места проведения досуга данный театр не будет рассматриваться как равный, поэтому уверенно можно сказать о существовании риска имиджевых потерь.

Вследствие формирования рейтинга конкурентная борьба между организациями культуры только обострится. С одной стороны, здоровая конкуренция приведет не только к повышению качества, но и к поиску новых форм, позволяющих обеспечивать более комфортное получение культурного блага, тем самым решая неявные проблемы. С другой стороны, произойдет обособление учреждений, сворачивание сотрудничества, поскольку обмен информацией, опытом, идеями приведет к потере конкурентных преимуществ.

Для устранения барьеров, созданных независимой оценкой качества услуг, предоставляемых

организациями культуры, необходимо пересмотреть механизм формирования итоговой оценки. Если принимать, что критерии и показатели наиболее полным образом отражают ситуацию, происходящую в учреждении, то сам механизм расчета требует серьезной доработки.

Во-первых, применение опросных методов посетителей является наиболее простым и доступным инструментом сбора данных, но имеющих ряд существенных недостатков, которые искажают итоговую оценку организации. На наш взгляд необходимо упростить для посетителей опросный лист и свести вопросы исключительно к выявлению серьёзных проблем или положительных моментов. Таким образом, произойдет экономия времени респондента и те сферы, которые никак не заинтересовали его по разным причинам (например, посещение буфета не состоялось) будут не просто исключены из опросного листа, но и их результаты не окажут влияние на итоговую оценку.

Во-вторых, оценка учреждений культуры методом тайного покупателя, предложенной лабораторией социологических исследований Екатеринбургской академии современного искусства (Л. Е. Петрова, М. Г. Бурлуцкая) имеет ряд преимуществ, формирующих объективную оценку: метод сочетает объективные и субъективные показатели, позволяет осуществлять интегрированную оценку [4]. Но авторы не отметили того, что большинство шопперов будет стремиться к скорейшему завершению своей работы, а поэтому некоторыми нюансами может просто пренебречь. Гораздо эффективнее был бы комплексный опрос посетителей учреждения после получения культурного блага. При этом в отличие от вышесказанного метода респонденту, как и шопперу, выплачивалось бы денежное поощрение. Таким образом, стимулируя посетителя можно добиться более полных ответов.

В-третьих, применение на муниципальном уровне удаленных методов получения оценок. Конечно, произойдет искажение впечатлений, но при этом посетитель может в удобное для себя время пройти опрос. И, если он решит потратить на это время, то у него не будет стремлений давать ложные ответы.

В-четвертых, отмена рейтингов организаций приведет к снижению конкурентной борьбы, при этом стремление к совершенствованию качества предоставляемых услуг сохранится. Поэтому произойдет нивелирование вышеупомянутых рисков. Вместо рейтинга необходимо использовать только шкалу соответствия качества и производить группировку баллов (например, 76–100 баллов соответствует группе «очень высокий уровень удовлетворенности качеством услуги»).

В заключении отметим, что возможны два сценария развития системы независимой оценки качества



Сапожников Е. С.

услуг организациями культуры. Первый, когда полученный результат никак не будет учитываться субъектами управления, то независимая оценка качества станет еще одной формальной, бюрократической надстройкой. Второй, если результаты активно будут

применяться как руководством учреждения, органами государственной и муниципальной власти, так и потребителями культурных благ. Однако при таком сценарии велики риски принятия неверных решений из-за недоверности проведенной оценки.

Литература:

1. Андрюкина Л. А. Методические рекомендации по проведению независимой оценки качества работы муниципальных учреждений культуры // Культура и образование. Ноябрь 2014. № 11 [электронный ресурс]. URL: <http://vestnik-rzi.ru/2014/11/2788> (дата обращения 12.05.2016).
2. Итоговый рейтинг муниципальных учреждений культуры города Екатеринбурга по результатам независимой оценки качества работы в 2015 году (группа «Театры»): приложение 1 к протоколу № 2 Общественного совета по проведению независимой оценки качества работы муниципальных учреждений культуры города Екатеринбурга от 10.09.2015. [электронный ресурс]. URL: http://xn--80atdujec4e.xn--80acgfbsl1azdq.xn--p1ai/files/itogoviy_reyting_-_teatryi-publ.pdf (дата обращения 15.05.2016).
3. Методические рекомендации по проведению независимой оценки качества оказания услуг организациями культуры (для органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления) [электронный ресурс]: Приказ Минкультуры России от 20.11.2015 № 2830. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
4. Пронин А. А., Петрова Л. Е., Занин М. В., Бурлуцкая М. Г. Независимая оценка качества оказания услуг организациями в сфере культуры (Екатеринбургский эксперимент) // Фундаментальные исследования. 2016. № 1. С. 187–191.
5. Рагозина Л. Г., Цацура Е. А. Независимая оценка качества социальных услуг: первые результаты // Мониторинг общественного мнения. 2015. № 1(125). С. 3–13.
6. Тартыгашева Г. В., Цыбиков Т. Г. Опыт независимой оценки качества услуг, предоставляемых региональными учреждениями культуры в Республики Бурятия // Вестник Бурятского государственного университета. 2014. № 14 (1). С. 108–114.

References:

1. *Andryukina L. A.* Methodical recommendations on conducting an independent evaluation of the quality of municipal cultural institutions // Culture and education. November 2014. № 11. [e-resource]. URL: <http://vestnik-rzi.ru/2014/11/2788> (date of reference 12.05.2016).
2. The final rating of municipal institutions of Yekaterinburg city culture on the results of an independent evaluation of the quality of work in 2015 (the group “Theatre”): Annex 1 to the protocol number 2 of the Public Council to conduct an independent assessment of the quality of municipal institutions of culture in Yekaterinburg 09.10.2015. [e-resource]. URL: http://xn--80atdujec4e.xn--80acgfbsl1azdq.xn--p1ai/files/itogoviy_reyting_-_teatryi-publ.pdf (date of reference 15.05.2016).
3. Guidelines for the independent assessment of the quality of service delivery culture organizations (for the public authorities of subjects of the Russian Federation and local self-government) [e-resource]: Order of the Ministry of Culture of Russia from 20.11.2015 № 2830. Access from the legal-reference system «KonsultantPlus».
4. *Pronin A. A., Petrova L. E., Zanin M. V., Burlutskaya M. G.* Independent assessment of quality of rendering services by the organizations in the sphere of culture (the Ekaterinburg experiment) // Fundamental research. 2016. № 1. P. 187–191.
5. *Ragozina L. G., Tsatsura E. A.* Independent assessment of quality of social services: first results // Monitoring of public opinion. 2015. № 1(125). P. 3–13.
6. *Tartygasheva G. V.* Experience of independent evaluation of services quality provided by regional cultural institutions in the Republic of Buryatia // The Buryat State University Bulletin. 2014. № 14(1). P. 108–114.

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

ПОВЫШЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ АДМИНИСТРИРОВАНИЯ ИМУЩЕСТВЕННЫХ НАЛОГОВ НА ПРИМЕРЕ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ФНС РОССИИ ПО СВЕРДЛОВСКОЙ ОБЛАСТИ

Кириенко И. С.

Заместитель начальника ОКП №2, советник государственной гражданской службы 3 класса, Инспекция ФНС России по Кировскому району г. Екатеринбурга (Россия), 620062, г. Екатеринбург, ул. Тимирязева, 11, kirienko_i@mail.ru

УДК 351.713
ББК 67.402.231

Цель. Определение условий, позволяющих увеличить потенциал имущественных налогов, исчисляемых налоговыми органами Российской Федерации.

Методы. Проанализирована текущая система и порядок исчисления имущественных налогов с использованием баз данных налоговых органов.

Результаты. В ходе проведения анализа определен перечень факторов, способствующих снижению эффективности налоговых исчислений. Помимо причин, способствующих увеличению себестоимости налоговых исчислений (почтовые расходы, человеческие издержки) был выявлен недостаток по правильности применения категории налоговых ставок, применяемых налоговыми органами при исчислении имущественных налогов. В результате проведенного исследования предложена система, позволяющая увеличить потенциал имущественных налогов.

Новизна. Выявлены причин применения неверной категории ставок при расчете налога на имущества физических лиц, благодаря которым происходит занижение итоговой суммы налоговых исчислений.

Ключевые слова: налоги, имущественные налоги, налоговые органы, налоговая ставка, налоговое уведомление, налоговая инспекция, объект учета.

IMPROVING THE EFFICIENCY OF PROPERTY TAX ADMINISTRATION: THE EXAMPLE OF TERRITORIAL AUTHORITIES OF THE FEDERAL TAX SERVICE IN SVERDLOVSK OBLAST

Kirienko I. S.

Deputy head of OKP No. 2, 3rd class counselor of public civil service, Inspectorate of the Federal Tax Service in Kirovskij district of Ekaterinburg (Russia), 11, Timirjazeva St., Ekaterinburg, 620062, kirienko_i@mail.ru

Purpose. To define the conditions which allow to increase the potential of property taxes, calculated by the tax authorities of the Russian Federation.

Methods. Current system and method of calculating property taxes with the utilization of tax authorities' data bases are analyzed.

Results. The analysis included the determination of the nomenclature of factors that contribute to the lowering of tax calculation efficiency. Aside from the causes that result in increasing the cost price of tax calculation (postage, human cost), a deficiency in correct application of tax rate categories in property tax calculation by the tax authorities was discovered. As a result of the conducted study a system that allows to increase the potential of property taxes was proposed.

Scientific novelty. The causes of the application of incorrect rate category were detected in the calculation of personal property tax, through which a lowering in the final sum of tax happens.

Key words: tax, property tax, revenue service, taxation rate, tax notice, tax authority, the object of accounting.

Налоги и таможенные сборы являются основными источниками дохода для бюджетов в Российской Федерации. Учитывая, что таможенные платежи поступают только в федеральный бюджет, основными источниками пополнения региональных и местных бюджетов являются только налоговые отчисления.

Бюджет Свердловской области, как субъекта Российской Федерации пополняется следующими налогами: транспортный налог, налог на имущество организаций, налог, уплачиваемый в связи с применением упрощенной системы налогообложения (далее – УСНО), частично налог на доходы физических лиц (далее – НДФЛ), частично налог на прибыль и пр. Бюджет муниципальных образований Свердловской области пополняется за счет: налога на имущество физических лиц, земельного налога, единого налога на вмененный доход (далее – ЕНВД), частично НДФЛ и пр. На сегодняшний день расходные обязательства по вопросам регионального значения исполняются за счет регионального бюджета (аналогично с обязательствами местного значения) и источников покрытия дефицита бюджета. Таким образом, региональные и местные власти имеют первоочередную заинтересованность в увеличении поступлений в соответствующие бюджеты, а налоговые органы должны проводить на постоянной основе работу по улучшению качества администрирования налогов, за счет которых пополняются региональные и местные бюджеты.

Настоящее исследование является попыткой выявления недостатков системы администрирования, которая используется налоговыми органами для расчетов транспортного налога, налога на имущество физических лиц и земельного налога (далее – имущественных налогов). В ходе проведения исследования будут рассмотрены методы начисления имущественных налогов, выявлены причины, благодаря которым происходит занижение начисленных налогов и предложены пути возможного решения выявленных проблем.

Целью исследования является определение системы, которая позволит оптимизировать трудовые

и материальные затраты и увеличить потенциал расчета имущественных налогов.

Для достижения поставленной цели необходимо решить следующие задачи. Во-первых, рассмотреть основные проблемы в существующей системе исчисления имущественных налогов. Во-вторых, предложить единую оптимальную систему исчисления имущественных налогов, позволяющую либо полностью исключить существующую проблему, либо привести к нивелировке проблемы.

Основным источником предпринятого исследования будет служить электронная база данных налоговых органов Свердловской области по состоянию на октябрь 2015 года. К дополнительным источникам следует отнести законодательные акты муниципальных образований Свердловской области в части установления ставок по имущественным налогам, Налоговый кодекс РФ.

Свердловская область с 2011 года по настоящее время не входит в число регионов-доноров, а является дотационным регионом. Кроме того, в связи с определенными трудностями в экономике страны, количество донорских регионов в 2015–2016 гг. должно сократиться, и проблематика поиска путей увеличения поступления местных и региональных бюджетных отчислений стоит как никогда остро, что делает обозначенную тему весьма актуальной.

В настоящее время налоговой службой ежегодно производится исчисление физическим лицам налогов по находящимся в их собственности транспортным средствам, земельным участкам, объектам капитального строительства (квартиры, комнаты, здания, гаражи и пр.) (далее – объекты учета). Исчисления производятся инспекциями по объектам учета, находящимся на подведомственной территории, один раз в год по

установленному графику (обычно март-апрель). Затем данные начисления направляются в электронном виде в Филиал Федерального казенного учреждения «Налог-сервис» (далее – ФКУ «Налог-сервис») по Республике Башкортостан, а оттуда начисления заказными письмами в виде единых налоговых уведомлений отправляются в адрес физических лиц.

По мнению автора, настоящий метод исчисления имущественных налогов не является оптимальным, т.к. в адрес налогоплательщика будут приходить начисления из всех инспекций где у него находится (находилось) имущество, таким образом происходит увеличение затрат на трудовые и материальные ресурсы, а также уменьшение исчисленных налогов в суммовом выражении.

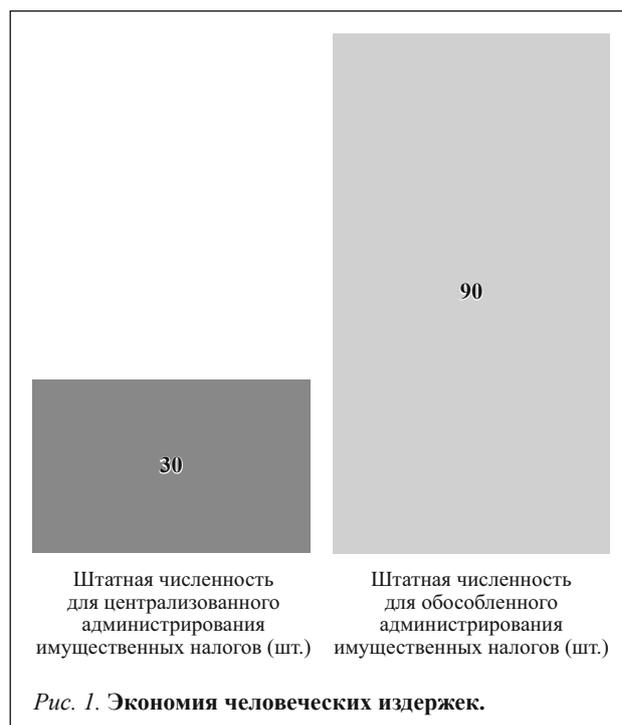
Следует подробнее рассмотреть каждую из перечисленных проблем.

Увеличение трудовых ресурсов происходит в результате дублирования аналогичной работы в каждом налоговом органе. На текущий момент в Свердловской области функции по исчислению имущественных налогов осуществляют 20 инспекций (из них 7 инспекций по имуществу находящемуся, в том числе в г. Екатеринбурге). Следовательно, каждый налоговый орган должен иметь определенное количество штатных единиц, в должностные обязанности которых входит администрирование имущественных налогов. Так, в Инспекции ФНС России по Кировскому району г. Екатеринбурга по данному направлению работает 5 сотрудников, в Межрайонной ИФНС №25 (Чкаловский район г. Екатеринбурга, г. Полевской) – 6 сотрудников, в Межрайонной ИФНС №31 (Октябрьский район г. Екатеринбурга, г. Сысерть) – 5 сотрудников, от 3 до 7 сотрудников выделено и в других инспекциях (всего по Свердловской области примерно 90 сотрудников). По мнению автора, указанное количество штатных единиц является излишним. Централизация функций по исчислению имущественных налогов в рамках одного налогового органа позволит существенно уменьшить штатную численность сотрудников, которые занимаются администрированием имущественным налогом.

Кроме дублирования аналогичных функций, сотрудники налоговых органов могут столкнуться с другими проблемами, решение которых требует выделения дополнительных трудовых затрат. Например, ситуация, при которой двумя налоговыми органами производится начисление по одному и тому же объекту учета. Речь идет о начислении транспортного налога. Налогоплательщик, имея в собственности транспортное средство, в начале года (до исчисления транспортного налога) меняет место регистрации (переезжает из одного района г. Екатеринбурга в другой). В результате этого транспортное средство отражается в базе данных

налогового органа по новому месту учета налогоплательщика (поставлен на учет в связи с миграцией физического лица) и остается в базе данных налогового органа по старому месту учета (не успели поступить данные о миграции налогоплательщика). Таким образом, обе инспекции в соответствии с графиком начисляют гражданину транспортный налог за один и тот же автомобиль. Учитывая то, что данные ошибки выявить налоговым органам самостоятельно невозможно, работа по корректировке базы данных происходит только после письменного обращения налогоплательщика, который может не знать о наличии у него задвоений по транспортному налогу (например, уведомление направляется налоговым органом по старому месту регистрации). Как показывает практика, граждане узнают о двойных начислениях от судебных приставов, после наложения ограничений по расчетным счетам в связи с мнимой задолженностью по налогам.

Исходя из вышеизложенного, при централизованном исчислении имущественных налогов, во-первых, высвобождается необходимость в сотрудниках, чьи функции дублируются в каждой инспекции; во-вторых, происходит ликвидация некоторых проблем, которые возникают при отсутствии единой базы данных, что в свою очередь уменьшает трудовые затраты, выделяемые на решения данных проблем. Централизация исчисления имущественных налогов позволит, по мнению автора, сократить количество штатных единиц минимум в три раза (см. рис. 1).



Увеличение материальных ресурсов естественным образом вытекает из первой проблемы. Как отмечено выше, налоговые уведомления направляются в адрес налогоплательщика централизованно, заказными письмами из г. Уфа. Данное удовольствие является не из дешевых. На сайте Почты России тариф на отправку простого письма в один конец составляет 61,36 руб. [2] Ситуация, когда у гражданина находится в собственности несколько объектов недвижимого имущества, расположенного в разных районах города Екатеринбурга, ведет к отправке в адрес налогоплательщика нескольких писем из разных налоговых органов. Теоретически, если у гражданина существует имущество на территории каждого налогового органа Свердловской области (всего 20 инспекций), то только на отправку корреспонденции, без учета других затрат, государство потратит 1227,2 руб. (см. рис. 2).

К необоснованным потерям материальных ресурсов можно отнести направление налоговых уведомлений по старому месту регистрации физического лица. В данной ситуации, денежные средства на отправку письма затрачиваются в пустую. После того, как налогоплательщик не получит налоговое уведомление, он обратится в инспекцию по месту нахождения объекта для того, чтобы лично получить квитанцию на уплату налога. В данной ситуации уже у налогоплательщика возникают дополнительные затраты, т.к. если гражданин проживает в г. Екатеринбурге, а имеет в собственности квартиру в г. Серове, то ему следует обратиться в Межрайонную ИФНС России №26 по Свердловской области, т.к. именно данный налоговый орган производит расчет по таким городам как Серов, Новая Ляля, Верхотурье. Из этого можно сделать вывод, что не каждый гражданин готов потратить время и средства, чтобы оплатить налоги на имущество, находящееся в других городах, что приводит к дополнительным потерям поступления в бюджет.

Также к необоснованным потерям материальных ресурсов налоговых органов можно отнести направление налоговых уведомлений в адрес умерших собственников. Если в налоговый орган по месту регистрации физического лица информация из органов ЗАГС теоретически поступает в течение 10 рабочих дней [3, с. 85], то отправка информации о смерти в другие инспекции, где зарегистрировано имущество данного физического лица может и не осуществиться.

Централизованная отправка налоговых уведомлений происходит одновременно и один раз в год. Уточненные налоговые уведомления, сформированные после выгрузки, направляются налоговыми органами самостоятельно. Например, в 2015 году ИФНС России по Кировскому району г. Екатеринбурга всего сформировано 200146 налоговых уведомлений с исчисленными имущественными налогами за 2014 год, из

которых 3781 (1,9%) являются уточненными, ИФНС России по Верх-Исетскому району сформировала 210126 уведомлений, 3843 (1,8%) – уточненные, Межрайонная ИФНС №32 по Свердловской области (Орджоникидзевский район и г. Верхняя Пышма) 385497 и 4862 (1,3%) соответственно[4]. Часть уведомлений, по которым налоговые органы самостоятельно установили ошибки направляются почтой, уведомления, сформированные в связи с личным обращением налогоплательщика, вручаются во время проведения приема.

Проблема по потери части поступлений, по мнению автора, является наиболее существенной. Как уже отмечалось выше, налогоплательщик, скорее всего не будет тратить время на получение квитанции по оплате исчисленного налога за квартиру, расположенной в другом городе, тем более, если общая сумма задолженности по исчисленным налогам в рамках одной инспекции относительно невелика. В такой ситуации налоговый орган не сможет взыскать с налогоплательщика суммы исчисленного налога, т.к. в силу ст. 48 Налогового Кодекса РФ, заявление о взыскании в суд подается в случае если общая сумма задолженности превышает 3000 руб. [3, с. 48] Если сумма задолженности не превышает 3000 руб., то право обращения инспекции в суд появляется только после истечения трехлетнего срока (срок исковой давности).

Но самые большие потери по исчисленным налогам местный бюджет несет из-за отсутствия

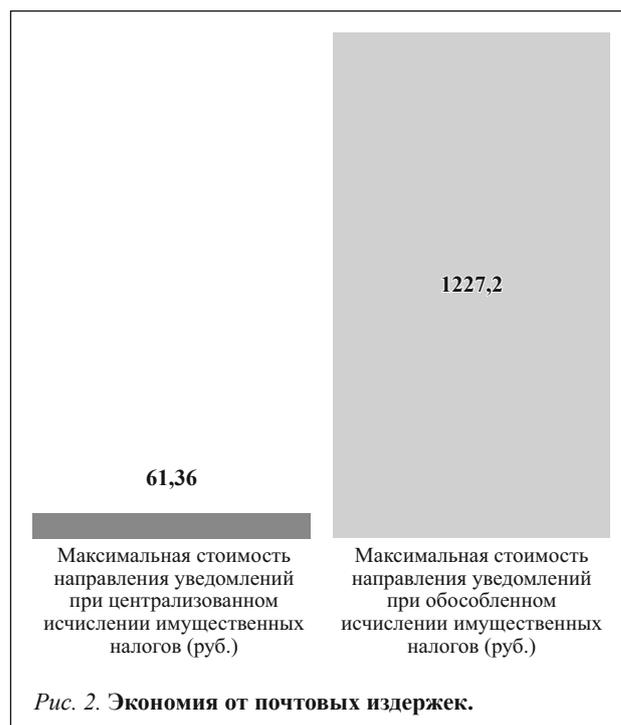


Рис. 2. Экономия от почтовых издержек.

у инспекций единой базы данных по недвижимому имуществу граждан. Учитывая, что налог на имущество физических лиц поступает в бюджет местного уровня, то размеры ставок по данному налогу принимаются законодательным органом муниципального образования. Например, налог на имущество физических лиц поступает в бюджет г. Екатеринбурга на основании ставок, установленных Решением Екатеринбургской городской думы № 32/24 от 25.11.2014г. [5] В настоящей редакции указанный налог рассчитывается по различным ставкам на жилое и нежилое имущество. Размер ставки определяется от общей инвентаризационной стоимости всех объектов. Для жилых объектов принимается ставка 0,1% от общей инвентаризационной стоимости всех объектов до 300 000 руб. включительно, ставка 0,25% применяется при инвентаризационной стоимости от 300 000 до 500 000 руб., на жилое имущество с суммарной инвентаризационной стоимостью выше 500 000 руб. налог исчисляется из принципа 2500 руб. + 1% от суммы свыше 500 000 руб. (т.е. при суммарной стоимости в 700 000 руб. налог будет 4500 руб. $(2500 + (700\,000 - 500\,000) \cdot 1\%)$). Для нежилого имущества применяется те же три категории со ставками 0,1%, 0,3%, 2% соответственно. Следовательно, если у гражданина в собственности две квартиры, расположенные в разных районах г. Екатеринбурга, то при массовом исчислении налога обе инспекции будут учитывать инвентаризационную стоимость из собственной базы данных не суммируя ее с инвентаризационной стоимостью квартиры, расположенной в другом районе. В г. Нижний Тагил Решением городской думы N 14 от 27.11.2014 года [6] введены аналогичные с г. Екатеринбургом ставки по нежилому недвижимому имуществу, а по жилому предусмотрено разделение на 6 категорий от 0,1% до 1% от инвентаризационной стоимости. Решение городской думы г. Каменска-Уральского N 365 от 26.11.2014 года [7] устанавливает 6 категорий ставок на жилое имущество от 0,1% до 1% и 5 категорий ставок на нежилое с 0,1% по 2%.

Допустим, налогоплательщик имеет в собственности квартиру в Кировском районе г. Екатеринбург с инвентаризационной стоимостью 290 000 руб., а вторую квартиру в Ленинском районе, стоимостью 285 000 руб. ИФНС России по Кировскому району исчисляет налог 290 руб. $(290\,000 \cdot 0,1\%)$, ИФНС по Ленинскому району исчисляет 285 руб. $(285\,000 \cdot 0,1\%)$. Обе инспекции берут первую категорию ставок, т.к. общая стоимость по их базе данных не превышает 300 000 руб. В ситуации, если инспекции имеют общую базу данных, то общая инвентаризационная стоимость обеих квартир составляет 575 000 руб., а следовательно, налог на имущество должен быть исчислен по ставке третьей категории, таким образом налог составил бы

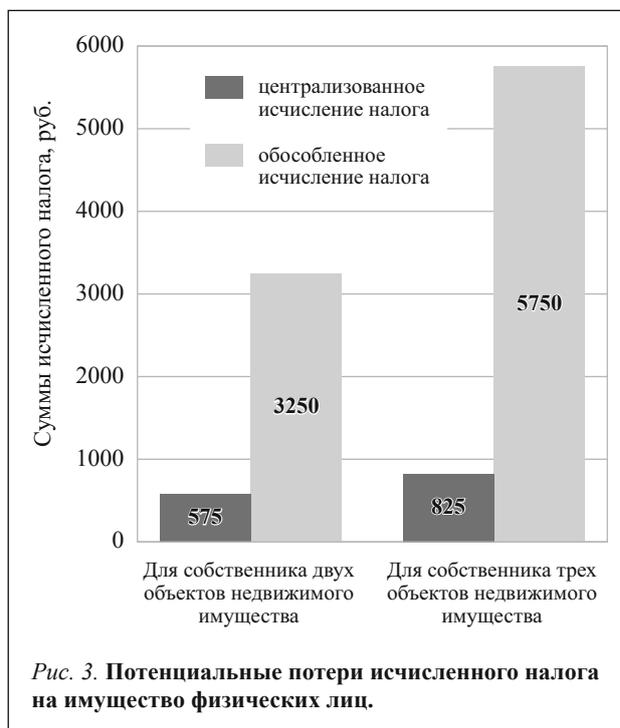


Рис. 3. Потенциальные потери исчисленного налога на имущество физических лиц.

3250 руб. $(2500 + (575\,000 - 500\,000) \cdot 1\%)$. В рассматриваемом примере, потери бюджета от неисчисленного налога составили 2675 руб. $(3250 - 575)$. При наличии у указанного гражданина еще одной квартиры, расположенной в Чкаловском районе г. Екатеринбурга стоимостью 250 000 руб., потери бюджета составят еще более существенную сумму, а именно 4925 руб. $(5750 - 825)$ или $(2500 + (825\,000 - 500\,000) \cdot 1\%) - (290 + 285 + 250)$. (см. рис. 3).

Рассчитать потери в бюджет в связи с отсутствием у налоговых инспекций г. Екатеринбурга единой базы данных по недвижимому имуществу не представляется возможным. Можно себе приблизительно представить масштаб проблемы, учитывая то, что практически все одно- и двухкомнатные квартиры с датой строительства в период до 80-х годов XX века имеют инвентаризационную стоимость до 300 000 руб. Кроме того, если собственниками недвижимого имущества являются несколько человек, то инвентаризационная стоимость при расчете налога делится пропорционально их доли. По данным базы данных ИФНС России по Кировскому району г. Екатеринбурга на октябрь 2015 года следует, что из 132 тыс. собственников жилого недвижимого имущества, расположенного в Кировском районе г. Екатеринбурга, 24,5 тыс. человек (18,5%) зарегистрированы не в Кировском районе г. Екатеринбурга [4], таким образом, они в большей степени могут иметь в собственности недвижимое имущество по месту своей регистрации.

При анализ базы данных следует, что ИФНС России по Кировскому району г. Екатеринбурга на октябрь 2015 года располагает сведениями о 258 557 объектах недвижимого имущества, из которых 124 450 объекта (или 48%) имеют инвентаризационную стоимость менее 300 000 руб., 86 929 объекта (34%) имеют стоимость от 300 000 до 500 000 руб., свыше 500 000 руб. имеют стоимость 41 400 объектов (16%) [4]. В отношении оставшихся 5778 объектов (2%) инспекция не имеет сведений о инвентаризационной стоимости, к таким объектам относится вновь построенное недвижимое имущество по которому еще не успели поступить сведения из регистрирующих органов. После поступления сведений данные объекты будут включены в третью категорию ставок, т.к. инвентаризационная стоимость квартир в новостройках составляет более 500 000 руб. (см. рис. 4).

Перечисленные проблемы ухудшают показатели налоговых органов по администрированию имущественных налогов. Следует отметить, что ФНС предпринимаются определенные шаги по оптимизации затрат понесенных на исчисление имущественных. К ним можно отнести, во-первых проводимую не первый год широкую кампанию на перевод общения между налоговыми органами и налогоплательщиками из личного контакта в виртуальный. Развитие электронных сервисов ФНС позволяет запросить квитанцию на уплату налога в электронном виде. Сервис Личный кабинет позволяет физическому лицу вообще не дожидаться почтовой корреспонденции, а распечатывать начисления уже через три дня после того как они исчислены инспекциями. Вступивший в силу Федеральный закон N 113-ФЗ от 02.05.2015г. [8] дает право инспекциям не отправлять налоговые уведомления, если общая сумма исчисленных налогов составляет менее 100 рублей. В ближайшей перспективе налоговая служба будет применять новое программное обеспечение, которое позволит исключить отправку корреспонденции по неактуальному адресу, либо умершим. Новый программный комплекс предусматривает единую базу данных, которая предусматривает централизованное изменение таких характеристик налогоплательщика как смена адреса регистрации, смена фамилии (после заключения брака), поступления информации о дате смерти. Кроме того, единая база данных исключит факты двойного начисления по транспортным средствам граждан.

Однако до настоящего времени не решается проблема по корректности применения категории ставок в связи с наличием у собственников нескольких объектов учета, находящихся в разных городских районах и других городах. Если в отношении земельных участков и транспортных средств расчет налога происходит вне зависимости от расположения объектов

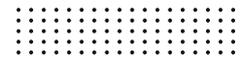
учета в различных инспекциях, то суммы исчисленного налога на имущество напрямую зависят от этого учета.

Результатом проведенного исследования можно сформулировать вывод о том, что единственным возможным вариантом, при котором может происходить корректное исчисление налогов на имущество физических лиц, является централизованное исчисление налога по субъекту РФ, в данном случае по Свердловской области. Если исчисление будет происходить централизованно, на уровне Управления ФНС по субъекту, Филиала ФКУ «Налог-сервис» или какой-либо районной инспекции, где будет аккумулироваться вся информация, то это позволит: а) сократить трудовые издержки по количеству сотрудников, которые занимаются аналогичной работой во всех инспекциях области, б) единая база данных сможет технически учитывать суммовое значение инвентаризационной стоимости, применяя ко всему имуществу единую категорию налоговых ставок и делить общей исчисленный налог по инспекциям пропорционально стоимости их от общего суммового значения.

Переход на централизованное исчисление имущественных налогов позволит повысить их суммовое значение, улучшить администрирование и собираемость исчисленных сумм, а также прогнозирование для составления бюджетов муниципальных образований.

Решение по передачи обязанностей по исчислению имущественных налогов на более высокий уровень вписывается в общую концепцию политики ФНС по оптимизации функциональных затрат. В рамках этой концепции функции рассылки массовых почтовых отправок переданы с уровня Инспекций ФНС районного уровня на уровень федеральных округов, например, рассылка





Кириенко И. С.

по Уральскому Федеральному округу осуществляется силами Филиала ФКУ «Налог-сервис» в Республике Башкортостан (г. Уфа); а прием сведений от регистрирующих органов Свердловской области в части изменения собственников объектов учета, централизованно осуществляется в Филиале ФКУ «Налог-сервис» в Свердловской области (г. Верхняя Пышма).

Данное исследование не преследовало цель провести полноценный анализ выбранной проблематики. Оно направлено на определение условных контуров для понимания проблемы в целом. Для более предметного рассмотрения описанной проблемы требуется проведение отдельных углубленных исследований по отдельным ее направлениям.

Литература:

1. Ярославцева В. Свердловская область в 2015 году не получит федеральных дотаций [электронный ресурс]. URL: <http://urfo.org/ekb/520615.html> (дата обращения 01.11.2015).
2. Тарифы на пересылку (с 1 апреля 2015) [электронный ресурс]. URL: http://www.russianpost.ru/rp/serve/ru/home/postuslug/1class/1class_tariffs (дата обращения 01.11.2015).
3. Налоговый Кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31 июля 1998 N 146-ФЗ; М.: Эксмо, 2015.
4. Программный комплекс Система электронной обработки данных баз данных налоговых органов Свердловской области АИС Налог-2.
5. Решение Екатеринбургской городской Думы от 25.11.2014 № 32/24 [электронный ресурс]. URL: <http://www.ekburg.ru/officially/info/8010> (дата обращения 01.11.2015).
6. Решение Нижнетагильской городской Думы от 27.11.2014 № 43 [электронный ресурс]. URL: http://www.ntagil.org/duma/norm/detail.php?ELEMENT_ID=121402 (дата обращения 01.11.2015).
7. Решение городской думы г. Каменска-Уральского от 26.11.2014 № 365 [электронный ресурс]. URL: <docs.kamensk-uralskiy.ru/download/721> (дата обращения 01.11.2015).
8. Федеральный закон N 113-ФЗ от 02.05.2015г. [электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/39673> (дата обращения 01.11.2015).

References:

1. *Jaroslavceva V.* Sverdlovs oblast' will not receive federal subsidies in 2015 [e-resource]. URL: <http://urfo.org/ekb/520615.html> (date of reference: 01.11.2015).
2. Postage tariffs (since April, 1, 2015) [e-resource]. URL: http://www.russianpost.ru/rp/serve/ru/home/postuslug/1class/1class_tariffs (date of reference: 01.11.2015).
3. Tax Code of the Russian Federation (part one), 31 July 1998 No. 146-ФЗ; М.: Eksmo, 2015.
4. Information System 'System of digital data processing of Sverdlovsk oblast's tax authorities' data bases' 'AIS Nalog-2.'
5. Order of Ekaterinburg City Council, 25.11.2014 No. 32/24 [e-resource]. URL: <http://www.ekburg.ru/officially/info/8010> (date of reference: 01.11.2015).
6. Order of Nizhny Tagil City Council, 27.11.2014 No. 43 [e-resource]. URL: http://www.ntagil.org/duma/norm/detail.php?ELEMENT_ID=121402 (date of reference: 01.11.2015).
7. Order of Kamensk-Ural'skiy City Council, 26.11.2014 No. 365 [e-resource]. URL: <docs.kamensk-uralskiy.ru/download/721> (date of reference: 01.11.2015).
8. *Federal Law No. 113-ФЗ* от 02.05.2015г. [e-resource]. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/39673> (date of reference: 01.11.2015).

ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА, РЕГУЛИРУЮЩЕГО ОТНОШЕНИЯ ПУБЛИЧНО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА, И ПРАКТИКИ ЕГО ПРИМЕНЕНИЯ

Истомин В. Г.

кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой частного права Уральского института управления – филиала, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия), 620990, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 марта, д. 66, valeriy.istomin@ui.ranepa.ru

УДК 347.4
ББК 67.404.2

Цель. Провести анализ содержания и правового регулирования отношений государственно-частного и муниципально-частного партнерства, охарактеризовать динамику соответствующего законодательства, практику его применения, дать оценку действующего законодательства.

Методы. Основными методами исследования являются метод логического анализа, формально-юридический и сравнительно-правовой методы.

Результаты и практическая значимость. В результате проведенного исследования проанализированы теоретические подходы, касающиеся правовых форм отношений публично-частного партнерства, определены практические проблемы, обусловившие необходимость развития правового регулирования данных отношений, рассмотрены основные направления такого развития.

Научная новизна заключается в исследовании практических проблем, связанных с необходимостью защиты интересов субъектов предпринимательства и обусловивших важность совершенствования правового регулирования отношений публично-частного партнерства, анализе соответствующего законодательства в его динамике. Также автором отмечаются необходимость изменения отдельных норм действующего законодательства.

Ключевые слова: публично-частное партнерство, правовые формы взаимодействия публичных образований и предпринимательских структур, обеспечение баланса частных и публичных интересов, правоприменительная практика.

MAIN DIRECTIONS IN THE DEVELOPMENT OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP LEGISLATION AND ITS APPLICATION PRACTICE

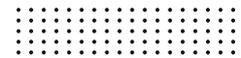
Istomin V. G.

Candidate of Sciences (Law), docent, Head of the Department of Private Law of Ural Institute of Management-branch of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), 66, 8 marta St., Yekaterinburg, 620990, valeriy.istomin@ui.ranepa.ru

Purpose. The purpose is to analyze the content and legal regulation of relations of public-private and municipal-private partnership, to describe the dynamics of the corresponding legislation, the practice of its application, to give an evaluation of the current legislation.

Methods. The main methods are the logical analysis method, formal legal and comparative legal methods.

Results and practical significance. As the result of the study, theoretical approaches, that are related to the legal forms of public-private partnership, were analyzed; practical problems, which had determined the necessity for the development of legal regulation of the said relations, were defined; the key directions of such development were investigated.



Истомин В. Г.

Scientific novelty. Scientific novelty consists of studying practical issues that related to the necessity of protecting the interests of business entities and which determined the importance of the development of legal regulation of public-private partnership; analyzing the corresponding legislation in its dynamic. Moreover, the author notes the necessity for amending particular provisions of the current legislation.

Key words: public-private partnership, legal forms of the interaction between public governance and business entities, procuring the balance between private and public interests, practice of legislation application.

Одним из условий динамичного развития современной экономики, а также осуществления социально значимых проектов в России, да и в мире в целом, является поиск и практическая реализация наиболее эффективных форм сотрудничества государства и частного сектора. В этой связи в настоящее время серьезное внимание в науке и законодательстве уделяется анализу и регулированию отношений, складывающихся в процессе взаимодействия публично-правовых образований и предпринимательских структур, в том числе охватываемых понятиями «государственно-частное партнерство», «муниципально-частное партнерство» либо «публично-частное партнерство» (далее по тексту публично-частное партнерство, ПЧП). Одновременно отмечается, что «разнообразие видов, форм и сфер применения публично-частного партнерства делает его универсальным механизмом для решения многих долгосрочных задач» [1], а также обращается внимание на то, что публично-частное партнерство «только начинает развиваться в нашей стране, хотя перспективы его использования для реализации инфраструктурных проектов на огромной территории с проблемами бюджетного финансирования выглядят более чем внушительно» [2]. Вместе с тем в современной юридической литературе само понятие публично-частного партнерства и содержание охватываемых данной категорией отношений различными исследователями определяются по-разному. Иногда публично-частное партнерство трактуется весьма широко – как форма взаимодействия органов государственной и муниципальной власти с институтами гражданского общества, которая реализуется в трех наиболее крупных сферах: социальной (социальное партнерство), экономической (экономическое партнерство) и политической (политическое партнерство) [3]. Если брать сугубо экономическую составляющую данных отношений, то здесь также преобладает широкая трактовка содержания понятия публично-частное партнерство. Выделяются, например, договорные и институциональные (корпоративные) формы ПЧП. Договорные предполагают заключение различных договоров (в т.ч. концессионных соглашений, договоров аренды, договоров на выполнение работ и оказание общественных услуг, соглашений о разделе продукции и многих других), а к числу институциональных относится

создание уполномоченным публичным органом и частным инвестором различных совместных юридических лиц корпоративного типа в целях реализации проекта публично-частного партнерства [4]. Более того, в многочисленных законодательных актах о публично-частном партнерстве, принятых на уровне субъектов Российской Федерации в последние годы, к нему были отнесены и многие другие формы взаимодействия публично-правовых образований и частного сектора: государственные и муниципальные закупки, создание особых экономических зон, предоставление государственных гарантий, профессиональная подготовка и переподготовка кадров и т.п. [5] Однако представляется, что чрезмерно широкое понимание отношений публично-частного партнерства не будет иметь особого практического значения, поскольку вряд ли возможно различные по своей сути отношения, регулируемые в том числе разным законодательством, подводить под единый правовой режим. Поэтому *более оправдано относить к публично-частному партнерству прежде всего различные гражданско-правовые договоры, опосредующие взаимоотношения публично-правовых образований и предпринимательских структур, и отвечающие определенным специфическим особенностям.* Таковыми в науке обычно считаются специфический субъектный состав, включающий в себя публичного и частного партнеров; распределение между сторонами рисков, затрат и прибыли от участия в проекте государственно-частного партнерства; объект партнерства – имущество, находящееся в сфере публичного интереса и контроля; целью соглашения о партнерстве является реализация функций государства или местного самоуправления [6]. В качестве таких договоров целесообразно рассматривать, например, соглашения о публично-частном партнерстве, заключаемые в соответствии с Федеральным законом от 13 июля 2015 г. №224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее по тексту Федеральный закон №224-ФЗ), а также концессионные соглашения и соглашения о разделе продукции. При этом несмотря на то, что Федеральный закон №224-ФЗ относит к публично-частному партнерству лишь соглашения, заключенные в порядке и на

условиях им установленных, все же нет достаточных оснований исключать ряд иных договорных форм взаимодействия (те же указанные выше концессионных соглашения и соглашения о разделе продукции) из числа отношений, охватываемых понятием публично-частное партнерство. Более того, в литературе в ряде случаев относят к публично-частному партнерству и государственные (муниципальные) контракты на поставку товаров, выполнение работ и оказание услуг [7], хотя большинство авторов рассматривают контрактную систему как самостоятельную правовую форму взаимоотношений власти и бизнеса [8]. Вместе с тем представляется, что в настоящее время выбор конкретной формы взаимодействия публично-правовых образований и предпринимательских структур для реализации тех или иных проектов осуществляется, прежде всего, публично-правовым образованием. Действительно, частный субъект во многом лишен возможности влиять на то – в какой конкретно форме – путем заключения государственного контракта, концессионного соглашения или соглашения о публично-частном партнерстве будут строиться отношения между ним и публичным партнером. Возникает вопрос – какими критериями должен руководствоваться публичный субъект, осуществляя право выбора? Очевидно, что критериями наибольшей эффективности расходования бюджетных средств и получения в данной ситуации наибольшего экономического результата, а не желанием обеспечить выгодные договорные условия для «своей» фирмы, обеспечить передачу именно ей публичного имущества и средств. Однако при переводе этих достаточно абстрактных критериев в практическую плоскость могут возникнуть определенные проблемы. Например, при сопоставлении степени эффективности реализации публичных нужд либо путем заключения государственного (муниципального) контракта на закупку товаров, либо посредством заключения соглашения о ПЧП «определить краткий перечень критериев отграничения без оценки всей совокупности факторов и особенностей реализации проекта в рамках ПЧП и публичных закупок представляется практически неосуществимой задачей. . . Данное сравнительное преимущество должно в каждом конкретном случае устанавливаться отдельно исходя из целой совокупности факторов и в соответствии с порядком оценки, который должен быть разработан Правительством РФ» [9]. Указанный аспект свидетельствует о необходимости разработки четкого и прозрачного механизма оценки эффективности и соответственно порядка выбора той или иной формы взаимодействия публично-правового образования и частного субъекта. В настоящее время на федеральном уровне принят ряд документов, направленных на определение такого механизма [10]. Основными критериями оценки сравнительного преимущества данные нормативные акты вслед за Федеральным законом

№224-ФЗ называют чистые дисконтированные расходы средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и объем принимаемых публичным партнером обязательств при той или иной форме взаимодействия с частным субъектом. Конечно, наличие подобных критериев и методик оценки само по себе следует признать положительным фактором, однако не менее важным остается и постоянный мониторинг их практической реализации с целью определения степени отражения ими реалий экономического оборота.

Как свидетельствует современная правоприменительная практика, положение частных инвесторов является в настоящее время достаточно уязвимым в связи с отсутствием в ряде случаев четких подходов к регулированию их отношений с публично-правовыми образованиями. В настоящее время при рассмотрении споров доминирует ограничительное толкование судебными органами принципа свободы договора применительно к отношениям с участием публично-правовых образований и предпринимательских структур. В частности, в отсутствие до недавнего времени федерального закона, регулирующего отношения публично – частного партнерства на условиях возникновения права частной собственности на объекты партнерства, те соглашения, которые заключались на уровне субъектов РФ (муниципальных образований), в том числе и в соответствии с законодательством указанных субъектов, и предусматривали возможность возникновения права частной собственности на данные объекты, судебные органы рассматривали как незаконные. Эти соглашения признавались либо противоречащими порядку заключения государственных (муниципальных) контрактов для обеспечения государственных (муниципальных) нужд [11], либо как заключенные в нарушение Федерального закона от 21.07.2005 г. №115-ФЗ «О концессионных соглашениях» [12]. Более того, в некоторых случаях инвестиционные договоры признавались судами недействительными как противоречащие законодательству о размещении заказов для государственных и муниципальных нужд и при этом частным партнерам было отказано даже во взыскании неосновательного обогащения при отсутствии с их стороны каких-либо недобросовестных действий [13]!

В этом смысле в науке справедливо отмечалось, что реализация соглашений о публично-частном партнерстве всегда сопровождается существенными юридическими рисками. Во-первых, поскольку гражданское законодательство находится в ведении РФ, то существует потенциальный риск оспаривания законности региональных норм, регулирующих отношения публично – частного партнерства, и, как следствие, действительности заключенных на их основании соглашений. Во-вторых, в отсутствие федерального регулирования любое соглашение ПЧП сопровождается риском его переквалификации в концессионное

или в качестве приватизационной сделки, противоречащей федеральному законодательству... [14].

Здесь важно отметить, что, с одной стороны, *ограничение принципа свободы договора в отношениях по распоряжению государственным (муниципальным) имуществом и установление определенных правовых форм реализации указанных отношений является в целом оправданным и служит целям сохранения публичного имущества как гарантии осуществления публично-правовым образованием своих нормативно-определенных функций, однако и в этом случае необходимо обеспечивать баланс частных и публичных интересов, не допускать неосновательно обогащения публичных субъектов за счет частных инвесторов*. Указанная проблема может быть решена лишь за счет сбалансированного и дифференцированного правового регулирования. В данном контексте принятие Федерального закона № 224-ФЗ во многом призвано способствовать упорядочению отношений публично-правовых образований и предпринимательских структур при реализации общественно значимых проектов. Однако проблема возможной перекалфикации судебными органами соглашений, оформленных их участниками в соответствии с Федеральным законом № 224-ФЗ как соглашения о ПЧП, в иные, скажем государственные (муниципальные) контракты или концессионные соглашения полностью не устранена в связи с отсутствием четких отличительных критериев, позволяющих отграничить соглашения, заключаемые в рамках Федерального закона № 224-ФЗ от иных форм сотрудничества государства и бизнеса. Так, например, одним из существенных признаков ПЧП, согласно Федерального закона № 224-ФЗ, указано распределение рисков между сторонами соглашения, однако содержание данной категории, виды рисков, которые несут стороны и их объем для каждой из сторон при данной форме сотрудничества никак не раскрывается. Конечно, этот аспект получил определенное рассмотрение в юридической науке, но необходимо отразить его и в правовой плоскости.

С другой стороны, при оценке Федерального закона № 224-ФЗ отмечается, что заключение соглашения о государственно-частном партнерстве в соответствии с этим актом может быть связано с существенными правовыми рисками уже для государственного партнера, поскольку существует возможность осуществления так называемой скрытой приватизации тех объектов, которые были построены и (или) реконструированы частично за счет бюджетных средств и первоначально находились в государственной или муниципальной собственности [15]. Действительно, в оценке того – как соотносятся соглашения, опосредующие переход государственного (муниципального) имущества в частную собственность, с законодательством о приватизации в судебной практике и юридической

доктрине нет единой позиции. До принятия Федерального закона № 224-ФЗ по целому ряду дел судебные органы, давая оценку соглашениям о реконструкции объектов, находившихся в муниципальной собственности и в последующем передаваемых полностью или частично в частную собственность, отмечали противоречие этих соглашений законодательству о приватизации [16]. Однако по ряду других дел судами была занята прямо противоположная позиция, допускающая заключение соглашений, предметом которых выступает реконструкция объекта публичной собственности с возникновением в дальнейшем на соответствующий объект права частной собственности [17]. Указанная правовая неопределенность отнюдь не способствовала защите прав и законных интересов участников соответствующих отношений, стабильности гражданского оборота. Поэтому принятие Федерального закона № 224-ФЗ в этом аспекте также следует расценить положительно, поскольку многообразие экономических связей и потребность более гибких механизмов регулирования отношений, связанных с инвестиционной деятельностью в отношении публичного имущества, обусловили необходимость принятия отдельного нормативного акта, закрепляющего механизм указанной деятельности. Конечно, в любом нормативном акте, регулирующем передачу публичного имущества в частную собственность, должны в обязательном порядке присутствовать конкурсные процедуры, иначе вполне может возникнуть почва для разного рода злоупотреблений. Но Федеральный закон № 224-ФЗ подобные процедуры предусматривает, предполагая заключение соглашения о государственно-частном партнерстве, по общему правилу, на основании конкурса (ч. 1 ст. 19 Федерального закона № 224-ФЗ). Что же касается аргументов о возможности «скрытой приватизации» государственного и муниципального имущества с использованием установленного данным законом порядка, то здесь необходимо отметить следующее. Право призвано, в том числе, регулировать те имущественные отношения, которые возникают в обществе в связи с их актуальностью и востребованностью. Действительно, в условиях, когда соглашения, предметом которых являлось строительство, реконструкция и эксплуатация объектов, находящихся в государственной и муниципальной собственности, фактически заключались и исполнялись, а в большинстве субъектов РФ и некоторых муниципальных образованиях были приняты нормативные акты, регулирующие отношения государственно-частного партнерства, недостаточная урегулированность указанных отношений на федеральном уровне выглядела не вполне обоснованно. Более того, отсутствие подобного регулирования при неустойчивости правоприменительной практики напрямую ставило под угрозу права и законные интересы

лиц, желающих заниматься инвестиционной деятельностью.

Другое дело, что следует высказать некоторые замечания, касающиеся отдельных положений самого Федерального закона № 224-ФЗ. Так, согласно ст.3 закона установлено, что в качестве частного партнера соглашения о публично-частном партнерстве может выступать только российское юридическое лицо. Однако исключение из числа частных партнеров иностранных субъектов представляется вряд ли оправданным, поскольку противоречит ч.2 ст.4 Федерального закона от 09.07.1999 № 160-ФЗ «Об иностранных инвестициях в Российской Федерации», устанавливающей возможность ограничения прав иностранных инвесторов только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Вызывает вопросы и перечень объектов государственно-частного партнерства, указанный в Федеральном законе № 224-ФЗ. С одной стороны, перечень объектов соглашений о ПЧП, определенный в ч.1 ст.7 сформулирован как исчерпывающий. Однако, с другой стороны, в него не включены такие объекты, как права на результаты интеллектуальной деятельности и средства индивидуализации, а также результаты выполнения работ и оказание услуг. Представляется, что этим законодатель необоснованно сузил перечень возможных объектов публично-частного партнерства. В юридической литературе высказываются и иные критические замечания в отношении рассматриваемого федерального закона [18].

Таким образом, по итогам проведенного исследования можно сделать следующие выводы:

1. Принцип свободы договора в отношениях между публично-правовыми образованиями и субъектами предпринимательской деятельности в настоящее

время серьезно ограничен. Сложившаяся правоприменительная практика свидетельствует о признании недействительными тех соглашений, которые не вписываются в ту или иную прямо закрепленную в законодательстве правовую форму взаимодействия публично-правовых образований и предпринимательских структур. В этом контексте самостоятельное правовое регулирование отношений публично-частного партнерства Федеральным законом № 224-ФЗ представляется позитивным явлением, поскольку способствует формированию правовой базы для заключаемых в настоящее время соглашений публично-частного партнерства и защите интересов участников таких соглашений.

2. Выбор конкретной формы взаимодействия между публичным образованием и субъектом предпринимательства в основном определяется по воле публично-правового образования. В этой связи необходима разработка четкого и прозрачного механизма оценки эффективности и, соответственно, порядка выбора той или иной формы взаимодействия публично-правового образования и частного субъекта и постоянный мониторинг их практической реализации.

3. Представляется необходимым дальнейшее совершенствование законодательства о публично-частном партнерстве с целью учета тех обоснованных замечаний, которые высказываются в юридической науке в целях обеспечения более эффективного правового регулирования соответствующих отношений.

Конечно, практика заключения и исполнения соглашений о публично-частном партнерстве, как и иных соглашений, опосредующих взаимодействие публично-правовых образований и предпринимательских структур, продолжает формироваться. В связи с этим важной задачей юридической науки и законодательных органов является оперативное реагирование на потребности правоприменительной практики.

Литература:

1. Публично-частное партнерство в России и зарубежных странах: правовые аспекты / под ред. В.Ф. Попондопуло, Н.А. Шевелевой. «Инфотропик Медиа». 2015 [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант плюс», раздел «Комментарии законодательства».
2. *Килинкар В. В.* Актуальные вопросы разрешения споров в сфере публично-частного партнерства // Закон. 2015. №2 [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант плюс», раздел «Комментарии законодательства».
3. *Выдрин И. В.* Публично-частное партнерство как форма взаимодействия государства и общества // Современное право. 2015. №8 [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант плюс», раздел «Комментарии законодательства».

References:

1. Public-private partnership in Russia and foreign countries: legal aspects / Ed. by V.F. Popondopulo, N.A. Sheveleva. "Infotropic Media". 2015 [e-resource]. Access from ref.-legal system «Consultant Plus» (section "Commentary to the legislation").
2. *Kilinkarov V. V.* Topical issues of dispute resolution in the sphere of public-private partnership // Zakon. 2015. No. 2 [e-resource]. Access from ref.-legal system «Consultant Plus» (section "Commentary to the legislation").
3. *Vydrin I. V.* Public-private partnership as a form of interaction between state and society // Sovremennoe pravo. 2015. No. 8 [e-resource]. Access from ref.-legal system «Consultant Plus» (section "Commentary to the legislation").

Литература:

4. См., например, Белицкая А. В. Правовые формы государственно-частного партнерства в России и зарубежных странах // Предпринимательское право. 2009. №2 [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант плюс», раздел «Комментарии законодательства»; Попондопуло В. Ф. Публично-частное партнерство: понятие и правовые формы // Арбитражные споры. 2014. №2 [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант плюс», раздел «Комментарии законодательства».
5. См. об этом Халимовский Ю. А. Государственно-частное партнерство в субъектах РФ: блуждание в темноте // Налоги. 2011. № 14 [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант плюс», раздел «Комментарии законодательства».
6. См., например, Самоловов Д. А. Отношения государственно-частного партнерства в Российской Федерации: основные признаки и необходимость правового регулирования // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2014. № 6 [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант плюс», раздел «Комментарии законодательства».
7. *Патоков В. В.* Государственно-частное партнерство: перспективы развития и правовые формы реализации // Адвокатская практика. 2008. №2 [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант плюс», раздел «Комментарии законодательства»; Захаров А. Н., Зайцев Л. Г., Лыков С. Е. Международные конкурсные торги – инструмент повышения эффективности международных проектов государственно-частного партнерства // Российский внешнеэкономический вестник. 2012. №1 [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант плюс», раздел «Комментарии законодательства».
8. См., например, Белицкая А. В. Государственно-частное партнерство как альтернатива контрактной системе // Юрист. 2014. № 5 [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант плюс», раздел «Комментарии законодательства»; Халимовский Ю. А. Государственно-частное партнерство в субъектах РФ: блуждание в темноте // Налоги. 2011. № 14 [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант плюс», раздел «Комментарии законодательства».
9. Публично-частное партнерство в России и зарубежных странах: правовые аспекты / под ред. В. Ф. Попондопуло, Н. А. Шевелевой. «Инфотропик Медиа». 2015 [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант плюс», раздел «Комментарии законодательства».
10. См. Постановление Правительства РФ от 30.12.2015 № 1514 «О порядке проведения уполномоченным органом оценки эффективности проекта государственно-частного партнерства, проекта муниципально-частного партнерства и определения их сравнительного преимущества» // Собрание законодательства РФ. 2016. №2 (часть 1); Приказ Минэкономразвития России от 30.11.2015 № 894 «Об утверждении Методики оценки эффективности проекта государственно-частного партнерства, проекта муниципально-частного партнерства и определения их сравнительного преимущества» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>.

References:

4. Q.v., e.g. Belitskaya A. V. Legal forms of public-private partnership in Russia and foreign countries // *Predprinimatelskoye pravo*. 2009. No. 2 [e-resource]. Access from ref.-legal system «Consultant Plus» (section “Commentary to the legislation”); Popondopulo V. F. Public-private partnership: notion and legal forms // *Arbitrazhniye spory*. 2014. No. 2 [e-resource]. Access from ref.-legal system «Consultant Plus» (section “Commentary to the legislation”).
5. Q.v. Khalimovsky Yu. A. State-private partnership in the federal subjects of the RF: straying in the dark // *Nalogi*. 2011. No. 14 [e-resource]. Access from ref.-legal system «Consultant Plus» (section “Commentary to the legislation”).
6. Q.v., e.g. Samovalov D. A. State-private partnership relations in the Russian Federation: key features and necessity for regulation // *Imuschestvennie otnosheniya v Rossiiskoi Federacii*. 2014. No. 6 [e-resource]. Access from ref.-legal system «Consultant Plus» (section “Commentary to the legislation”).
7. *Patokov V. V.* State-private partnership: perspectives of development and legal forms of implementation // *Advokatskaya praktika*. 2008. No. 2[e-resource]. Access from ref.-legal system «Consultant Plus» (section “Commentary to the legislation”); Zakharov A. N., Zaitsev L. G., Lykov S. E. International competitive tendering – an instrument for increasing the efficiency of international state-private partnership // *Rossiiskii vneshneekonomicheskii vestnik*. 2012. No. 1 [e-resource]. Access from ref.-legal system «Consultant Plus» (section “Commentary to the legislation”).
8. Q.v., e.g. Belitskaya A. V. State-private partnership as an alternative to the contract system // *Yurist*. 2014. No. 5 [e-resource]. Access from ref.-legal system «Consultant Plus» (section “Commentary to the legislation”); Khalimovsky Yu. A. State-private partnership in the federal subjects of the RF: straying in the dark // *Nalogi*. 2011. No. 14 [e-resource]. Access from ref.-legal system «Consultant Plus» (section “Commentary to the legislation”).
9. Public-private partnership in Russia and foreign countries: legal aspects / Ed. by V.F. Popondopulo, N.A. Sheveleva. “Infotropic Media”. 2015 [e-resource]. Access from ref.-legal system «Consultant Plus» (section “Commentary to the legislation”).
10. Q.v. Order of the Government of Russia, 30.12.2015 No. 1514 “On the order of executing assessment of efficiency of a state-private, municipal-private project and determining their comparative advantage by the authorized agency” // *Sobranie zakonodatel'stva RF*. 2016. No. 2 (Vol. 1); Decree of Ministry of Economic Development of the Russian Federation, 30.11.2015 No. 894 “On the approval of the method of effectiveness assessment of a state-private partnership, municipal-private partnership project and determining their comparative advantage” // The official web-portal of legal information <http://www.pravo.gov.ru>.



Истомин В. Г.

Литература:

11. Постановление ФАС Волго-Вятского округа от 02.07.2013 по делу № А28-10757/2012 [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант плюс», раздел «Судебная практика».
12. См., например, Постановление ФАС Уральского округа от 14.02.2012 № Ф09-9224/11 по делу № А50-7082/2011; Постановление ФАС Уральского округа от 03.09.2012 № Ф09-6746/12 по делу № А50-22136/2011 [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант плюс», раздел «Судебная практика».
13. Постановление ФАС Восточно-Сибирского округа от 05.05.2014 по делу № А10-4019/2012 [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант плюс», раздел «Судебная практика».
14. *Чичканова К. В., Сулейманов Т. Р.* Государственно-частное партнерство в России и СНГ: прошлое, настоящее, будущее // Закон. 2014. № 3 [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант плюс», раздел «Комментарии законодательства».
15. *Кондратьева У. Д.* Правовые риски государственно-частного партнерства в современной России // Современное право. 2015. № 9 [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант плюс», раздел «Комментарии законодательства».
16. См., например, Определение ВАС РФ от 24.04.2008 № 5120/08 по делу № А53-3271/07-С2-28, Постановление ФАС Волго-Вятского округа от 11.04.2008 по делу № А43-18433/2007-12-400 [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант плюс», раздел «Судебная практика».
17. См., например, Постановление ФАС Уральского округа от 17.07.2008 № Ф09-10310/07-С6 по делу № А60-7625/07, Постановление ФАС Уральского округа от 26.06.2008 № Ф09-4549/08-С6 по делу № А60-25979/07 [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант плюс», раздел «Судебная практика».
18. См., например, *Родин А.* Новая среда для ГЧП // ЭЖ-Юрист. 2015. № 44 [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант плюс», раздел «Комментарии законодательства».

References:

11. FAS Volgo-Vjatskogo okruga ruling 02.07.2013 in re No. A28-10757/2012 [e-resource]. Access from ref.-legal system «Consultant Plus» (section «Judicial practice»).
12. Q.v., e.g., FAS Ural'skogo okruga ruling 14.02.2012 No. Ф09-9224/11 in re No. А50-7082/2011; FAS Ural'skogo okruga ruling 03.09.2012 No. Ф09-6746/12 in re No. А50-22136/2011 [e-resource]. Access from ref.-legal system «Consultant Plus» (section «Judicial practice»).
13. FAS Vostochno-Sibirskogo okruga 05.05.2014 in re No. А10-4019/2012 [e-resource]. Access from ref.-legal system «Consultant Plus» (section «Judicial practice»).
14. *Chichkanova K. V., Sulejmanov T. R.* State-private partnership in Russia and CIS: past, present, future // Zakon. 2014. No. 3 [e-resource]. Access from ref.-legal system «Consultant Plus» (section «Commentary to the legislation»).
15. *Kondrat'eva U. D.* Legal risks of state-private partnership in modern Russia // Sovremennoe pravo. 2015. No. 9 [e-resource]. Access from ref.-legal system «Consultant Plus» (section «Commentary to the legislation»).
16. Q.v., e.g., Decision of VAS RF 24.04.2008 No. 5120/08 in re No. А53-3271/07-С2-28, FAS Volgo-Vjatskogo okruga ruling 11.04.2008 in re No. А43-18433/2007-12-400 [e-resource]. Access from ref.-legal system «Consultant Plus» (section «Judicial practice»).
17. Q.v., e.g., FAS Ural'skogo okruga ruling 17.07.2008 No. Ф09-10310/07-С6 in re No. А60-7625/07, FAS Ural'skogo okruga ruling 26.06.2008 No. Ф09-4549/08-С6 in re No. А60-25979/07 [e-resource]. Access from ref.-legal system «Consultant Plus» (section «Judicial practice»).
18. Q.v., e.g., *Rodin A.* New environment for SPP // JeZh-Jurist. 2015. No. 44 [e-resource]. Access from ref.-legal system «Consultant Plus» (section «Commentary to the legislation»).

РЕКЛАМА

12+



XV

ОБЩЕРОССИЙСКИЙ ФОРУМ

СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ В РЕГИОНАХ И ГОРОДАХ РОССИИ: ДИАЛОГ В ПОИСКАХ СОГЛАСОВАННОСТИ

ОРГАНИЗАТОРЫ



Леонтьевский центр

В программе Форума выделено пять тематических линий:

- Линия 1. Стратегирование на федеральном уровне и общие вопросы качества стратегического управления.
- Линия 2. Пространственное и территориальное планирование.
- Линия 3. Стратегирование на макрорегиональном, региональном и муниципальном уровнях.
- Линия 4. Международное и приграничное сотрудничество в планировании и развитии.
- Линия 5. Стратегии устойчивого развития городов и регионов (Зеленый день Форума).

Санкт-Петербург
24-25 октября 2016 года

www.forumstrategov.ru

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 22.09.2016
Формат 60 × 84/8. Гарнитура «Times New Roman». Усл. печ. л. 12. Тираж 999.
Отпечатано РИО Уральского Института управления – филиала РАНХиГС.
Заказ № 149