ISSN 2304-3385

МУНИЦИПАЛИТЕТ: ЭКОНОМИКА и УПРАВЛЕНИЕ

№ 4 (29) 2019

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

№ 4 (29) 2019

Главный редактор:

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

Редакционная коллегия:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Заведующий отделом перевода:

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

Технический секретарь редакции:

Степан Сергеевич Лифанов, Уральский институт управления – филиал РАНХиГС (Екатеринбург, Россия)



Научно-информационный журнал
«МУНИЦИПАЛИТЕТ:
ЭКОНОМИКА И УПРАВЛЕНИЕ»

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

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

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

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

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

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

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

© Уральский институт управления – филиал РАНХиГС, 2019

СОДЕРЖАНИЕ

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНОЙ ЭКОНОМИКИ И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Бушин С. В., Белоусова А. А., Шухат П. А.
Развитие применения проектного подхода в деятельности органов муниципального управления **5**

Кириллов Л. Г.
Муниципальное управление и проблема общего блага (Что следует изменить в действующих принципах муниципального управления) **14**

Колесник Е. А., Масленникова Е. В.
Пути повышения эффективности использования программно-целевого метода в муниципальном управлении **23**

Ситковский А. М.
Методические аспекты развития малых центров социальных услуг муниципального образования **31**

ТЕОРИЯ И МЕТОДОЛОГИЯ УПРАВЛЕНИЯ ПРОСТРАНСТВЕННЫМ РАЗВИТИЕМ

Гордеев С. С., Зырянов С. Г., Ситковский А. М.
«Эффект колеи» в пространственном межмуниципальном развитии **40**

Манаева И. В., Канищева А. В., Ткачева А. С.
Анализ теоретических представлений пространственного развития территорий **56**

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Королев С. Н.
Стандартизация юридических услуг потребителям **69**

Гарипов Р. С., Шайхатдинов В. Ш.
Вопросы организационной структуры государственной гражданской службы Российской Федерации и муниципальной службы в Российской Федерации: сравнительно-правовой аспект как «идея» современного государства (часть первая) **77**

CONTENTS

THEORETICAL FOUNDATIONS FOR THE MUNICIPAL ECONOMY AND LOCAL GOVERNMENT DEVELOPMENT

Bushin S. V., Belousova A. A., Shukhat P. A.
Project approach development in the municipal authorities' activity **5**

Kirillov L. G.
Municipal management and the common good problem (what should be changed in the current principles of municipal management) **14**

Kolesnik E. A., Maslennikova E. V.
Ways to improve efficiency of using the program-target method in municipal management **23**

Sitkovsky A. M.
Methodological aspects of the municipal small social services centers development **31**

THEORY AND METHODOLOGY OF SPATIAL DEVELOPMENT MANAGEMENT

Gordeev S. S., Zyryanov S. G., Sitkovsky A. M.
"Path dependence" in spatial intermunicipal development **40**

Manaeva I. V., Kanishcheva A. V., Tkacheva A. S.
Analyzing theoretical concepts of spatial development of territories **56**

CURRENT ISSUES OF LEGAL REGULATION OF LOCAL GOVERNMENT

Korolev S. N.
Standardization of legal services to consumers **69**

Garipov R. S., Shaikhatdinov V. Sh.
Issues of organizational structure of the state civil service of the Russian Federation and the municipal service in the Russian Federation: a comparative legal aspect as an "idea" of modern state (part one) **77**

СОВРЕМЕННЫЕ ТЕНДЕНЦИИ И ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНОЙ ЭКОНОМИКИ

MODERN TRENDS AND PROBLEMS OF MUNICIPAL ECONOMY DEVELOPMENT

Маковкина С. А. , Воронов Н. Д.
Влияние цифровой трансформации на инвестиционную привлекательность региона **95**

Спирина Н. А. , Зараменских А. И.
Основные проблемы и перспективы развития торговых предприятий Свердловской области в современных условиях **104**

Князькина А. А.
Инвестиционный механизм развития сельских территорий Пензенской области **111**

Требования к рукописям научных статей, представляемым для публикации в журнале «Муниципалитет: экономика и управление» **123**

Makovkina S. A., Voronov N. D.
Influence of digital transformation on the regional investment attractiveness **95**

Spirina N. A., Zaramenskih A. I.
Main problems and prospects of trading enterprises development in the Sverdlovsk region in the current context **104**

Knyazkina A. A.
Investment mechanism of rural territories development of the Penza region **111**

Requirements for manuscripts of scientific articles submitted for publication in the journal «Municipality: Economics and Management» **123**

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНОЙ ЭКОНОМИКИ И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

THEORETICAL FOUNDATIONS FOR THE MUNICIPAL ECONOMY AND LOCAL GOVERNMENT DEVELOPMENT

РАЗВИТИЕ ПРИМЕНЕНИЯ ПРОЕКТНОГО ПОДХОДА В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

УДК 65.012.2:352(470.54) *ГСНТИ 82.15.09*
ББК 60.823.2 *Код ВАК 08.00.05*

С. В. Бушин
Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Екатеринбург, Россия

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

П. А. Шухат
Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Екатеринбург, Россия

АННОТАЦИЯ:
В статье рассмотрены проблемы применения проектного подхода при управлении социальными проектами на уровне муниципалитета. Подчеркивается, что проектное управление в органах муниципальной власти может достичь не только количественный, но и качественный эффект. Управление проектами сегодня является доминирующей парадигмой социально-экономического развития территории муниципальных образований в различных регионах Российской Федерации. Уникальность проектов рассчитана на улучшение жизнедеятельности населения, проживающего на территории муниципальных образований.
Представлены как, наиболее значимые и актуальные проблемы проектного управления в органах муниципального самоуправления: слабый организационный аспект, отсутствие мотивации и стимулирования, низкая проектная компетентность, «многоначалие» муниципальных служащих, также реализация проектов невозможна из-за отсутствия финансового обеспечения, отсутствия ответственности за недостижение проектных целей, слабый контроль.
В статье разработаны предложения по совершенствованию процессов управления проектами в органах муниципальной власти на основе проектного подхода.
В работе использованы статистические методы и методы системного анализа при исследовании вопроса внедрения проектного управления в органах местного самоуправления.
Проведен анализ структуры управления администрации муниципального образования. Проведен анализ количественной и качественной характеристики муниципальных служащих на примере Администрации города Нижний Тагил.
Даны предложения по совершенствованию управления муниципальными проектами и программами социально-экономического развития в среднесрочной перспективе. Предложены рекомендации по развитию проектного менеджмента в органах муниципальной власти посредством использования информационных систем.
Рассмотрены вопросы кадровой работы при внедрении проектного подхода в деятельность органов местной власти. Подчеркивается актуальность повышения проектной компетентности служащих органов муниципального самоуправления.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:
муниципальный проект, муниципальная программа, социально-экономическое развитие.

© С. В. Бушин, А. А. Белоусова, П. А. Шухат, 2019

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ:
Сергей Вячеславович Бушин, Уральский институт управления, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации,
620144, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 Марта, 66, bushin_sv@mail.ru.

Анна Андреевна Белоусова, Уральский институт управления, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации,
620144, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 Марта, 66, ab-nt@yandex.ru.

Павел Александрович Шухат, Уральский институт управления, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации,
620144, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 Марта, 66, pavelshukhat@yandex.ru.

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ: Бушин С. В., Белоусова А. А., Шухат П. А. Развитие применения проектного подхода в деятельности органов муниципального управления // Муниципалитет: экономика и управление. 2019. № 4 (29). С. 5—13.

В Российской Федерации на федеральном уровне принят ряд документов, регламентирующих сферу проектного управления [1, 2, 3, 4, 5].

В соответствии с постановлением № 1288 проект это комплекс взаимосвязанных мероприятий, направленных на достижение уникальных результатов в условиях временных и ресурсных ограничений, а программа это комплекс взаимосвязанных проектов и мероприятий, объединенных общей целью и координируемых совместно в целях повышения общей результативности и управляемости.

Муниципальная программа в соответствии с ФЗ № 172 [6] – документ стратегического планирования, содержащий комплекс планируемых мероприятий, взаимоувязанных по задачам, срокам осуществления, исполнителям и ресурсам и обеспечивающих наиболее эффективное достижение целей и решение задач социально-экономического развития муниципального образования.

Определения муниципальная программа и проект по сути схожи, это подтверждает основную идею проектного управления в государственном секторе: проект есть продукт декомпозиции мероприятий программ, а программа есть набор проектов.

Внедрение проектного менеджмента в органах государственной власти является крупномасштабным проектом. Реализацию такого проекта можно разбить этапы [7]:

1. Организационный (формирование структуры, распределение функций);
2. Методологический (разработка положений, регламентов);
3. Информационно-технологический (создание информационной системы);
4. Обучающий (оценка и утверждение компетенций, обучение специалистов).

Проекты в муниципальных органах власти разделяются на три вида:

А) Приоритетные (на личном контроле руководителя органа);

Б) Внутренние (реализация подразделениями);

В) Внешние (реализация организациями под контролем органа власти).

Проблема эффективности деятельности городских администраций основана на отсутствии стратегического взгляда в связи с текущей загруженностью муниципальных служащих заданиями и поручениями вышестоящего руководства.

Проекты, которые дублируют текущую, оперативную деятельность, формируют дополнительную нагрузку, наложение функций, увеличение отчетности. Именно потому для государственных органов власти и управления, в чью сферу деятельности входит множество функций, целей и задач, важно определять границу между проектной и процессной деятельностью [8].

Основными результатами управления социальными проектами являются цели, сроки, качество и стоимость достижения результатов. Получить лучшие результаты можно выбирая соответствующие технологии управления проектами, состав, характеристики и назначения ресурсов для реализации муниципальных проектов. Для управления ресурсами необходимо обеспечить эффективную организационную структуру управления проектами, управление коммуникациями, персоналом и т. д.

Основным вопросом при реализации муниципальных проектов является наличие ресурсов, необходимых для реализации проектов. При этом проблемой становится как отсутствие требуемых ресурсов, так и их внезапное увеличение, связанное с попаданием муниципалитета в какую-либо программу или целевое федеральное или региональное финансирование [9].

Рассмотрим программы социально-экономического развития города Нижний Тагил [10].

В таблице 1 приведены программы, реализуемые в городе Нижний Тагил с 2014 по 2030 годы.

Таблица 1

Программы социально-экономического развития

№ п п	Наименование программы (конкретные мероприятия по развитию данной территории)	Кем, каким актом, когда принята	Сроки действия (годы)
ПРОГРАММЫ В ОБЛАСТИ ОБРАЗОВАНИЯ, МОЛОДЕЖНОЙ ПОЛИТИКИ			
1.	Муниципальная программа «Развитие системы образования в городе Нижний Тагил до 2024 года»	Постановление Администрации города Нижний Тагил от 11.12.2013 № 2942 (в ред. От 25.12.2017 № 3197-ПА)	2014 – 2024
2.	Муниципальная программа «Создание новых мест в общеобразовательных организациях города Нижний Тагил на 2016-2025 годы»	Постановление Администрации города Нижний Тагил от 23.08.2016 № 2420-ПА (в ред. От 29.12.2018 № 3245-ПА)	2016 – 2025
3.	Муниципальная программа «Создание дополнительных мест в дошкольных образовательных организациях города Нижний Тагил на 2018-2025 годы»	Постановление Администрации города Нижний Тагил от 03.05.2018 № 1334-ПА (в ред. От 29.12.2018 № 3246-ПА)	2018 –2025
ПРОГРАММЫ В ОБЛАСТИ ТРАНСПОРТА, СВЯЗИ, РАЗВИТИЯ ЖИЛИЩНОГО СТРОИТЕЛЬСТВА И КОММУНАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВА			
1.	Муниципальная программа «Развитие и содержание объектов городского и коммунального хозяйства города Нижний Тагил до 2024 года»	Постановление Администрации города Нижний Тагил от 07.11.2014 № 2315-ПА (в ред. От 26.10.2018 № 2676-ПА)	2014 – 2024
2.	Муниципальная программа «Реализация основных направлений строительного комплекса в городе Нижний Тагил до 2024 года»	Постановление Администрации города Нижний Тагил от 27.05.2018 № 1569-ПА (в ред. От 04.12.2018 № 2961-ПА)	2018 – 2024
3.	Муниципальная программа «Развитие и поддержка жилищного и коммунального хозяйства в многоквартирных домах и муниципальных учреждениях на территории города Нижний Тагил до 2024 года»	Постановление Администрации города Нижний Тагил от 11.06.2014 № 1061-ПА (в ред. От 07.09.2018 № 2333-ПА)	2014 – 2024
4.	Муниципальная программа «Формирование современной городской среды в городе Нижний Тагил на 2017-2022 годы»	Постановление Администрации города Нижний Тагил от 13.06.2017 № 1388-ПА (в ред. От 07.12.2018 № 3017-ПА)	2017 – 2022
5.	Муниципальная программа «Формирование законопослушного поведения участников дорожного движения в городе Нижний Тагил на 2018-2020 годы»	Постановление Администрации города Нижний Тагил от 14.11.2018 № 2797	2018-2020
ПРОГРАММЫ В ОБЛАСТИ ФИЗКУЛЬТУРЫ И СПОРТА			
1.	Муниципальная программа «Развитие физической культуры, спорта и молодежной политики в городе Нижний Тагил до 2024 года»	Постановление Администрации города Нижний Тагил от 11.12.2013 № 2943 (в ред. От 15.10.2018 № 2564-ПА)	2014 – 2024
ПРОГРАММЫ В ОБЛАСТИ КУЛЬТУРЫ			
1.	Муниципальная программа «Развитие культуры в городе Нижний Тагил до 2024 года»	Постановление Администрации города Нижний Тагил от 11.12.2013 № 2929 (в ред. От 28.12.2018 № 3237-ПА)	2014 – 2024
ПРОГРАММЫ В ОБЛАСТИ АРХИТЕКТУРЫ И ГРАДОСТРОИТЕЛЬСТВА			
1.	Муниципальная программа «Развитие градостроительной деятельности на территории городского округа Нижний Тагил до 2020 года»	Постановление Администрации города Нижний Тагил от 27.08.2014 № 1736-ПА (в ред. От 07.02.2018 № 379-ПА)	2014 – 2020

№ п п	Наименование программы (конкретные мероприятия по развитию данной территории)	Кем, каким актом, когда принята	Сроки действия (годы)
ПРОГРАММЫ В ОБЛАСТИ СЕМЕЙНОЙ И СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ			
1.	Муниципальная программа «Социальная поддержка жителей города Нижний Тагил до 2020 года»	Постановление администрации города Нижний Тагил от 11.12.2013 № 2930 (в ред. От 11.07.2018 № 1897-ПА)	2014 – 2018
2.	Муниципальная программа «Социальная поддержка жителей города Нижний Тагил на 2019-2030 годы»	Постановление администрации города Нижний Тагил от 20.08.2018 № 2190-ПА	2019 – 2030
ДРУГИЕ ПРОГРАММЫ			
1.	Муниципальная программа «Повышение эффективности деятельности органов местного самоуправления города Нижний Тагил до 2024 года»	Постановление Администрации города Нижний Тагил от 11.12.2013 № 2944 (в ред. От 17.12.2018 № 3070-ПА)	2014 – 2024
2.	Комплексная программа «Повышение качества жизни населения муниципального образования город Нижний Тагил на период до 2018 года»	Постановление Администрации города Нижний Тагил от 20.03.2015 № 717 – ПА (в ред. От 30.06.2017 № 1550-ПА)	2015 – 2018
3.	Комплексная программа «Профилактика терроризма, экстремизма и ликвидации последствий их проявлений, профилактика правонарушений на территории города Нижний Тагил (2016-2018 годы)»	Постановление Администрации города Нижний Тагил от 16.02.2016 № 405-ПА	2016 – 2018
4.	Комплексная программа развития систем коммунальной инфраструктуры города Нижний Тагил до 2030 года	Постановление Главы города от 27.09.2017 № 180-ПГ	2016 – 2030

Анализ вышеуказанных программ показывает, что улучшение социально-экономического благополучия населения муниципального образования основано на развитии социальной инфраструктуры – строительство: дошкольных образовательных учреждений, средних общеобразовательных учреждений, спортивных комплексов, учреждений культуры, дорог, а также замена и модернизация инженерных коммуникаций в коммунальном секторе.

В целях реализации вышеуказанных программ функциональные органы администрации города Нижний Тагил (ответственные за программу) вынуждены решать ряд организационных и технических задач в условиях отсутствия необходимых компетенций у муниципальных служащих например: разработка технических проектов, подготовка локально-сметных расчетов, проведение муниципальных закупок, контроль и приемка выполненных работ, планирование и распределение финансовых средств.

Эффективное управление муниципальными проектами в условиях высокой неопределенности возможно только в рамках проектного подхода. Муниципальные образования должны быть готовы к реализации проектов с финансированием из различных источников.

Система управления отраслевыми (функциональными) и территориальными органами Администрации города Нижний Тагил [11] не содержит проектной структуры, что является негативным фактором на пути успешной реализации программ социально-экономического развития города.

Внедрение проектного менеджмента рекомендуется начинать с изменения структуры управления муниципального образования, поэтому существует необходимость создания центра взаимодействия между участниками программ и проектов – проектного офиса.

Офисы выполняют следующие функции: участвуют в формировании целей и индикаторов выполнения замысла; готовят документацию и календарный план; обеспечивают руководство портфелями проектов, координируют усилия разных исполнителей, разрешают проблемные вопросы; выявляют и оценивают риски, оперативно реагируют на них; контролируют выполнение процессов на всех этапах и соответствие их стандартам; обеспечивают контрактную деятельность, принимают результаты деятельности; отвечают за доку-

ментооборот и подготовку отчетности, также проектный офис осуществляет: методологическое сопровождение реализуемых проектов, координацию проектной деятельности, контроль за реализацией проектов, координацию обучения членов команд проектов, внедрение, поддержку и развитие информационной системы управления проектами [12].

В целях эффективного прогнозирования, планирования, распределения финансовых средств, а также отслеживания проектов по этапам реализации проектов, предлагается использовать специализированные программные инструменты такие как Microsoft Project, Primavera и другие.

Внедрение новых управленческих технологий, немыслимо без квалифицированных кадров. Управленческим командам муниципальных проектных офисов необходимо обучение формальным и коммуникационным навыкам. Немаловажным фактором успеха внедрения проектного управления в муниципалитетах является мотивация кадров и стимулирование.

Таблица 2

Количественная и качественная характеристика муниципальных служащих, замещающих должности муниципальной службы в органах местного самоуправления на 1 января 2019 года [10], человек

№ п/п	Отдельные показатели по квалификационным требованиям и кадровой работе	Количество служащих
1	Штатная численность муниципальных служащих	500,5
2	Фактическая численность муниципальных служащих, в т. ч.:	496
	- мужчин	91
	- женщин	405
3	По уровню образования (при наличии законченного высшего профессионального образования среднее профессиональное и среднее не указывается)	
	1) высшее профессиональное образование	486
	2) среднее профессиональное образование	10
	3) среднее образование	-
4	По специальности (при наличии нескольких дипломов об образовании с разными специальностями указываются все без учета уровня образования)	
	1) юридическое	82
	2) экономическое	127
	3) государственное муниципальное управление	76
	4) техническое	117
	5) иное	191
5	Наличие:	
	1) 2 и более высших образования	100
	2) ученой степени кандидат наук	1
	3) ученой степени доктор наук	-
6	По стажу муниципальной (государственной) службы:	
	- до 1 года	26
	- от 1 года до 5 лет	108
	- от 5 лет до 10 лет	111
	- от 10 лет до 15 лет	88
	- от 15 лет до 20 лет	75
	- от 20 лет до 25 лет	52
	- более 25 лет	36
7	По возрасту	
	- до 30 лет	46
	- от 30 лет до 39 лет	156
	- от 40 лет до 49 лет	154
	- от 50 лет до 59 лет	125
	- 60 и более лет	15
8	Общее количество служащих, прошедших аттестацию в отчетном периоде	149
	- количество служащих, пониженных в должности по итогам аттестации	-
9	Получение дополнительного профессионального образования	
	- за счет средств областного бюджета	27
	- за счет средств местного бюджета	65
10	Количество служащих, которым присвоен классный чин, за отчетный период	165

Анализ количественной и качественной характеристики муниципальных служащих, замещающих должности муниципальной службы в органах местного самоуправления на 1 января 2019 года г. Нижний Тагил (таблица 2) показывает, что в штате администрации имеется 15% сотрудников с управленческой подготовкой, 72 % муниципальных служащих имеют стаж службы от 5 до 25 лет и 90% муниципальных служащих находятся в возрасте от30 до 60 лет. Таким образом при внедрении проектного подхода в органах муниципальной власти будет иметь место кадровый аспект: нехватка проектных специалистов, формальное использование проектных методов работы, конфликты «двойного подчинения», сопротивление изменениям.

Перед органами муниципальной власти стоит задача разработать систему управления сложными социальными проектами, основанную на принципах проектного менеджмента, обеспечивающую достижение поставленных целей, сроков, бюджета, и соответствующих стратегий социально-экономического развития в условиях высокой неопределенности, меняющейся динамики бюджетного финансирования и способную достичь синергетического эффекта при развитии местной экономики.

Таким образом для успешного перехода муниципального управления к проектному подходу необходимо – создание системы управления проектами и программами социально-экономического развития на муниципальном уровне. Реализацию такой системы проводить как проект и быть готовым к затратам на обучение муниципальных служащих, повышение их проектной компетентности, создание системы мотивации и стимулирования специалистов.

ЛИТЕРАТУРА

1. Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации: Постановление Правительства Российской Федерации от 31 октября 2018 г. № 1288 [электронный ресурс] //СПС КонсультантПлюс. URL: http://www.consultant.ru/ (дата обращения: 29.11.2019).

2. План первоочередных мероприятий по организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации на 2016 и 2017 гг.: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 15 октября 2016 г. № 2165-р [электронный ресурс]: //СПС КонсультантПлюс. URL: http://www.consultant.ru/ (дата обращения: 29.11.2019).

3. Об утверждении Методических рекомендаций по внедрению проектного управления в органах исполнительной власти: Распоряжение Минэкономразвития России от 14 апреля 2014 г. № 26Р-АУ [электронный ресурс] //СПС КонсультантПлюс. URL: http://www.consultant.ru/ (дата обращения: 29.11.2019).

4. Проектный менеджмент. Требования к управлению проектом: Национальный стандарт Российской Федерации ГОСТ Р 54869-2011 [электронный ресурс] //СПС КонсультантПлюс. URL: http://www.consultant.ru/ (дата обращения: 29.11.2019).

5. Проектный менеджмент. Требования к управлению портфелем проектов: Национальный стандарт Российской Федерации ГОСТ Р 54870-2011 [электронный ресурс] //СПС КонсультантПлюс. URL: http://www.consultant.ru/ (дата обращения: 29.11.2019).

6. О стратегическом планировании в Российской Федерации: Федеральный закон от 28.06.2014 N 172-ФЗ (ред. от 31.12.2017) [электронный ресурс]. //СПС КонсультантПлюс. URL: http://www.consultant.ru/ (дата обращения: 29.11.2019).

7. Методические рекомендации по применению проектного управления при решении задач улучшения инвестиционного климата в субъектах Российской Федерации [электронный ресурс] // Автономная некоммерческая организация «Агентство стратегических инициатив по продвижению новых проектов». URL: https://asi.ru/ (дата обращения: 29.11.2019).

8. Васильев А. И., Прокофьев С. Е. Организация проектного управления в органах государственной власти // Управленческие науки. 2016. № 4. С. 44–52.

9. Логинов М. П., Муринович А. А. Муниципальный опыт реализации социальных проектов // Муниципалитет: экономика и управление. №3(8) 2014. С.82-86. Издательство: Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Москва).

10. Паспорт города Нижний Тагил (сведения указаны по состоянию на 1 января 2019 года) [электронный ресурс] URL: https://ntagil.org/ (дата обращения: 29.11.2019).

11. Система управления отраслевыми (функциональными) и территориальными органами Администрации города Нижний Тагил, утверждена Постановлением Администрации г. Нижний Тагил от 28.06.2019. №1350-ПА [электронный ресурс] URL: https://ntagil.org/ (дата обращения: 04.02.2019).

12. Яновский В. В., Исаев А. П., Нещерет А.К. О реализации проектного подхода в государственном управлении и местном самоуправлении // Управленческое консультирование. 2018. №7(115). С. 8-16.

PROJECT APPROACH DEVELOPMENT IN THE MUNICIPAL AUTHORITIES' ACTIVITY

S. V. Bushin
Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Ekaterinburg, Russia

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

P. A. Shukhat
Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Ekaterinburg, Russia

ABSTRACT:
The article considers problems of applying the project approach to social project management at the municipal level. It emphasizes that project management of municipal bodies can achieve not only a quantitative, but also a qualitative effect. Project management today is the dominant paradigm of the socio-economic development of municipal territory in various regions of the Russian Federation. The projects' unique character is to improve the standard of living of the municipal population.
The research features the significant current problems of project management at municipal level: a weak organizational aspect, lack of motivation and incentive, low project competence, municipal employees' "multiple authority". Project implementation is also impossible due to the lack of financial support and responsibility for failure to achieve project goals, lax control.
Based on the project approach the authors developed proposals for improving project management processes at municipal bodies.
To research the introduction of project management at local level the authors used statistical and system analysis methods.
The paper analyzed the municipal administration management structure and the quantitative and qualitative characteristics of municipal employees based on the Administration of the city of Nizhny Tagil, as an example.
The article provides suggestions for improving the municipal projects and socio-economic development programs management in the medium term. It also gives recommendations on project management development using information systems at municipal level.
The staff issues of project approach implementation into the local bodies' activity are considered and the urgency of improving the municipal employees' project competence is emphasized.

KEYWORDS:
municipal project, municipal program, socio-economic development.

AUTHOR'S INFORMATION:
Sergey V. Bushin, Ural Institute of Management, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration,
66, 8 March str., Ekaterinburg, Russia, 620144, bushin_sv@mail.ru.

Anna A. Belousova, Ural Institute of Management, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration,
66, 8 March str., Ekaterinburg, Russia, 620144, ab-nt@yandex.ru.

Pavel A. Shukhat, Ural Institute of Management, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration,
66, 8 March str., Ekaterinburg, Russia, 620144,pavelshukhat@yandex.ru

FOR CITATION: Bushin S. V., Belousova A. A., Shukhat P. A. Project approach development in the municipal authorities' activity // Municipality: Economics and Management. 2019. №4 (29). P. 5—13.

REFERENCES

1. On the organization of project activities in the Government of the Russian Federation: Decree of the RF Government of October 31, 2018 №1288 [e-resource] // RLS Consultant Plus. URL: http://www.consultant.ru/ (date of access: 29.11.2019). [Ob organizatsii proektnoy deyatel'nosti v Pravitel'stve Rossiyskoy Federatsii: Postanovlenie Pravitel'stva Rossiyskoy Federatsii ot 31 oktyabrya 2018 g. № 1288 [elektronnyy resurs] //SPS Konsul'tantPlyus. URL: http://www.consultant.ru/ (data obrashcheniya: 29.11.2019).] – (In Rus.)

2. The priority measures plan for organizing project activities in the RF Government for 2016 and 2017: Order of the RF Government of October 15, 2016 № 2165-r [e-resource]: // RLS Consultant Plus. URL: http://www.consultant.ru/ (date of access: 29.11.2019). [Plan pervoocherednykh meropriyatiy po organizatsii proektnoy deyatel'nosti v Pravitel'stve Rossiyskoy Federatsii na 2016 i 2017 g. g.: Rasporyazhenie Pravitel'stva Rossiyskoy Federatsii ot 15 oktyabrya 2016 g. № 2165-r [elektronnyy resurs]: // SPS Konsul'tantPlyus. URL: http://www.consultant.ru/ (data obrashcheniya: 29.11.2019).] – (In Rus.)

3. On approval of the Methodological recommendations on project management implementation in executive bodies: Order of the RF Ministry of Economic Development of April 14, 2014 № 26R-AU [e-resource] // RLS Consultant Plus. URL: http://www.consultant.ru/ (date of access: 29.11.2019). [Ob utverzhdenii Metodicheskikh rekomendatsiy po vnedreniyu proektnogo upravleniya v organakh ispolnitel'noy vlasti: Rasporyazhenie Minekonomrazvitiya Rossii ot 14 aprelya 2014 g. № 26R-AU [elektronnyy resurs] //SPS Konsul'tantPlyus. URL: http://www.consultant.ru/ (data obrashcheniya: 29.11.2019).] – (In Rus.)

4. Project management. Project management requirements: National Standard of the Russian Federation GOST R 54869-2011 [e-resource] // RLS ConsultantPlus. URL: http://www.consultant.ru/ (date of access: 29.11.2019). [Proektnyy menedzhment. Trebovaniya k upravleniyu proektom: Natsional'nyy standart Rossiyskoy Federatsii GOST R 54869-2011 [elektronnyy resurs] //SPS Konsul'tantPlyus. URL: http://www.consultant.ru/ (data obrashcheniya: 29.11.2019).] – (In Rus.)

5. Project management. Project Portfolio Management Requirements: National Standard of the Russian Federation GOST R 54870-2011 [e-resource] // RLS Consultant Plus. URL: http://www.consultant.ru/ (date of access: 29.11.2019). [Proektnyy menedzhment. Trebovaniya k upravleniyu portfelem proektov: Natsional'nyy standart Rossiyskoy Federatsii GOST R 54870-2011 [elektronnyy resurs] //SPS Konsul'tantPlyus. URL: http://www.consultant.ru/ (data obrashcheniya: 29.11.2019).] – (In Rus.)

6. On strategic planning in the Russian Federation: Federal Law of June 28, 2014 № 172-FL (as amended on December 31, 2017) [e-resource]. // RLS ConsultantPlus. URL: http://www.consultant.ru/ (date of access: 29.11.2019). [O strategicheskom planirovanii v Rossiyskoy Federatsii: Federal'nyy zakon ot 28.06.2014 N 172-FZ (red. ot 31.12.2017) [elektronnyy resurs]. //SPS Konsul'tantPlyus. URL: http://www.consultant.ru/ (data obrashcheniya: 29.11.2019).] – (In Rus.)

7. Methodological recommendations on applying project management for solving problems of improving the investment climate in the RF entities [e-resource] // "Agency for Strategic Initiatives to Promote New Projects" autonomous non-profit organization. URL: https://asi.ru/ (date of access: 29.11.2019). [Metodicheskie rekomendatsii po primeneniyu proektnogo upravleniya pri reshenii zadach uluchsheniya investitsionnogo klimata v sub"ektakh Rossiyskoy Federatsii [elektronnyy resurs] // Avtonomnaya nekommercheskaya organizatsiya «Agentstvo strategicheskikh initsiativ po prodvizheniyu novykh proektov».

URL: https://asi.ru/ (data obrashcheniya: 29.11.2019).] – (In Rus.)

8. Vasiliev A. I., Prokofiev S. E. Organization of project management in public bodies // Management sciences. 2016. № 4. P. 44–52. [Vasil'ev A. I., Prokof'ev S. E. Organizatsiya proektnogo upravleniya v organakh gosudarstvennoy vlasti // Upravlencheskie nauki. 2016. № 4. S. 44–52.] – (In Rus.)

9. Loginov M. P., Murinovich A. A. Municipal experience of social projects implementation // Municipality: Economics and Management. № 3 (8) 2014. P.82-86. Publisher: the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Moscow). [Loginov M. P., Murinovich A. A. Munitsipal'nyy opyt realizatsii sotsial'nykh proektov // Munitsipalitet: ekonomika i upravlenie. №3(8) 2014. S.82-86. Izdatel'stvo: Rossiyskaya akademiya narodnogo khozyaystva i gosudarstvennoy sluzhby pri prezidente rossiyskoy federatsii (Moskva).] – (In Rus.)

10. Passport Passport of the city of Nizhny Tagil (as of January 1, 2019) [e-resource] URL: https://ntagil.org/ (date of access: 29.11.2019). [Pasport goroda Nizhniy Tagil (svedeniya ukazany po sostoyaniyu na 1 yanvarya 2019 goda) [elektronnyy resurs] URL: https://ntagil.org/ (data obrashcheniya: 29.11.2019).] – (In Rus.)

11. The management system for the sectoral (functional) and territorial bodies of Nizhny Tagil Municipal Administration, approved by the Resolution of the Administration of Nizhny Tagil on 28.06.2019. № 1350-PA [e-resource] URL: https://ntagil.org/ (date of access: 04.02.2019). [Sistema upravleniya otraslevymi (funktsional'nymi) i territorial'nymi organami Administratsii goroda Nizhniy Tagil, utverzhdena Postanovleniem Administratsii g. Nizhniy Tagil ot 28.06.2019. №1350-PA [elektronnyy resurs] URL: https://ntagil.org/ (data obrashcheniya: 04.02.2019).] – (In Rus.)

12. Yanovsky V. V., Isaev A. P., Neshcheret A. K. On the project approach implementation in public administration and local government // Management Consulting. 2018. № 7 (115). P. 8-16. [Yanovskiy V.V., Isaev A.P., Neshcheret A.K. O realizatsii proektnogo podkhoda v gosudarstvennom upravlenii i mestnom samoupravlenii // Upravlencheskoe konsul'tirovanie. 2018. №7(115). S. 8-16.] – (In Rus.)

МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ И ПРОБЛЕМА ОБЩЕГО БЛАГА (ЧТО СЛЕДУЕТ ИЗМЕНИТЬ В ДЕЙСТВУЮЩИХ ПРИНЦИПАХ МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ)

УДК 338.24.01(1-21) *ГСНТИ 06, 11*
ББК 65.050.23-01 *Код ВАК 08.00.05*

Л. Г. Кириллов
Российская академия народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации,
Екатеринбург, Россия
AuthorID: 706430

АННОТАЦИЯ:
Постановка проблемы: ключевым вопросом публичного управления в 21 веке является организация использования общих ресурсов, преодоление «трагедии общих ресурсов», то есть истощения общего ресурса из-за его чрезмерного использования, что приводит к истощению всей экономики, чьей базой является этот ресурс. Не менее важным является и введение действенных механизмов трансфера общих ресурсов в общественное благо и воспроизводства общих ресурсов в процессе потребления на основе общественного блага.
Научная задача: рассмотреть возможные и желательные изменения в деятельности местных администраций, которые позволили бы рационализировать управление располагаемыми общими ресурсами и распределением общественного блага.
Методическая база: работы Элинор Остром.
Используемые материалы: литературные источники, официальный сайт администрации города Екатеринбурга, материалы из Интернет.
Основные результаты исследования: предложено иначе взглянуть на миссию органов местной власти и внедрить новые технологии управления, ориентированные на управление общими ресурсами, а не «исполнение полномочий».
Выводы: сегодня необходимо решительное изменение направленности муниципального управления от «исполнения полномочий» и «программного расходования бюджетных средств» к формированию условий для рационального использования располагаемых общих ресурсов территории и обеспечения домашних хозяйств и населения необходимым количеством общественных благ, переход в проектировании и координации деятельности акторов от института «бюджет-кошелек» к принципу «бюджет-общий ресурс».

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:
общие ресурсы, трагедия общих ресурсов, принципы Э.Остром, общественное благо, муниципальное управление, программное управление, миссия муниципального управления, логистика.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ:
Леонид Григорьевич Кириллов, кандидат экономических наук, доцент, Уральский институт управления, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации,
620144, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 Марта, 66, kirillovidom@yandex.ru.

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ: Кириллов Л. Г. Муниципальное управление и проблема общего блага (Что следует изменить в действующих принципах муниципального управления) // Муниципалитет: экономика и управление. 2019. № 4 (29). С. 14—22.

© Л. Г. Кириллов, 2019

Вместе с новым тысячелетием человечество получило и новые вызовы. Экономика 21 века предполагает к освоению совсем другие подходы, чем использовались в мэйнстриме 20 века. Для обозначения нового состояния экономики (текущего или ожидаемого) различные исследователи используют самые разные термины: «информационная (цифровая) экономика», «постиндустриальная экономика», «экономика, основанная на знаниях» [Shepard], «следующая экономика» [J. Bradford DeLong, A.Michael Froomkin] – это про искусственный интеллект, «экономика внимания» ("Attention Economy") [Michael H.Goldhaber], «е-кономика» ("E-conomy" – интернет-экономика, так сказать, веб-логистика) или «сетевая экономика» [см. Kevin Kelly]. Однако, какое бы название мы не использовали, ключевым моментом в новой реальности становятся проблемы экономики общественного блага. По сути дела уже сейчас борьба между обществами неких суверенных образований идет не за ресурсы как таковые и тем более не за пространство, а за необходимые для воспроизводства общественного блага объемы общих ресурсов, при этом условно экономически благополучным странам за счет кредитов, увеличения долгов или неких гуманитарных процедур становится все труднее сдерживать «захват» создаваемого общественного блага условно бедными странами. Если классически представлялось, что «империи», богатые страны богатеют за счет эксплуатации ресурсов неких «колоний», то теперь догоняющие страны, страны второго порядка мало обращают внимания на собственные ресурсы и легко передают их экономически развитым странам, но взамен «присасываются» к созданному этими странами общественному благу.

Традиционное для публичной сферы губернативное правление сегодня оказывается недостаточным для преодоления разнообразия «суверенитетов».

Кроме того появился новый эффект для публичного управления, когда в современном информационном обществе правила стали устаревать быстрее, чем действующие механизмы управления способны генерировать новые.

Поскольку общественное благо в достаточном количестве и качестве может быть обеспечено только через управление общими ресурсами, то в 21 веке одной из коренных проблем для публичного управления становится экономика общих ресурсов.

Термином «общий ресурс» или ресурс свободного доступа обычно обозначается природная или ресурсная система, которая является достаточно большой для того, чтобы сделать весьма затратным (но не невозможным) исключение кого-либо из процесса получения выгоды, проистекающей из использования общего ресурса в частном интересе. Именно общий ресурс позволяет поддерживать благополучие для всех без какого-либо ущерба у отдельных частных собственников. Считается, что объект, вещь или право, способность и пр., что обозначено как общий ресурс, не может принадлежать частным лицам или сообществам.

Транзит общего ресурса в общественное благо создает по крайней-мере три ключевых проблемы.

1. Проблема безбилетника.
2. Трагедия общих ресурсов.
3. Трансакционная ловушка.

Трагедия общих ресурсов – это, с одной стороны, проблема истощения общего ресурса из-за его чрезмерного использования, прежде всего потому, что все пользующиеся им получают выгоды непосредственно, тогда как издержки содержания ресурса по каким-либо причинам вменить кому-то конкретно и объективно невозможно. Мало того, интенсивное использование общего ресурса (в частности, нефти или леса или науки, обороны) приводит в перспективе, как это ни парадоксально, к истощению самой экономики, которая делает на него ставку. Экономические и социальные кризисы в обществе очень часто есть последствия своекорыстного использования общих ресурсов, прежде всего, в «государственном интересе». В принципе политическое вмешательство, особенно при доминировании одной идеологии, в текущее управление «общими ресурсами» отдельных территорий недопустимо, относится к исключительной компетенции органов правительства, которое ситуационно сменяется по законным процедурам достаточно часто в зависимости от оценки своей деятельности. Недостатки государственного управления, осуществляемого силами одной политической партии, известны из истории. Государ-

ство – суверенно, но не политическая партия.

Вместе с тем, государственное управление общими ресурсами как основа стабильности экономики во многом зависит от качества принимаемых политических решений, поскольку во многих случаях связь между индивидуальными, частными действиями и коллективными, публичными последствиями использования общего ресурса не ясна, или просто нет понимания того, что в исходной ситуации есть «общий» ресурс. Какие-то вещи, активы, объекты, связи объективно являются общим ресурсом и их использование политическим деятелем в частных целях есть нарушение государственного суверенитета и преступление против общества. Это, в частности, законодательство, человеческий капитал, свободное время, доверие в международных делах. Есть ресурсы, которые объявляются общими, хотя объективно являются объектами частной собственности. Это, например, труд, земельные участки, произведения искусства, «фонды потребления» в СССР. В систему управления что-либо в качестве общего ресурса включается через политическое решение. Далее государственные управленческие решения в обрамлении политических решений и законов (в чем состоит отличие государственного управления от управления частными организациями) «конструируют среду взаимодействия». Сегодня у практиков государственного управления в России нет должного внимания к тому, что государственный бюджет – это общий ресурс, а не средства решения задач правительств, что бюджетные управленческие решения должны носить согласительный характер, не приниматься в интересах отдельных федеральных или региональных структур или публичных корпораций. Министерство финансов – это не главный распорядитель бюджетных средств, а разработчик бюджетных, финансовых управленческих решений, обеспечивающих, создающих среду согласованных коллективных усилий всех органов и организаций публичной сферы, а также частных организаций и социальных групп, использующих данный общий ресурс. Бюджет – это не просто сумма доходов и сумма расходов, но и общее благо, и рента, и стратегический резерв [1, с. 82].

То есть, если в 20 веке считалось, что административная система, подкрепленная критериями оценки и полномочиями на принуждение, может защитить общие ресурсы и обеспечить их расширенное воспроизводство, то сегодня (например, [2]) признается органическая неспособность наделенных силой политической власти публичных структур преодолеть трагедию общих ресурсов: «трагедия остается трагедией и в нынешних условиях, оставаясь в категории технически нерешаемых, не поддается и политическому решению».

Во-вторых, при активном государственном регулировании «производства общественного блага» с использованием общего ресурса начинается неконтролируемый рост трансакционных издержек и растут стимулы для выбора оппортунистического поведения.

Допустим, для жаркой страны холодильник признается общественным благом. Если раньше за некоторую сумму его покупали сами домашние хозяйства и производители конкурировали между собой и с рыночными силами, то теперь государство принимает на себя обеспечение холодильниками (бюджет государства – это общий ресурс) и в связи с этим соответствующую сумму взимает с домашних хозяйств через налоги или платежи (оплату функции) или цену услуги. Понятно, что налоговые сборы никак не связаны с производством холодильников, то есть собственно общественное благо не производится. Производители теперь продают холодильники не непосредственному потребителю, принимающему по определению рыночно ориентированные решения, а государственной структуре – монополисту. Цена перестает иметь значение. Рыночное регулирование замещается «государственным предпринимательством» (если не использовать понятия коррупция и иже с ним), например, становится возможным закупка за фиксированную цену, но с уменьшающимся качеством, или за более высокую цену для погашения неэффективных издержек или создания квазидоходов. Интерес к сокращению издержек вместо увеличения доходности выхода на рынок приводит к устареванию и технической отсталости. В чем заключается выигрыш домашних хозяйств и общества в целом? Кому нужно такое «общественное благо»? Ценность холодильника именно как

общественного блага будет снижаться, у домашних хозяйств начнет формироваться интерес к приобретению холодильника «в частном порядке» и компенсирующему уходу от уплаты налогов. Заменим теперь «холодильник» на «полицейский» и увидим, что жизнь пойдет тем же путем – к замещению общественного продукта частным, увеличению насилия и объема внелегальной деятельности.

Двойственность трагедии общих ресурсов состоит в том, что только благодаря общим ресурсам можно создать систему общественных благ и мы не можем отключить структуры государства от управления общими ресурсами (они по определению являются исключительными, объектами соперничества и ограничены), но должны исключить государство из управления общественными благами (по определению не исключительными и не являющимися объектами соперничества, по сути, они не должны быть и ограниченными: если надо сделать 30000 операций на сердце, то должно быть сделано именно столько, иначе возникает некое лицо, которое будет решать кому жить, а кому умирать).

Э. Остром, которая получила Нобелевскую премию по экономике «за исследования в области экономической организации», отмечает: «Существует, в частности, один очень важный класс проблем коллективного действия, которые возникают в связи с использованием ресурсов, к которым имеется свободный доступ, т.е. к ресурсам, которые, так сказать, никто не охраняет от использования. Такие ресурсы не являются общественными благами» [3]. Она же показывает на возможную альтернативу государственному вмешательству, на возможные практические алгоритмы коллективного использования ограниченного ресурса общего пользования, которые допускают эгоистическое поведение заинтересованных лиц в рамках принятых политик квотирования и контроля, когда результатом взаимодействия является не истощение, а рациональное расходование и возобновление общего ресурса [4]. Остром отвергалась распространенная точка зрения о том, что государственный контроль или приватизация как таковые обеспечивают лучший способ управления общественной собственностью.

Местное управление может найти лучшее решение, поскольку население здесь не меняется многие годы, жители объединены прошлым и, скорее всего, разделят будущее. В работе показано, что результаты создания общественных благ зависят не от формы собственности как таковой, а от того набора правил, который регламентирует создание и использование общественных благ.

Однако мысль может быть сформулирована иначе: управление сверху не может эффективно решить проблемы управления общественными ресурсами, если им игнорируется общественный консенсус непосредственных пользователей и их заинтересованность в определенных характеристиках будущего состояния, то есть не следует подменять общественную цель губернативным принуждением. Поскольку большое значение в новой экономике придется уделять правилам и политикам, то потребуется переобувать и системы управления.

Э.Остром идентифицирует восемь основных принципов проектирования управления, благодаря принятию которых можно избежать негатива, связанного с проблемами общих (коллективных) ресурсов [4].

Несколько перефразируем их:

1. Недопустимо управление общим ресурсом в рамках иерархий.

2. Управление общим ресурсом должно учитывать местную культуру, локальные неформальные ограничения.

3. Механизм принятия управленческих решений имеет значение.

4. Необходимы экспертные заключения в рамках мониторинга изменений.

5. Санкции не должны осуществляться на основе общих юридических норм.

6. Разрешение конфликтов преимущественно должно быть внесудебным и осуществляемым бюрократией.

7. Окончательное решение, ратификация должна осуществляться организацией, не имеющей коммерческого или личностного интереса.

8. В случае большого количества общих ресурсов они должны быть не поделены, а дифференцированы (то есть опять –

таки следует избегать централизованного руководства и единственно общих для всех малых ли или целевых групп норм и правил).

При этом полезность управления публичным образованием и по сути экономическим благополучием населения будет определяться, во-первых, способностью к эффективному политическому (не хозяйственному) управлению общими ресурсами, и, во-вторых, конструируемыми режимами перехода общих ресурсов в блага, обеспечивающими, кроме всего прочего, рациональное соотношение частных и общественных благ при необходимом уровне кооперации людей для создания общественных благ (объем которых, к сожалению, имеет тенденцию снижаться).

Оцените на соответствие приведенным выше принципам проект бюджета города Екатеринбурга (общий ресурс), как с точки зрения заявленных целей:

▶ информирование граждан о ходе бюджетного процесса в городе Екатеринбурге,

▶ повышение прозрачности формирования и расходования бюджетных средств в городе Екатеринбурге,

▶ повышение ответственности органов местного самоуправления города Екатеринбурга при принятии решений в сфере бюджетной политики,

▶ формирование положительного имиджа города Екатеринбурга, -

так и планируемых расходов (сумма общественных и коллективных благ):

- образование – 51,6% (много строительства);
- охрана окружающей среды – 0,3%;
- жилищно-коммунальное хозяйство – 5,6%;
- физическая культура и спорт – 2,4%. [5]

Я не вижу здесь ни управления общими ресурсами, ни компетентности в регулировании системы общественного блага. Мы имеем по факту систему распределения денег, а не управление бюджетом и дифференциацию объема ресурса, равно как отсутствие и намека на возможную кооперацию в управлении общественным благом (назначение муниципальных программ). Мы имеем бюджет создания внешних прав (прим. 1), а не преодоления их негативного влияния. И нельзя считать верным ответ на вопрос «Что необходимо, чтобы уровень муниципальной власти мог эффективно работать? Четко очерченные функции и наличие ресурсов, обеспечивающих выполнение закрепленных полномочий. И если за последние годы удалось, в основном, решить проблему разделения полномочий, то с финансовой обеспеченностью муниципалитетов вопрос не решен» [6]. Не в этом проблема и не там надо искать выход из накопившихся экономических и политических неурядиц. Система управления абсолютно не настроена на трансакцию общих ресурсов в частное и общественное благо с ясной ориентацией на обеспечение устойчивого роста объема общих ресурсов, увеличение их ценности.

Важно разделить какое общественное благо возникает из природных общих ресурсов, а какое создается в результате деятельности хозяйственных организаций или «открытий» заинтересованных лиц.

Сегодня неправильно руководствоваться положением, что сбор налогов государственными структурами и есть то, что создает его возможность и обязанность производить общественные блага. Государство, если мы рассматриваем его как территорию, «производит» природные ресурсы, а так называемые государственные и муниципальные организации – это по сути некоммерческие организации, управляемые и исполняемые частными лицами, частный интерес которых невозможно исключить, равно как и использование ими неких механизмов замещения общественного блага частным, то есть введения цен и сделок. Отсюда и другой взгляд на налоговую систему – это не предоплата за право получить общественное или коллективное благо, а система распределения выгоды, полученной от использования общих ресурсов через потребление или формирование права частной собственности. То есть использование бюджетных средств естественно без использования фискальных процедур или манипулирования ставками должно приводить к росту налоговых сборов. Какую выгоду создает укладывание тротуарной плитки и на сколько эти расходы увеличили поступления в бюджет муниципального образования?

В учебнике по институциональной экономике под редакцией А.Аузана [7] производство общественных благ названо основ-

ной функцией государства. (Отметим, что А.Аузан считает необходимым опровергнуть распространенный миф о том, государство позаботится об общем благе лучше, чем частная инициатива [8]). По нашему мнению, государство ответственно за создание и защиту прав, стимулов в отношении общественных благ, а не за их производство, которое по определению относится к функциям хозяйствующей организации, имеющей мотивацию в форме частных доходов, дивиденда. Ранее было отмечено, что государство переводит доходы в общественное благо, но не создает их. Об эффективности или полезности органов публичной власти можно говорить только в том случае, если за счет общественных благ гражданин имеет качество жизни лучше, чем он бы имел в случае отсутствия налогообложения своих доходов, то есть, когда налогообложение не уменьшает общее количество располагаемого блага, не уменьшает уровень жизни. Производство общественных благ и их предоставление есть услуга и может осуществляться всякой организацией в соответствии со стратегией и политикой государства с оплатой за счет средств лица, у которого есть частная потребность в данной услуге, или бюджета, когда общественное благо должно быть предоставлено любому, кто в нем нуждается. Но вовсе не безвозмездно. Есть уровень образования как обязательство перед обществом, который должен иметь каждый, и есть уровень образования для себя, который кто-то по каким-то личным соображениям хотел бы иметь. Минимально необходимый уровень образования создает потенциал в отношении возможности собирать налоги, то есть образование как общественное благо, предоставляемое сегодня, компенсируется в будущем увеличением налоговых сборов в связи с ростом человеческого потенциала и соответственно человеческого капитала.

Так или иначе, необходимая обеспеченность общественным благом достигается только через компетентное управление общими ресурсами и, каким бы странным это положение не касалось, но полезное государство в 21 веке есть центральная власть, организовавшая административно независимую от нее дееспособную местную власть, в том числе способную вводить политики и нормы для эффективного функционирования местного самоуправления как права горожан формировать политические и административные органы, способные оперировать местными общими ресурсами и на их основе создавать достаточное количество общественных и коллективных благ. Право на общественное благо естественно и не должно институализироваться как подарок от распределяющего его по праву публичной власти управленца, «барона». Основной установкой при дифференциации управляющих структур должно стать обеспечение при их коллективных действиях эффективности потребления общественных благ (настаиваем, что «правитель» или органы исполнительной власти и подведомственные им организации не должны иметь возможности для монополизации общественных благ).

Что необходимо уже сейчас изменить в управленческих механизмах на местном уровне?

Из известных подходов важно реорганизовать программное управление, увязывая цели программ не с заданными самими органами исполнительной власти проблемами и финансированием бюджетных организаций, а с производством и потреблением общественного и коллективного блага, организуя мониторинг операционной деятельности на основе оценки соответствия между использованием общественного блага и воспроизводством общего ресурса. В рамках принятых программ должно быть сконструировано и стимулировано частно-муниципальное партнерство на основе инициируемых проектов. В свою очередь проектная деятельность подведомственных организаций и собственно исполнительных структур муниципалитетов должна быть переведена на фандрайзинг.

Программное управление может стать действенным механизмом дифференциации управления общим и ресурсами. Когда, наконец, появится понимание, что деятельность местных администраций – это не исполнение полномочий, кем-то прописанных и бессмысленно надзираемых, а организация использования общественных и коллективных благ, формирование необходимых институтов влияния на поведение населения, препятствующих истощению общих ресурсов территории, с одной стороны, а, с другой стороны, создающих условия и стимулирующих увеличение человеческого капитала.

Из относительно новых технологий следует обратить внимание на возможности логистики, ее принципы:

1) в нужный момент в нужном месте используется эффективное количество ресурса;

2) каждый получает возможность получить необходимое благо из общего ресурса если продемонстрирует необходимую для этого способность;

3) увеличение используемого «запаса» возможно только в результате оценки будущего, то есть запас всегда следует за стратегией;

4) никакая организация не вправе получить большее по полезности благо, чем полезность созданного этой организаций общего ресурса (запас во времени не должен уменьшаться, общий объем собственности должен иметь положительный тренд и санкции ориентированы по местным условиям (неформальные институты на местном уровне сильнее);

5) информация должна on-line сопровождать материальный поток (переход общего ресурса в общественное или частное благо и частной выгоды в общий ресурс).

Кроме того, важно организовать процедуры принятия политических решений и формирования институтов, что позволило бы осуществлять выборочные вмешательства и точечные санкции в ситуациях присвоения общих ресурсов или нанесения им ущерба со стороны частного права собственности, нарушения контрактов в рамках частно-муниципального партнерства.

Миссия управления муниципальным образованием не исполнение неких законных полномочий, а обеспечение благополучия домашних хозяйств, прежде всего, за счет увеличения объема, полезности и рационального использования располагаемыми общими ресурсами.

ПРИМЕЧАНИЯ

1. Внешние права – это использование или влияние доходов и издержек одних на появление таковых у других, причем этот эффект может регулироваться правилами или управленческими решениями. Самое простое – это высокий должностной оклад руководителя, который складывается из недополученного вознаграждения тех лиц, которые реально создавали доход. Равно вложение общего ресурса в некое коллективное благо, например, ремонт общественных зданий, тротуарную плитку или управление домами, находящимися в общей собственности, транзитируется в доходы неких лиц или организаций, которые не участвовали в необходимом объеме в воспроизводстве общего ресурса.

ЛИТЕРАТУРА

1. Кириллов Л. Г. Управляющее решение. Екатеринбург, ООО «Издательство УНЦ УПИ», 2018.

2. Crowe B. L. The Tragedy of the Commons Revisited [электронный ресурс] // URL: http://old.inliberty.ru/library/209-eshche-raz-onbsptragedii-resursov-obshchego-polzovaniya/ (дата обращения 29.11.2019).

3. Остром Э. Теория рационального выбора коллективного действия // Вопросы государственного и муниципального управления. 2010. №1.

4. Остром Э. Управляя общим: эволюция институтов коллективной деятельности; пер. с англ. М.: ИРИСЭН, Мысль, 2010.

5. Официальный портал Екатеринбурга [электронный ресурс] // URL: http://финансы.екатеринбург.рф/proekt-byudjeta-goroda-ekaterinburga-v-dostupnoy-dlya-grajdan-forme/(дата обращения 30.11. 2019).

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

7. Аузан А. Институциональная экономика. М.: Издательство: «Инфра-М», 2006.

8. Аузан А. Государство заботится об общем благе. Лекция [электронный ресурс] // URL: http://www.WorldCrisis.ru/crisis/1871947/ (дата обращения 29.11.2019).

MUNICIPAL MANAGEMENT AND THE COMMON GOOD PROBLEM (WHAT SHOULD BE CHANGED IN THE CURRENT PRINCIPLES OF MUNICIPAL MANAGEMENT)

L. G. Kirillov
Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration,
Ekaterinburg, Russia

ABSTRACT:
Problem statement: the key issue of public administration in the 21st century is the organization of the use of shared resources, overcoming the "tragedy of shared resources", that is, the depletion of a common resource due to its overuse, which leads to the depletion of the entire economy, with this resource being its base. The introduction of effective mechanisms for transferring shared resources to the public good and the reproduction of shared resources in the consumption process based on the public good is of no less importance.
Scientific task: to consider possible and desirable changes in the activities of local administrations, which would rationalize the available shared resources management and the public good distribution.
Methodical base: works by Elinor Ostrom.
Materials used: literary sources, the official website of the administration of the city of Ekaterinburg, Internet sources.
Main research results: the paper proposes to take a different look at the mission of local authorities and introduce new management technologies focused on shared resources management, rather than "powers enforcement".
Conclusions: today it is crucially important to shift the municipal government focus from the "powers enforcement" and "budget funds spending" to creating conditions for the rational use of shared resources of the territory and providing households and the population with the necessary amount of public good and to transfer the design and coordination of actors from "budget-wallet" institution to the "budget-shared resource" principle.

KEYWORDS:
shared resources, shared resources tragedy, E. Ostrom's principles, public good, municipal management, program management, municipal government mission, logistics.

AUTHOR'S INFORMATION:
Leonid G. Kirillov, Cand. Sci. (Economical), Associate Professor, Ural Institute of Management, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration,
66, 8 March str., Ekaterinburg, Russia, 620144, kirillovidom@yandex.ru.

FOR CITATION: Kirillov L. G. Municipal management and the common good problem (what should be changed in the current principles of municipal management) // Municipality: Economics and Management. 2019. №4 (29). P. 14—22.

REFERENCES

1. Kirillov L. G. Management decision. Ekaterinburg, OOO "UNC UPI Publishing", 2018. [Kirillov L. G. Upravlyayushchee reshenie. Ekaterinburg, Publishing House UNC UPI, 2018.] – (In Rus.)
2. Crowe B. L. The Tragedy of the Commons Revisited [electronic resource] // URL: http://old.inliberty.ru/library/209-eshche-raz-onbsptragedii-resursov-obshchego-polzovaniya/ (date of access 29.11.2019).
3. Ostrom E. The theory of rational choice of collective action // Issues of public and municipal administration. 2010. №1. [Ostrom E. Teoriya racional'nogo vybora kollektivnogo dejstviya // Voprosy gosudarstvennogo i municipal'nogo upravleniya. 2010. No1.] – (In Rus.)
4. Ostrom E. Governing the commons: the evolution of institutions for collective action; tr. from English. M.: IRISEN, Mysl', 2010. [Ostrom E. Upravlyaya obshchim: evolyuciya institutov

kollektivnoj deyatel'nosti; tr. from English. M.: IRISEN, Thought, 2010.] – (In Rus.)

5. The official portal of Ekaterinburg [e-resource] // URL: http: //xn--80appbun8c.xn--80acgfbsl1azdqr.xn--p1ai/proekt-byudjeta-goroda-ekaterinburga-v-dostupnoy-dlya-grajdan-forme/ (date of access 30.11. 2019).

6. Vydrin I. V. "The efficient work of municipal government requires clearly defined functions and powers": interview with A. M. Chernetsky // Municipality: Economics and Management. 2019. №3 (28). P. 5-10 [Vydrin I. V. "Effektivnaya rabota municipal'noj vlasti trebuet chetko ocherchennyh funkcij i polnomochij": interview with A. M. Chernetskiy // Municipalitet: ekonomika i upravlenie. 2019.No 3 (28). P. 5-10] – (In Rus.)

7. Auzan A. Institutional economy. M.: Publisher: "Infra-M", 2006. [Auzan A. Institucional'naya ekonomika. M .: Publisher: Infra-M, 2006.] – (In Rus.)

8. Auzan A. The state takes care of the common good. Lecture [e-resource] // URL: http: // www.WorldCrisis.ru/crisis/1871947/ (date of access 29.11.2019). [Auzan A. Gosudarstvo zabotitsya ob obshchem blage. Lecture [electronic resource] // URL: http: // www.WorldCrisis.ru/crisis/1871947/ (date of access 29.11.2019)] – (In Rus.)

ПУТИ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОГО МЕТОДА В МУНИЦИПАЛЬНОМ УПРАВЛЕНИИ

УДК 338.26:352
ББК 65.054.12

ГСНТИ 06.61.53
Код ВАК 08.00.05

Е. А. Колесник
Челябинский государственный университет,
Челябинск, Россия
AuthorID: 632330

Е. В. Масленникова
Челябинский государственный университет,
Челябинск, Россия
AuthorID: 379281

АННОТАЦИЯ:
Цель статьи заключается в разработке предложений и инструментов по решению наиболее часто встречающихся проблем в сфере применения программно-целевого метода в муниципальном управлении. Это необходимо для концентрации ресурсов муниципального образования на решении наиболее приоритетных задач путем взаимной увязки разрабатываемых целевых программ и стратегии развития муниципалитета через согласование решаемых в них проблем, целей, задач, мероприятий и целевых показателей. Это будет способствовать не только повышению качества разрабатываемых программных документов и их бюджетной эффективности, но и позволит оценивать уровень достижения приоритетных стратегических задач, единообразно сформулированных в документах стратегического планирования. В таком случае эффективность применения программно-целевого подхода будет высокой. Методами исследования послужили логический и системный анализ, а также метод изучения причинно-следственных связей. Авторами уделено внимание основным положениями программно-целевого метода, рассмотрены его достоинства, а также отмечены типовые проблемы и факторы, определяющие эффективность его реализации. На основании проведенного анализа было выявлено, что несмотря на значительное количество исследований в этой сфере, пока не предложено единого комплексного инструмента, позволяющего системно решать такого рода проблемы. Поэтому, в статье представлена логико-структурная последовательность разработки стратегических целей, задач и плановых мероприятий по их достижению, которая позволяет увязать программные документы со стратегией развития муниципального образования и оценить их эффективность как на этапе разработки, так и в процессе реализации. Табличная форма делает этот инструмент удобным и понятным в практическом использовании, а также позволяет еще на этапе планирования избежать типовых ошибок и проблем.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:
муниципальная целевая программа, программно-целевой метод, муниципальное управление, стратегия развития.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ:
Елена Анатольевна Колесник, кандидат экономических наук, доцент, Челябинский государственный университет,
454001, Россия, г. Челябинск, ул. Братьев Кашириных, 129, elena.kolesnik.007@yandex.ru.

Елена Васильевна Масленникова, кандидат экономических наук, доцент, Челябинский государственный университет,
454001, Россия, г. Челябинск, ул. Братьев Кашириных, 129, evm26@mail.ru.

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ: Колесник Е. А., Масленникова Е. В. Пути повышения эффективности использования программно-целевого метода в муниципальном управлении // Муниципалитет: экономика и управление. 2019. № 4 (29). С. 23—30.

© Е. А. Колесник, Е. В. Масленникова, 2019

Программно-целевой метод на сегодняшний день является основой для решения крупных социально-экономических проблем территории. Через разработку программ увязываются между собой цели и задачи развития муниципального образования, и имеющиеся ресурсы. В условиях ограниченности финансовых ресурсов, а в силу объективных причин, в большинстве муниципальных образований, бюджеты являются дефицитными, огромное значение имеет высокая отдача от вложенных средств, эффективность и результативность реализуемых мероприятий.

Существуют следующие достоинства использования программно-целевого метода [1]:

– концентрация ограниченных ресурсов на решении важных вопросов и системных проблем, способствующих развитию экономики и росту благосостояния граждан;

– обеспечение прямой взаимосвязи между стратегическим и бюджетным планированием, распределением бюджетных средств и результатами их использования;

- для достижения важных целей и решения наиболее острых задач;

– уравнивание экономического положения отдельных территорий и отраслей;

– общественный контроль за процессом формирования целей и задач программного развития, использованием средств бюджета.

Однако, эти достоинства реализуются не в полной мере в практике управления муниципальным образованием. Курченков В. В., Коробкина Т. В., Калмыкова Т. Н. [2] указывают на следующие проблемы в этой сфере:

– не всегда формирование долгосрочных целевых программ исходит из четко определенных долгосрочных целей социально-экономического развития и индикаторов их достижения;

– не всегда ресурсная база оказывается достаточной для достижения поставленных целей;

– не всегда используются адекватные ситуации методы и инструменты реализации региональных целевых программ;

– отсутствует на сегодняшний день единая методика оценки эффективности региональных целевых программ, дающая возможность проводить сравнительный анализ эффективности и результативности использования бюджетных средств.

Царева Н. А., Бардецкая Л. Г., Костенко К. С. [3] отмечают, что решение проблем формирования и реализации программ необходимо как на федеральном, так и на региональном и муниципальном уровнях, поскольку проблемы неэффективности программно-целевого управления одинаковы для всех уровней управления.

В литературе достаточно много работ [2; 4; 5; 6; 7], посвященных анализу и совершенствованию методик оценки муниципальных программ. Разнообразие подходов объясняется различиями в целях и задачах их применения. Сложно выделить какой-то один подход в качестве базового, поскольку это выступит ограничением, не позволяющим учесть специфику, многообразие и особенности муниципальных образований, целей и задач, стоящих перед муниципальными органами власти. Однако, общими, на наш взгляд, и актуальными проблемами, обозначенными исследователями, являются слабая связь стратегического и программно-целевого планирования, а также использование при оценке эффективности муниципальных программ преимущественно сравнения плановых и фактических показателей, хотя на сегодняшний день уже существует ряд усовершенствованных и действенных подходов для оценки эффективности реализации программ. [2; 8]

В исследовании предпринята попытка определить направления решения указанных проблем и представить конкретные инструменты, которые могут быть использованы для совершенствования деятельности муниципальных органов управления на основе программно-целевого метода.

Основополагающей формулой программно-целевого подхода является: «проблема – цель – задачи – программа – бюджет – контроль». То есть сначала выявляется и формулируется проблема в развитии муниципального образования, затем цель, предполагающая ее решение, и локальные задачи. Далее разрабатывается программа, мероприятия которой должны быть целеориентированными. Они определяют потребность в бюджетных средствах. Контроль является завершающим этапом, но может осуществляться на этапе планирова-

ния, реализации и завершения муниципальной программы.

Основным документом, который реализует программно-целевой метод является программа, представляющая собой комплекс взаимосвязанных мероприятий и проектов, объединенных общей целью и координируемых совместно для повышения общей результативности.

По мнению Паршутиной И. Г., Шапоровой О. А. [9, с. 84] «целевые программы являются эффективным инструментом реализации стратегии социально-экономического развития муниципальных образований. Они позволяют сконцентрировать ресурсы на ключевых направлениях развития муниципальных образований, обеспечивают выход муниципальной экономики на более высокий уровень. Реализация целевых программ приводит к дополнительному синергетическому эффекту в развитии территории».

На наш взгляд, основными факторами, определяющими эффективность реализации муниципальных программ, являются следующие:

– тщательность предварительного планирования программы;

– грамотность и логичность ее структуры;

– связь цели-задачи-мероприятия – показатели;

– адекватность отражения показателями ожидаемых результатов.

Рассматривать повышение эффективности оценки муниципальных программ целесообразно в контексте жизненного цикла программы, который включает в себя следующие этапы:

1. Формирование перечня муниципальных программ.
2. Разработка проекта программы.
3. Экспертиза программы и ее утверждение.
4. Реализация программы.
5. Завершение программы.

Одним из ключевых этапов является формирование как перечня утверждаемых на очередной бюджетный период целевых программ, так и их основных мероприятий, а также показателей ожидаемой эффективности при разработке проекта программы. На наш взгляд, именно на данных этапах особо велик риск принятия недостаточно обоснованных решений, способных значительно исказить и обесценить все последующие усилия по решению муниципальных проблем на основе программно-целевого метода.

При формировании перечня программ, по мнению авторов, необходимо учитывать ряд факторов, таких как:

- стратегия развития муниципального образования;
- социально-экономический потенциал муниципального образования;
- приоритетные направления государственной и региональной политики;
- полномочия органов местного самоуправления;
- мнение граждан (через анализ социологических опросов и жалоб, и обращений граждан).

Для упорядочивания количества и качества муниципальных программ можно сформировать их базовый перечень, который «фактически будет оставаться неизменным (с возможными небольшими корректировками по количеству муниципальных программ). Подпрограммы и основные мероприятия муниципальных программ могут меняться в зависимости от приоритетов деятельности, целей органов власти, критериев оценки эффективности программ и органов местного самоуправления». [10, с. 86] Так, например, неизменными могут быть программы по следующим направлениям:

1) муниципальное управление (возможно выделение в отдельную подпрограмму вопросов безопасности);

2) развитие инфраструктуры;

3) развитие социально-культурной сферы (возможно формирование муниципальных программ развитие образования, развитие культуры; развитие досуга, физкультуры и спорта);

4) развитие экономики» [10, с. 86].

Он соответствует основным полномочиям органов местного самоуправления и может быть внутри наполнен мероприятиями, направленными на решение стратегически важных для муниципального образования задач. Также данный перечень можно дополнять или менять в зависимости от актуальности определенных стратегических направлений развития муниципального образования.

Целевые программы, как часть системы стратегического управления развитием ло-

кальных территорий, несомненно, должны формироваться с учетом приоритетов, закрепленных в стратегии развития соответствующего муниципального образования. Даже поверхностный сравнительный анализ содержания стратегии социально-экономического развития и реализуемых для ее достижения муниципальных целевых программ свидетельствует об отсутствии корреляции между ними. Перечень отчетных показателей, заложенных в целевых программах, не связан логически с желаемыми результатами развития.

Наличие данной проблемы подтверждается исследованиями ряда авторов. Например, Грищук В.А. отмечает наличие проблем в организации и осуществлении мониторинга реализации стратегий социально-экономического развития и увязанных с ними программных документов. [11, с.5]. В частности, указанный автор отмечает:

– отсутствие размещенных в открытом доступе (на сайтах местных администраций) отчетов о выполнении стратегий и достижении целевых показателей, увязанных с ними программ;

– отсутствие закрепленной за должностными лицами ответственности за достоверность собираемой и анализируемой в ходе мониторинга информации;

– отсутствие необходимого контроля за своевременной и качественной подготовкой информации [11, с. 5-6].

Федеральный закон от 28 июня 2014 г. «О стратегическом планировании в Российской Федерации» № 172-ФЗ относит муниципальные целевые программы к инструментам стратегического планирования по реализации стратегии развития муниципального образования. Однако, по мнению Е.С. Барабаш [12] «нередко программы лишь называются программами социально-экономического развития, хотя фактически являются набором мероприятий, к тому же не всегда обеспечивающих функционирование городского округа».

Солидарны с вышеуказанными авторами и ученые Владивостокского государственного университета экономики и сервиса Н.А. Царева, Л.Г. Бардецкая, К.С. Костенко, предложившие методику исследования основных групп отчётных мероприятий по целевым программам. Проведенное ими сопоставление основных показателей и ожидаемых результатов от реализации представленных в анализируемых программах мероприятий позволило выявить отсутствие отчетных показателей по ряду проблем и мероприятий, заявленных в программах муниципальных образований. Результаты исследования позволяют сделать выводы об отсутствии структуризации логической цепочки «проблемы – задачи – мероприятия – отчетные показатели». [3].

Таким образом, выстраивание логико-структурной последовательности на этапе стратегического планирования развития муниципального образования и увязки стратегических целей, программных мероприятий и целевых показателей способно повысить эффективность программно-целевого управления в целом.

Закон о стратегическом планировании относит к стратегическим документам, разрабатываемым на муниципальном уровне:

1) стратегию социально-экономического развития муниципального образования;

2) план мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития муниципального образования;

3) прогноз социально-экономического развития муниципального образования на среднесрочный или долгосрочный период;

4) бюджетный прогноз муниципального образования на долгосрочный период;

5) муниципальные программы.

Может быть рекомендована табличная форма для реализации программно-целевого управления в рамках его основной формулы «Проблема – цель – задачи – программа – бюджет – контроль» (Таблица 1).

В таблице 1 отражена логика увязки перечисленных стратегических документов на основе метода «дерево целей» по расщеплению целей верхнего уровня для их локального решения в плановых документах нижестоящего уровня. То есть проблемы, цели и задачи стратегического уровня находят отражение в соответствующих, более узких проблемах целях и задачах стратегического плана и соответствующих целевых программ, которые желательно объединять в тематические блоки.

Программные мероприятия при этом разрабатываются с учетом сформированных выше целей и задач, а также на основе прогнозов социально-экономического развития и долгосрочного бюджетного прогноза.

Таблица 1

Реализация программно-целевого управления в рамках его основной формулы «Проблема – цель – задачи – программа – бюджет – контроль»

	Стратегия	Стратегический план	ЦП
Проблемы	Проблема 1 Проблема 2 …. Проблема N	План решения проблемы 1 … План решения проблемы. N	Блок1: ЦП 1, ЦП 2… … Блок N: ЦП 1, ЦП 2…
Цели	Цель 1…N	Цель 1…N	Цель 1…N
Задачи	Задачи для достижения цели 1 стратегии … Задачи для достижения цели N стратегии	Задачи для достижения цели 1 стратегического плана … Задачи для достижения цели N стратегического плана	Задачи для достижения цели ЦП 1 … Задачи для достижения цели ЦП N
Программа (программные мероприятия)	Концептуальное решение	Плановые мероприятия в долгосрочной перспективе с учетом долгосрочного прогноза СЭР МО	Плановые мероприятия в привязке к бюджетному периоду с учетом среднесрочного прогноза СЭР МО
Бюджет		Долгосрочный бюджетный прогноз	Ткущий бюджетный процесс
Контроль (отчетные показатели)	Целевые показатели достижения стратегических целей	Целевые показатели достижения каждой цели стратегического плана	Целевые показатели решения каждой проблемы (цели) целевой программы

Планируемые отчетные показатели (целевые программные показатели) при таком подходе к их формированию позволяют отслеживать эффективность не только муниципальных целевых программ, но и стратегических документов более высокого порядка.

Таким образом, предложенная логико-структурная последовательность разработки стратегических целей, задач и плановых мероприятий по их достижению может быть использована в процессе программно-целевого планирования, результатом которого являются стратегия развития муниципального образования, соответствующий стратегический план и муниципальные целевые программы. При этом возможно достижение согласованности плановых мероприятий, целей развития и отчетных показателей, используемых для оценки эффективности программно-целевого управления в муниципальном образовании в целом и в частности.

ЛИТЕРАТУРА

1. Аршинова И. Л. Теоретические основы программно-целевого планирования [электронный ресурс] // Национальная безопасность и стратегическое планирование. 2018. №1 (21). С. 152-159. URL: https://elibrary.ru/item.asp?id=35128926 (дата обращения 12.12.2019).

2. Курченков В. В., Коробкина Т. В., Калмыкова Т. Н. Оценка эффективности реализации региональных и муниципальных целевых программ [электронный ресурс] // Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 3: Экономика. Экология. 2016. № 3 (36). С. 39-45. URL: https://elibrary.ru/item.asp?id=36297883 (дата обращения 10.12.2019).

3. Царева Н. А., Бардецкая Л. Г., Костенко К. С. Проблемы программно- целевого управления на региональном и муниципальном уровнях // Фундаментальные исследования. 2016. № 1. С. 211-217.

4. Елохов А. М., Арбузова Т. А. Совершенствование методики оценки эффективности целевых государственных и муниципальных программ [электронный ресурс] // Вестник Пермского университета. Серия: Экономика. 2018. Т. 13. № 3. С. 402-415. URL: // elibrary.ru/item.asp?id=35683088 (дата обращения 10.12.2019).

5. Харченко К. В. Логико-содержательный анализ какинструмент оценки муниципальных программ [электронный ресурс] // Муниципальная власть. 2008. №5. С.50-54. URL: https://kharchenko.bsu.edu.ru/a/lsa.pdf (дата обращения 12.12.2019).

6. Визгалов Д. В. Методы оценки муниципальных программ. – М.: Фонд «Институт экономики города», 2004.

7. Кораблева А. А. Методические основы оценки эффективности муниципальных программ [электронный ресурс] // Региональная экономика: теория и практика. 2017. №4 (439). URL: https://cyberleninka.ru/article/n/metodicheskie-osnovy-otsenki-effektivnosti-munitsipalnyh-programm (дата обращения: 12.12.2019).

8. Елохов А. М., Елохова Т. А. Оценка эффективности разработки и реализации городских целевых программ [электронный ресурс] // Вестник ПГУ. Серия: Экономика. 2013. №2 (17). URL: https://cyberleninka.ru/article/n/otsenka-effektivnosti-razrabotki-i-realizatsii-gorodskih-tselevyh-programm (дата обращения: 12.12.2019).

9. Паршутина И. Г., Шапорова О. А. Проблемы стратегического управления социально-экономическим развитием муниципальных образований [электронный ресурс] // Известия Юго-Западного государственного университета. 2016. №5 (68). С. 83-89. URL: https://elibrary.ru/item.asp?id=28147682 (дата обращения 10.12.209).

10. Формирование и оценка эффективности муниципальных программ: теория и практика: коллективная монография / под общ. ред. В. В. Карпова, А. А. Кораблевой – Омск: ЛИТЕРА, 2016.

11. Грищук В. А., Колесник Е. А. Мониторинг реализации программ стратегического развития в городских округах (на примере Челябинской области) // Общество, экономика, управление. 2018. Т.3. №4. С. 6-13.

12. Барабаш Е. С. Мониторинг стратегического развития муниципального образования. Алгоритм коррекции муниципальной стратегии // Труды Братского государственного университета. Сер. Экономика и управление. 2015. Т.1. С. 3-7.

WAYS TO IMPROVE EFFICIENCY OF USING THE PROGRAM-TARGET METHOD IN MUNICIPAL MANAGEMENT

E. A. Kolesnik
Chelyabinsk State University,
Chelyabinsk, Russia

E. V. Maslennikova
Chelyabinsk State University,
Chelyabinsk, Russia

ABSTRACT:
The purpose of the article is to develop proposals and tools to address the most common problems in the field of the program-target method application in municipal administration. This is necessary to concentrate the municipal resources on solving the highest priority tasks by interconnecting the developed target programs and the municipality development strategy through coordinating the addressed problems, goals, tasks, measures and targets. This will contribute not only to improving the quality of the developed program documents and their budgetary effectiveness, but will also make it possible to assess the level of achievement of priority strategic objectives uniformly formulated in strategic planning documents. In this case, the efficiency of the program-targeted approach will be high. The research methods were logical and system analysis, as well as causal relationships method. The authors highlight the main provisions of the program-target method, consider its advantages and feature typical problems and factors shaping the implementation efficiency. Based on the analysis, the authors revealed that despite numerous research works in this field, no integrated tool has been designed to systematically solve such problems. Hence, the article provides the logical and structural sequence for developing strategic objectives, tasks and planned actions to achieve them, which makes it possible for connecting program documents with the municipality development strategy and assess their efficiency both at the development stage and in the implementation process. The tabular form makes this tool convenient and understandable in practical use, and allows avoiding common mistakes and problems even at planning stage.

KEYWORDS:
municipal target program, program-target method, municipal management, development strategy.

AUTHOR'S INFORMATION:
Elena A. Kolesnik, Cand. Sci. (Economical), Associate Professor, Chelyabinsk State University, 129, Bratyev Kashirinyh str., Chelyabinsk, Russia, 454001, elena.kolesnik.007@yandex.ru.

Elena V. Maslennikova, Cand. Sci. (Economical), Associate Professor, Chelyabinsk State University, 129, Bratyev Kashirinyh str., Chelyabinsk, Russia, 454001, evm26@mail.ru.

FOR CITATION: Kolesnik E. A., Maslennikova E. V. Ways to improve efficiency of using the program-target method in municipal management // Municipality: Economics and Management. 2019. №4 (29). P. 23—30.

REFERENCES

1. Arshinova I. L. Theoretical basics of program-target planning [e-resource] // National security and strategic planning. 2018. №1 (21). P. 152-159. URL: https://elibrary.ru/item.asp?id=35128926 (date of access 12.12.2019) [Arshinova I. L. Teoreticheskie osnovy programmno-celevogo planirovanija [jelektronnyj resurs] // Nacional'naja bezopasnost' i strategicheskoe planirovanie. 2018. №1 (21). S. 152-159.] URL: https://elibrary.ru/item.asp?id=35128926 (data obrashhenija12.12.2019) – (In Rus.)

2. Kurchenkov V. V., Korobkina T. V., Kalmykova T.N. Assessing the efficiency of regional and municipal target programs implementation [e-resource]. Vestnik of Volgograd State University. Series 3: Economics. Ecology. 2016. № 3 (36). P. 39-45. URL: https://elibrary.ru/item.asp?id=36297883 (date of access 10.12.2019). [Kurchenkov V.V., Korobkina T. V., Kalmykova T. N. Ocenka effektivnosti realizacii regional'nyh i municipal'nyh celevyh programm [elektronnyj resurs] // Vestnik Volgogradskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya 3: Ekonomika. Ekologiya. 2016. № 3 (36). S. 39-45.URL: https://elibrary.ru/item.asp?id=36297883 (data obrashhenija 10.12.2019)] – (In Rus.)

3. Tsareva N. A., Bardetskaya L. G., Kostenko K. S. Problems of program-target management at regional and municipal levels. Fundamental research. 2016. № 1. P. 211-217. [Careva N. A., Bardeckaya L. G., Kostenko K. S. Problemy programmno- celevogo upravleniya na regional'nom i municipal'nom urovnyah // Fundamental'nye issledovaniya. 2016. № 1. S. 211-217] – (In Rus.)

4. Elokhov, A. M., Arbuzova T. A. Improving the methodology for assessing the effectiveness of state and municipal target programs [e-resource] // Vestnik of Perm University. Series: Economics. 2018. V. 13. № 3. P. 402-415. URL: //elibrary.ru/item.asp?id =35683088 (date of access 10.12.2019) [Elohov A. M., Arbuzova T. A. Sovershenstvovanie metodiki ocenki effektivnosti celevyh gosudarstvennyh i municipal'nyh programm [elektronnyj resurs] // Vestnik Permskogo universiteta. Seriya: Ekonomika. 2018. T. 13. № 3. S. 402-415.URL: //elibrary.ru/item.asp?id=35683088 (data obrashhenija 10.12.2019)] – (In Rus.)

5. Kharchenko K. V. Logic-informative analysis as a tool for assessing municipal programs [e-resource] // Municipal power. 2008. № 5. P. 50-54. URL: https://kharchenko.bsu.edu.ru/a/lsa.pdf (date of access 12.12.2019) [Harchenko K. V. Logiko-soderzhatel'nyj analiz kak instrument ocenki municipal'nyh programm [elektronnyj resurs] // Municipal'naya vlast'. 2008. №5. S. 50-54. (data obrashhenija 12.12.2019)] – (In Rus.)

6. Vizgalov D. V. Methods for municipal programs assessment. – M.: "Institute of city economy" Foundation, 2004. [Vizgalov D. V. Metody ocenki municipal'nyh programm. – M.: Fond «Institut ekonomiki goroda», 2004] – (In Rus.)

7. Korableva A. A. Methodical bases of municipal programs efficiency assessment [e-resource] // Regional economy: theory and practice. 2017. № 4 (439). URL: https://cyberleninka.ru/article/n/metodicheskie-osnovy-otsenki-effektivnosti-munitsipalnyh-programm (date of access 12.12.2019) [Korableva A. A. Metodicheskie osnovy ocenki effektivnosti municipal'nyh programm [elektronnyj resurs] // Regional'naya ekonomika: teoriya i praktika. 2017. №4 (439). URL: https://cyberleninka.ru/article/n/metodicheskie-osnovy-otsenki-effektivnosti-munitsipalnyh-programm (data obrashhenija 12.12.2019)] – (In Rus.)

8. Yelokhov A. M., Yelokhova T. A. Assessing the efficiency of urban target programs development and implementation [e-resource].

Vestnik PSU. Series: Economics. 2013. № 2 (17). URL: https://cyberleninka.ru/article /n/otsenka-effektivnosti-razrabotki-i-realizatsii-gorodskih-tselevyh-programm (date of access 12.12.2019) [Elohov A. M., Elohova T. A. Ocenka effektivnosti razrabotki i realizacii gorodskih celevyh programm [elektronnyj resurs] // Vestnik PGU. Seriya: Ekonomika. 2013. №2 (17). URL: https://cyberleninka.ru/article/n/otsenka-effektivnosti-razrabotki-i-realizatsii-gorodskih-tselevyh-programm (data obrashhenija 12.12.2019)] – (In Rus.)

9. Parshutina I. G., Shaporova O. A. Problems of strategic management of socio-economic development of municipalities [e-resource]. Izvestiya of the South-West state university. 2016. № 5 (68). P. 83-89. URL: https://elibrary.ru/item.asp?id=28147682 (date of access 10.12.2019) [Parshutina I.G., SHaporova O.A. Problemy strategicheskogo upravleniya social'no-ekonomicheskim razvitiem municipal'nyh obrazovanij [elektronnyj resurs] // Izvestiya YUgo-Zapadnogo gosudarstvennogo universiteta. 2016. №5 (68). S. 83-89.URL: https://elibrary.ru/item.asp?id=28147682 (data obrashhenija 10.12.209)] – (In Rus.)

10. Development and assessment of the municipal programs efficiency: theory and practice: a collective monograph / ed. by V. V. Karpov, A. A. Korableva. Omsk: LITERA, 2016. [Formirovanie i ocenka effektivnosti municipal'nyh programm: teoriya i praktika: kollektivnaya monografiya / pod obshch. red. V. V. Karpova, A. A. Korablevoj – Omsk: LITERA, 2016] – (In Rus.)

11. Grishchuk V. A., Kolesnik E. A. Monitoring the implementation of strategic development programs in urban districts (exemplified by the Chelyabinsk region) // Society, economy, management. 2018. V.3. №4. P. 6-13. [Grishchuk V. A., Kolesnik E. A. Monitoring realizacii programm strategicheskogo razvitiya v gorodskih okrugah (na primere CHelyabinskoj oblasti) // Obshchestvo, ekonomika, upravlenie. 2018. T.3. №4. S. 6-13] – (In Rus.)

12. Barabash E. S. Monitoring the strategic development of municipality. Correction algorithm of municipal strategy // Proceedings of the Bratsk state university. Ser. Economics and management. 2015. V.1 P.3-7. [Barabash E. S. Monitoring strategicheskogo razvitiya municipal'nogo obrazovaniya. Algoritm korrekcii municipal'noj strategii // Trudy Bratskogo gosudarstvennogo universiteta. Ser. Ekonomika i upravlenie. 2015. T.1. S. 3-7] – (In Rus.)

МЕТОДИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ РАЗВИТИЯ МАЛЫХ ЦЕНТРОВ СОЦИАЛЬНЫХ УСЛУГ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

УДК 338.46:352(470.55) *ГСНТИ 06.61.33*
ББК 65.49к23 *Код ВАК 08.00.05*

А. М. Ситковский
Российская академия народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации,
Челябинск, Россия
AuthorID: 1012909

АННОТАЦИЯ:
Проблематика устойчивого и пространственного развития муниципальных образований практически не рассматривается в научном сообществе, уступая внимание исследованию субъектов РФ и экономических регионов. Тем не менее, местный уровень управления имеют значительную специфику и большой потенциал для изучения.
В статье рассмотрены вопросы методологии стратегического развития применительно к муниципальным образованиям в части определения опорного каркаса расселения территории.
Концептуально-теоретическим основами исследования послужили работы уральских исследователей в области устойчивого социо-эколого-экономического и пространственного развития территорий. Помимо этого, в статье используются материалы, сформированные в ходе прикладной научно-исследовательской работы по разработке «Стратегии пространственного развития Троицкого муниципального района Челябинской области на период до 2035 года».
Основными выступили методы исследования с использованием информационно адаптированных (геоинформационных) подходов, использующих сочетание визуализации, эвристических подходов, классификаций и формализованного математического инструментария оценки в части расчётов охватываемого населения и границ транспортной доступности.
Результатом исследования выступила методическая разработка научной проблемы определения опорного каркаса расселения на уровне муниципального образования: выявлена схожесть принципов агломерационного воздействия на ближайшем к населению уровне расселения, предложено наименование и определение малого центра социальных услуг как точки роста опорного каркаса расселения, сформирована методика выявления малых центров социальных услуг, обоснована необходимость применения данного инструмента.
Также, в статье предложено выделение многоуровневой системы центров социальных услуг, предполагающей рассмотрение одновременного влияния агломерационных эффектов различного порядка на населённые пункты муниципального образования.
Автор выражает благодарность Российскому фонду фундаментальных исследований, при финансовой поддержке которого подготовлена статья. Грант РФФИ 19-010-00964\19 «Моделирование и визуализация сценариев пространственного развития трансграничного макрорегиона на примере Урала и Северного Казахстана».

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:
малый центр социальных услуг, социокультурный центр, опорный каркас расселения, муниципальное управление, территориальное развитие, пространственное развитие, визуализация, муниципальное образование, стратегическое планирование.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ:
Арсений Михайлович Ситковский, Челябинский филиал, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации,
454077, Россия, г. Челябинск, ул. Комарова, 26, omnistat@yandex.ru.

© А.М. Ситковский, 2019

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ: Ситковский А. М. Методические аспекты развития малых центров социальных услуг муниципального образования // Муниципалитет: экономика и управление. 2019. № 4 (29). С. 31—39.

Введение. Обсуждение в научном сообществе Стратегии пространственного развития России и её приоритетов отмечает лишь ведущую роль агломераций, конурбаций и мало затрагивает муниципальные образования (за исключением перспективных центров экономического роста, минерально-сырьевых центров, технопарков и т.д.). Однако собственные стратегии развития муниципальных образований отличаются в части решаемых задач и приоритетов. Ключевым выступает приоритет решения вопросов местного значения и обеспечения населения комфортным уровнем жизни в условиях ограниченных ресурсов.

Устойчивое развитие территории может быть рассмотрено на любом, в том числе и на низовом уровне административного деления. Городские и сельские районы взаимозависимы. Крупные и малые города являются генераторами роста, содействующими развитию как сельских, так и городских поселений. [1]

Методы исследования. Инструментарий устойчивого развития мельчайших территориальных единиц является междисциплинарной отраслью знания, на стыке: региональной экономики, экономической географии и муниципального управления [2].

Развитие территориальных единиц с точки зрения их административного деления малоперспективно [3]. Современное понимание территориального развития предполагает изучение внеадминистративных территориальных структур, характеризующихся агломерационными и конурбационными эффектами [4]. В узком смысле — это городские агломерации, которые достаточно полно исследованы с точки зрения методологии на примере уральских городов [5;6;7]. Однако, схожие эффекты также присутствуют на ближайшем к населению уровне территориальной организации.

Для сельских территорий (муниципальных образований) возможно выделить опорный каркас расселения наиболее близкого к населению уровня [8]. Аналогично выделению «точек роста» (агломераций) внутри региона, с зонами их влияния в пределах транспортной доступности на близлежащие города, на низовом уровне (села, деревни) необходимо выделить *малые центры социальных услуг (социокультурный центр)*.

Понятие «социокультурный центр» можно встретить в работах уральских исследователей [9], однако оно носит междисциплинарный характер и ограничено к использованию в чисто экономических науках. В привычном толковании из педагогических наук под таковым понимается «центр развития социальной и культурной жизни микрорайона, влияющий на культурно-образовательный уровень внешней среды через работу образовательных, досуговых, культурных, проектных, спортивных центров образовательного учреждения» [10]. Автором предлагается иное наименование той же дефиниции и её уточнённое трактование, применительно к методологии устойчивого развития малых территориальных единиц.

Малый центр социальных услуг (МЦСУ) — это населённый пункт с относительными конкурентными преимуществами в сравнении с близлежащими населёнными пунктами (наличием перечня необходимых минимальных объектов социальной инфраструктуры). Данная территория выступает «точкой роста» более крупной административной территории и оказывает благотворное влияние на близлежащие населённые пункты в пределах 20-30-мнутной транспортной доступности.

Результаты. Формирование МЦСУ целесообразно, только в случае отсутствия необходимого количества МЦСУ (в расчёте на охватываемое население) и только на базе населённых пунктов, имеющих для этого предпосылки.

Для причисления населённого пункта к МЦСУ, он должен обладать минимумом жизненно важных благ, который представлен в Таблице 1. При несоответствии одного-двух из перечисленных критериев, населённый пункт является *перспективным* и при необходимости в документах стратегического планирования закладывается его модернизация до уровня малого центра социальных услуг.

Таблица 1

Минимум жизненно важных благ для причисления населённого пункта к МЦСУ

Основные критерии для определения малых центров социальных услуг		
№	Критерий	Требования к населённому пункту
1	Численность населения	численность населения опережающей группы населённых пунктов
2	Газификация	наличие подведённого к населённому пункту газопровода
3	Экономическая самодостаточность	наличие экономических перспектив и ведущей организации (обеспечивающей занятость населения)
4	Интернет	наличие 3G интернета хотя бы одного из интернет-провайдеров
5	Медицина	наличие медицинского учреждения не ниже уровня «врачебная амбулатория»
6	Школьное образование	наличие средней образовательной школы (1-11 классы обучения)
7	Дошкольное образование	наличие детского дошкольного учреждения

Численность населения всех населённых пунктов должна быть разделена на две-три группы. В первую войдут населённые пункты, суммарная численность населения которых приблизительно равна половине от общей численности населения административной территории. Таковые примем за населённые пункты «опережающей группы».

Газификация рассматривается не как фактическое наличие газа в домах (доля газифицированных жилых сооружений в общем количестве), а подключение всего населённого пункта к газопроводу, т.е. реальная возможность газификации жилых сооружений.

Экономическая самодостаточность предполагает нахождение крупной организации (обеспечивает занятость более 10% населения населённого пункта) в фактической близости от рассматриваемого населённого пункта (не более 30 мнут на транспорте любого вида), вне зависимости от места юридической регистрации. При возможности, следует рассмотреть динамику выручки организации, которая должна иметь восходящий тренд.

Интернет является обязательным условием развития малого центра социальных услуг. Рассматривается подключение именно по 3G сетям, так как это автоматически предполагает наличие мобильной связи и минимальную комфортную скорость интернет-соединения. Наличие широкополосного интернета приветствуется, но на практике редко встречается в сельской местности.

Медицина предполагает определённое минимальное качество (перечень услуг). Если ранжировать медицинские учреждения, оказывающие первичную медико-санитарную помощь по качеству от наименьшего к наибольшему, то они выглядят следующим образом: фельдшерский здравпункт (ФЗ), фельдшерско-акушерский пункт (ФАП), врачебная амбулатория, здравпункт, поликлиника, поликлинические подразделения медицинских организаций, отделения (кабинеты) медицинской профилактики, центр здоровья [11]. Начиная с уровня «врачебная амбулатория» приём осуществляет врач, т.е. специалист с высшим образованием, в отличие от фельдшера.

Представленный выше перечень — это *минимальный набор* жизненно важных благ, который может варьироваться в зависимости от региональной специфики. Перечень может быть расширен: библиотекой, торгово-развлекательным центром, физкультурно-оздоровительным комплексом, а также путём увеличения требований к представленному перечню критериев и иное.

Помимо перечисленных критериев, рассматривается географическое положение населённого пункта, точнее *пространственная целесообразность малого центра социальных услуг*. В случае близкой расположенности двух претендентов следует выбрать один наиболее перспективный населённый пункт.

Важным критерием определения малого центра социальных услуг является *транспортная доступность для близлежащего населения*. Агломерационный эффект будет достигнут в случае налаживания прочных хозяйственно-бытовых связей между «ядром» и периферией. Поэтому, при расчёте 15-20-минутной транспортной доступности учитывается не географическая близость, а качество и наличие автомобильных дорог.

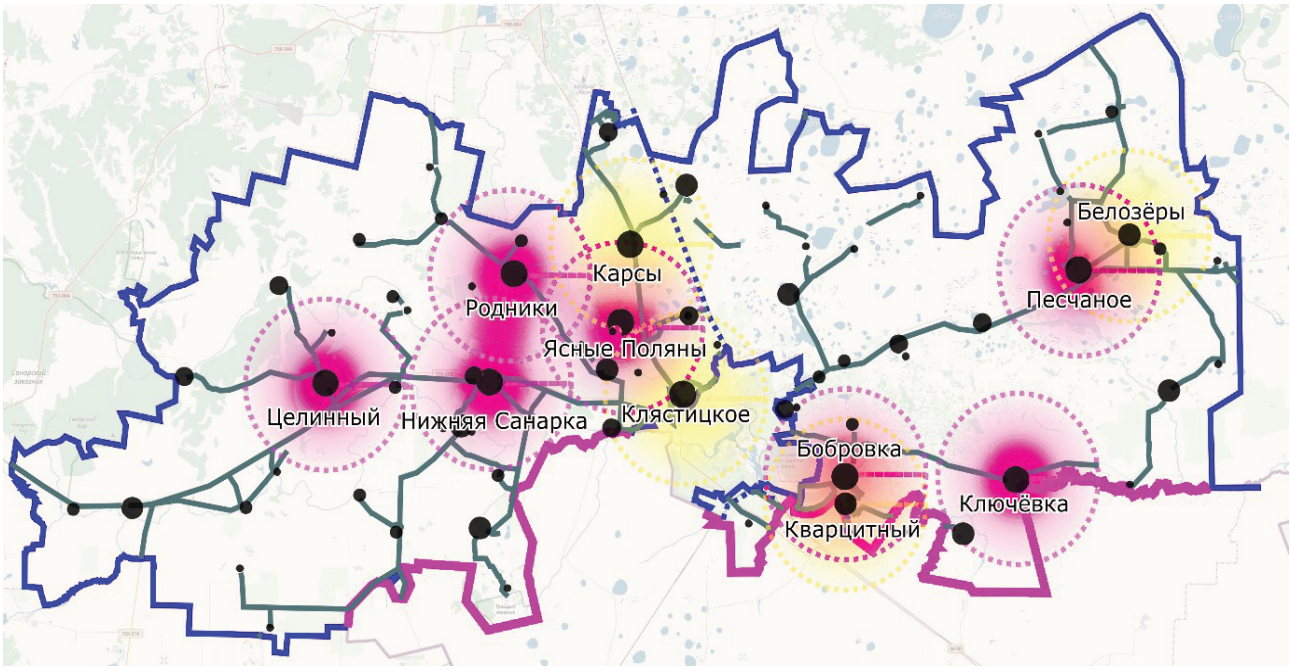


Рисунок 1. Распределение малых центров социальных услуг Троицкого муниципального района и зоны их 20-30-минутной транспортной доступности

На Рисунке 1 пунктиром обозначена зона 20-30-минутной транспортной доступности до МЦСУ Троицкого муниципального района Челябинской области. Фиолетовые – малые центры социальных услуг, жёлтые — перспективные населённые пункты для включения в перечень МЦСУ. В пределы зон (включая зоны доступности до близлежащих городов) входит 77% от общей численности жителей района. Отдельные населённые пункты в условиях большой территории муниципального образования имеют *индивидуальные условия социально-экономического развития*.

Западная часть района значительно удалена от административного центра (г. Троицк) и находится в зоне влияния г. Пласт. Перспективы взаимодействия здесь ограничены отсутствием асфальтированных дорог, соединяющих населённые пункты района и г. Пласт. Преодоление данной транспортной изолированности связано с прокладкой новых межмуниципальных дорог.

Межмуниципальная многоуровневая система центров социальных услуг. Возможно определение малых центров социальных услуг на различных административных уровнях. Данные центры не следует противопоставлять, так как они разделяют функции между собой. Услуги социальной сферы требуются с разной регулярностью, в зависимости от этого изменяется зона транспортной доступности. Например, ради проведения высокоточного медицинского обследования при осложнении возможно потратить 1,5 часа на передвижение, тогда как первичная медико-санитарная помощь (наиболее частая) должна быть оказана в пределах 15-минутной транспортной доступности.

Транспортная доступность бытовых, социальных и экономических объектов во многом определяет качество жизни населения Троицкого муниципального района, в котором для большей части территории *качество жизнеобеспечения снижается с увеличением расстояния* от крупных населённых пунктов.

льшая часть населения Троицкого муниципального района оказывается в:

- 1-1,5 ч. транспортной доступности до г. Челябинска;
- 15-30 минутной доступности до городов Троицк, Пласт, Южноуральск.

На Рисунке 2 представлена *двухуровневая система* центров социальных услуг из внешних (городские центры с использованием возможностей городской инфраструктуры являются внешними для территории муниципального района) и внутренних малых центров социальных услуг, оптимальная для развития разнонаправленной экономической и социокультурной интеграции

населённых пунктов протяжённого Троицкого муниципального района с различными центрами социальных услуг в рамках как внутреннего, так и межмуниципального взаимодействия.

Формирование системы внутренних центров социальных услуг на территории муниципального района (в дополнение к близлежащим городским) привлекательных как для населения, так и для бизнеса, направлено на ускоренное комплексное преобразование условий жизни населения.

Поэтапное доведение условий жизни населения *до стандартов современного городского уровня* является условием сохранения кадрового потенциала этих населённых пунктов, важного для обеспечения устойчивой динамики развития в качестве «точек роста» и оказывающей благотворное влияние на окружающие населённые пункты близкой транспортной доступности. Высокая результативность развития в таких населённых пунктах обеспечивается за счёт *синергетики консолидируемых, как бюджетных, так и иных ресурсов*.

Троицкий район находится в зоне трёх-

льшая его часть находится под значительным влиянием городов Южноуральск и Троицк, пригородной зоной которых выступают населённые пункты района. 75% населения района находится в зоне 15-минутной транспортной доступности данных городов. Приоритетной задачей является подготовка оптимальной схемы реконструкция дорог внутри данных зон.

Для каждого из уровней центров социальных услуг рассмотрен определённый требуемый уровень качества услуг социальной сферы, представленный в Таблице 2. Под предоставлением социальной услуги понимается определённый необходимый объект инфраструктуры. В таблице представлено распределение уровней оказываемых услуг с точки зрения жителей МЦСУ, т.е. относительно крупного села, деревни.

Уровень услуг «административный центр» может не совпадать с административным статусом населённого пункта, его предоставляющим. Например, в Челябинской области большинство услуг уровня «Административный центр субъекта РФ» может предоставить как г. Челябинск, так и г. Магнитогорск.

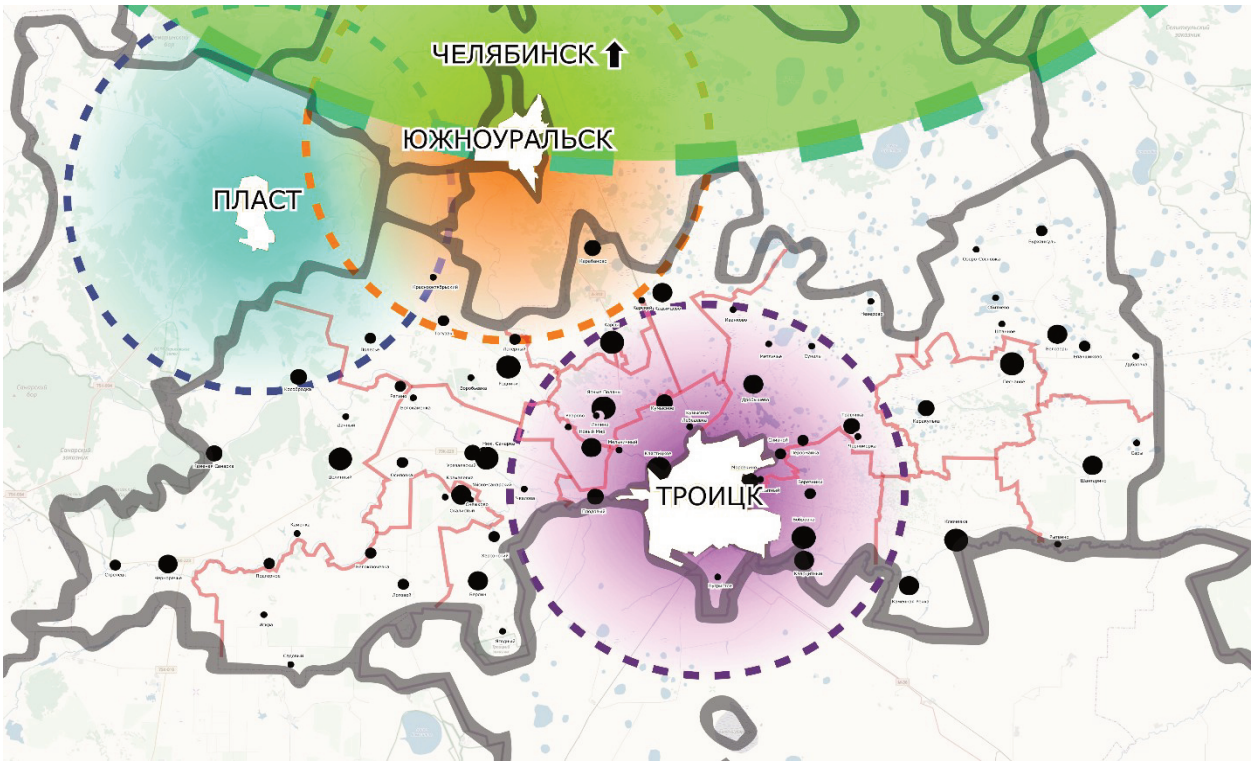


Рисунок 2. Зоны 15-20 минутной транспортной доступности от близлежащих городов как перспективные пригородные зоны социально-экономического межмуниципального сотрудничества

Таблица 2

Распределение социально-значимых услуг среди центров различного уровня с точки зрения населения МЦСУ

№	Сфера услуг	Уровень центра социальных услуг		
		Малый	Административный центр м.о.	Административный центр субъекта РФ
1.	Здравоохранение	Первичная медико-санитарная помощь (Врачебная амбулатория)	Больничное учреждение: поликлиника и стационар	Высокотехнологичные медицинские обследования и операции при осложнённых заболеваниях
2.	Профессиональ-ное образование	Общее среднее образование (11 классов)	Среднее специальное образование (колледжи, техникумы)	Высшее образование (высшие учебные заведения)
3.	Публичные мероприятия	Дом культуры, сельский клуб	Кинотеатр, спортивный стадион, концертный зал	Места проведения международных или всероссийских спортивных и культурных мероприятий
4.	Транспортное обслуживание	Между населёнными пунктами и до адм. центра м.о.	До адм. центров соседних м.о., адм. центра субъекта РФ и до соседних субъектов РФ	Международное и всероссийское транспортное и авиасообщение
5.	Финансовые	Отделение государственного банка, банкомат	Отделения частных банков и иных финансово-кредитных учреждений	Не предоставляются
6.	Розничная торговля	Продукты первой необходимости: одежда и продукты питания	Периодически используемые продукты: косметика, электроника, строительные материалы и т.д.	Эксклюзивные вещи: очки, торжественная одежда, готовые сооружения, транспортные средства и т.д.
7.	Бытовые	Парикмахерская, аптека, сантехнические и электро-сбытовые услуги	Автозапчасти, ремонт техники, сельскохозяйственные лаборатории	Не предоставляются
8.	Государственные и муниципальные	В электронном виде, а также охрана общественного порядка и противопожарная безопасность	Муниципальные услуги, социальная защита населения, вопросы местного значения, МФЦ, суд	Государственные услуги, обжалование решений органов МСУ и действий учреждений

Вышестоящий уровень центра социальных услуг включает в себя все возможности нижестоящего уровня. Предложенное распределение функционала видится *комфортным* с точки зрения населения малонаселённых пунктов.

Таким образом, путём обеспечения транспортной доступности подавляющее большинство населения территории имеет доступ ко всем существующим региональным услугам социальной сферы. Временные издержки на получение услуги соответствующего уровня пропорциональны частоте их использования. *Многоуровневая система центров социальных услуг обеспечивает повышение условий и качества жизни для многочисленных малонаселённых пунктов без необходимости эмиграции населения.*

Обсуждение.

Выявление малых центров социальных услуг является необходимым элементом формирования документов стратегического планирования и пространственного развития муниципального образования, так как выступает опорным каркасом развития территории. В стратегическом планировании должны быть учтены агломерационные эффекты территориальных образований, их взаимовлияние и «перекрытие». Данное является предметом дальнейших исследований.

Внутренние для территории перспективные пространственные преобразования связаны с формированием системы центров социальных услуг. Одновременно они становятся зонами интенсивного развития малого и среднего бизнеса. Решение проблем качества жизни создает условия для смены направления потока миграции молодежи и специалистов. Синергия развития и повышение результативности социально-инфраструктурных проектов становится ускорителем повышения качества жизни населения и человеческого капитала в целом.

Использование системы центров муниципальных услуг в стратегическом плани-

ровании развитием муниципального образования позволяет рассматривать территорию относительно существующей реальной системы расселения и в отрыве от архаичного административно-территориального устройства. В следствие, формировать адресные мероприятия с наибольшим охватом по численности населения и более эффективным использованием затрачиваемых средств. В дальнейшем планируется изучение межмуниципальных, межрегиональных и трансграничных систем центров социальных услуг.

Литература

1. О городах и других населенных пунктах в новом тысячелетии [электронный ресурс]: декларация ООН; принята резолюцией S-25/2 специальной сессии Генеральной Ассамблеи ООН от 9 июня 2001 г. – П.21. // Организация Объединённых Наций. URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/habitatdec.shtml (дата обращения: 18.10.2019)

2. Гранберг А. Г. Основы региональной экономики. М.: ГУ ВШЭ, 2006.

3. Козлова О. А. Научно-методические вопросы мониторинга пространственной локализации социально-трудовых систем. Екатеринбург: Институт экономики УрО РАН, 2014.

4. Бочко В. С. Интегративное стратегическое развитие территорий (Теория и методология). Екатеринбург: Институт экономики УрО РАН, 2010.

5. Глазычев В. Л. Челябинская агломерация: потенциал развития. Челябинск; ЮУрГУ, 2008.

6. Атаева А. Г. Уфимская агломерация: территория и структура // Стратегический план экономического развития городского округа город Уфа Республики Башкортостан до 2030 года. Уфа: ИСЭИ УНЦ РАН, 2015.

7. Козлова О. А. Пространственная организация социально-трудовых систем: генезис и проблемы развития: кол. монография. Екатеринбург: Институт экономики УрО РАН, 2010.

8. Полян П. М. Методика выделения и анализа опорного каркаса расселения: Ч. 1. М.: Ин-т географии АН СССР, 1988.

9. Зырянов С. Г., Гордеев С. С., Нечаева С. В. Институциональное обеспечение пространственного развития территорий российской федерации в условиях становления цифровой экономики: итоги всероссийской научно-практической конференции (26 октября 2018 года, челябинск, российская федерация) // Социум и власть. 2018. № 6 (74). С. 110-116.

10. Котькова Г. Е. Сельская школа – социокультурный центр: особенности образования, традиции, трудности // Народное образование. 2010. № 1 (1394). С. 231-236.

11. Положение об организации оказания первичной медико-санитарной помощи взрослому населению [электронный ресурс]: Приложение к приказу Министерства здравоохранения и социального развития РФ от 15 мая 2012 г. N 543н // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти от 24 декабря 2012 г. № 52. СПС Гарант. URL: https://base.garant.ru/70195856/ (дата обращения: 18.10.2019)/

METHODOLOGICAL ASPECTS OF THE MUNICIPAL SMALL SOCIAL SERVICES CENTERS DEVELOPMENT

A. M. Sitkovsky
Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration,
Chelyabinsk, Russia

ABSTRACT:
The issues of sustainable and spatial development of municipalities are practically not considered in the scientific community, giving way to the study of regions of the Russian Federation and economic regions. However, the local level of government has significant specificity and great potential for study. The article discusses the issues of strategic development methodology in relation to municipalities in terms of determining the supporting framework for the settlement of the territory.

The conceptual and theoretical foundations of the study were the work of Ural researchers in the field of sustainable socio-ecological-economic and spatial development of territories. In addition, the article uses materials generated during applied research to develop a “Spatial Development Strategy for the Troitsky Municipal District of the Chelyabinsk Region for the Period Until 2035”.
As the main research methods, the ones employing information-adapted (geoinformation) approaches with a combination of visualization, heuristic approaches, classifications and formalized mathematical assessment tools for calculating the population covered and the boundaries of transport accessibility have been used.
The research result is the methodological development of the scientific problem of identifying the settlement support framework at the municipal level. The similarity of agglomeration impact principles at settlement level, closest to population is revealed; the name and definition of a small social services center as a growth point for the settlement support framework are proposed; a method of revealing small social services centers is developed and the necessity of employing this tool is substantiated.
In addition, the article proposes to identify a multi-level system of social services centers, considering the simultaneous influence of various agglomeration impacts on municipalities.
Using the system of municipal services centers in strategic planning by the development of the municipality allows us to consider the territory relative to the existing real settlement system and in isolation from the archaic administrative-territorial structure. As a result, to form targeted events with the greatest coverage in terms of population and a more efficient use of the funds spent. In the future, it is planned to study inter-municipal, inter-regional and cross-border systems of social services centers.

The author is grateful to the Russian Foundation for Basic Research for the financial support of the given article. Grant RFBR 19-010-00964 \ 19 "Modeling and visualization of spatial development scenarios of the transboundary macro-region exemplified by the Urals and Northern Kazakhstan."

KEYWORDS:
small social services center, socio-cultural center, settlement-supporting framework, municipal administration, territorial development, spatial development, visualization, municipal entity, strategic planning.

AUTHOR’S INFORMATION:
Arseniy M. Sitkovsky, Chelyabinsk Branch, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration,
26, Komarova str., Chelyabinsk, Russia, 454077, omnistat@yandex.ru.

FOR CITATION: Sitkovsky A. M. Methodological aspects of the municipal small social services centers development // Municipality: Economics and Management. 2019. №4 (29). P. 31—39.

REFERENCES

1. On cities and other settlements in the new millennium [e-resource]: UN declaration; adopted by resolution S-25/2 of the special session of the UN General Assembly of June 9, 2001 - P. 21. // United Nations. URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/habitatdec.shtml (date of access 18.10.2019) [O gorodakh i drugikh naselennykh punktakh v novom tysyacheletii [elektronnyy resurs]: deklaratsiya OON; prinyata rezolyutsiyey S-25/2 spetsial'noy sessii General'noy Assamblei OON ot 9 iyunya 2001 g. – P. 21. // Organizatsiya Ob"yedinonnykh Natsiy] URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/habitatdec.shtml (data obrashhenija 18.10.2019) – (In Rus.)

2. Granberg A. G. Fundamentals of the regional economy. M.: HSE, 2006 [Granberg A. G. Osnovy regional'noy ekonomiki. M.: GU VSHE, 2006] – (In Rus.)

3. Kozlova O. A. Scientific and methodological issues of monitoring the spatial localization of social-labor systems. Ekaterinburg: Institute of Economics, Ural Branch of the Russian Academy of Sciences, 2014 [Kozlova O. A. Nauchno-metodicheskiye voprosy monitoringa prostranstvennoy lokalizatsii sotsial'no-trudovykh sistem. Ekaterinburg: Institut ekonomiki UrO RAN, 2014] – (In Rus.)

4. Bochko V. S. Integrative strategic development of territories (Theory and methodology). Ekaterinburg: Institute of Economics, Ural Branch of the Russian Academy of Sciences, 2010 [Bochko V. S. Integrativnoye strategicheskoye razvitiye territoriy (Teoriya i metodologiya). Ekaterinburg: Institut ekonomiki UrO RAN, 2010] – (In Rus.)

5. Glazychev V. L. Chelyabinsk agglomeration: development potential. Chelyabinsk; SUSU, 2008 [Glazychev V. L. Chelyabinskaya aglomeratsiya: potentsial razvitiya. Chelyabinsk; YUUrGU, 2008] – (In Rus.)

6. Ataeva A. G. Ufa agglomeration: territory and structure // Strategic plan for the economic development of the urban district of the city of Ufa of the Republic of Bashkortostan up to 2030. Ufa: ISEI UC RAS, 2015 [Atayeva A. G. Ufimskaya aglomeratsiya: territoriya i struktura // Strategicheskiy plan ekonomicheskogo razvitiya gorodskogo okruga gorod Ufa Respubliki Bashkortostan do 2030 goda. Ufa: ISEI UNTS RAN, 2015] – (In Rus.)

7. Kozlova O. A. Spatial organization of social-labor systems: genesis and development problems: coll. monograph. Ekaterinburg: Institute of Economics, Ural Branch of the Russian Academy of Sciences, 2010 [Kozlova O. A. Prostranstvennaya organizatsiya sotsial'no-trudovykh sistem: genezis i problemy razvitiya: kol. monografiya. Ekaterinburg: Institut ekonomiki UrO RAN, 2010] – (In Rus.)

8. Polyan P. M. Methods of separation and analysis of the settlement-supporting frame: Part 1. M.: Institute of Geography, USSR Academy of Sciences, 1988 [Polyan P. M. Metodika vydeleniya i analiza opornogo karkasa rasseleniya: CH. 1. M.: In-t geografii AN SSSR, 1988] – (In Rus.)

9. Zyryanov S. G., Gordeev S. S., Nechaeva S. V. Institutional support for the spatial development of territories of the Russian Federation in the context of the digital economy: the results of the All-Russian Scientific and Practical Conference (October 26, 2018, Chelyabinsk, Russian Federation) // Society and power. 2018. № 6 (74). P. 110-116 [Zyryanov S. G., Gordeyev S. S., Nechayeva S. V. Institutsional'noye obespecheniye prostranstvennogo razvitiya territoriy rossiyskoy federatsii v usloviyakh stanovleniya tsifrovoy ekonomiki: itogi vserossiyskoy nauchno-prakticheskoy konferentsii (26 oktyabrya 2018 goda, chelyabinsk, rossiyskaya federatsiya) // Sotsium i vlast'. 2018. № 6 (74). S. 110-116] – (In Rus.)

10. Kot'kova G. E. Village school - a sociocultural center: development features, traditions, difficulties // Public Education. 2010. № 1 (1394). P. 231-236 [Kot'kova G. Ye. Sel'skaya shkola – sotsiokul'turnyy tsentr: osobennosti obrazovaniya, traditsii, trudnosti // Narodnoye obrazovaniye. 2010. № 1 (1394). S. 231-236] – (In Rus.)

11. Regulation on the organization of primary health care for adults [e-resource]: Appendix to the order of the Ministry of Health and Social Development of the Russian Federation of May 15, 2012 N 543n // Bulletin of regulatory acts of federal executive bodies of December 24, 2012 № 52. Garant RLS. URL: https://base.garant.ru/70195856/ (date of access 18.10.2019) [Polozheniye ob organizatsii okazaniya pervichnoy mediko-sanitarnoy pomoshchi vzroslomu naseleniyu [elektronnyy resurs]: Prilozheniye k prikazu Ministerstva zdravookhraneniya i sotsial'nogo razvitiya RF ot 15 maya 2012 g. N 543n // Byulleten' normativnykh aktov federal'nykh organov ispolnitel'noy vlasti ot 24 dekabrya 2012 g. № 52. SPS Garant] URL: https://base.garant.ru/70195856/ (data obrashhenija 18.10.2019) – (In Rus.)

ТЕОРИЯ И МЕТОДОЛОГИЯ УПРАВЛЕНИЯ ПРОСТРАНСТВЕННЫМ РАЗВИТИЕМ

THEORY AND METHODOLOGY OF SPATIAL DEVELOPMENT MANAGEMENT

«ЭФФЕКТ КОЛЕИ» В ПРОСТРАНСТВЕННОМ МЕЖМУНИЦИПАЛЬНОМ РАЗВИТИИ

УДК 332.05:353(470.55)
ББК 65.050.22

ГСНТИ 06.61.33
Код ВАК 08.00.05

С. С. Гордеев
Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Челябинск, Россия
AuthorID: 815584

С. Г. Зырянов
Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Челябинск, Россия
AuthorID: 185451

А. М. Ситковский
Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Челябинск, Россия
AuthorID: 1012909

АННОТАЦИЯ:
В статье рассматривается характерные для многих регионов России проблемы социально-экономического развития в условиях пространственной неоднородности территории на муниципальном уровне. Решение таких проблем во многом связано с исследованием «эффекта колеи» или институциональной инерции предшествующего развития, что ограничивает проведение необходимых преобразований. Административно-территориальное деление, как историческое наследие предшествующего развития, во многих случаях определяет специфику местных институтов и усиливает «эффект колеи».
В работе представлены вопросы анализа административно-территориальных ограничений развития связанного с оценкой основных пространственных характеристик муниципальных образований. Методика проведения подобного анализа связана с использованием информационно адаптированных (геоинформационных) подходов использующих сочетание визуализации, эвристических подходов, классификаций и формализованного математического инструментария оценки. Подобный анализ проведен для группы муниципальных образований центральной части Челябинской области. В данном случае мы имеем достаточно представительный индикатор пространственных проблем старопромышленных территорий.
По результатам анализа и исследований в статье представлен ряд концептуальных и методических положений по институциональным преобразованиям в управлении пространственным развитием. Они ориентированы на организацию эффективного межмуниципального взаимодействия для системы неоднородных муниципальных образований.
Авторы выражают благодарность Российскому фонду фундаментальных исследований, при финансовой поддержке которого подготовлена статья. Грант РФФИ 19-010-00964\19 «Моделирование и визуализация сценариев пространственного развития трансграничного макрорегиона на примере Урала и Северного Казахстана».

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:
социально-экономическое развитие, пространственное развитие, административно-территориальное деление, муниципальное образование, анализ, визуализация, межмуниципальное взаимодействие.

© С. С. Гордеев, С. Г. Зырянов, А. М. Ситковский, 2019

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ:
Сергей Сергеевич Гордеев, кандидат экономических наук, Челябинский филиал, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации,
454077, Россия, г. Челябинск, ул. Комарова, 26, sgordeev222@gmail.com

Сергей Григорьевич Зырянов, доктор политических наук, профессор, Челябинский филиал, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации,
454077, Россия, г. Челябинск, ул. Комарова, 26, director@chel.ranepa.ru.

Арсений Михайлович Ситковский, Челябинский филиал, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации,
454077, Россия, г. Челябинск, ул. Комарова, 26, omnistat@yandex.ru

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ: Гордеев С. С., Зырянов С. Г., Ситковский А. М. «Эффект колеи» в пространственном межмуниципальном развитии // Муниципалитет: экономика и управление. 2019. № 4 (29). С. 40—55.

Затяжной период низких темпов динамики экономического роста [1]. Согласно данным того же Росстата, за 10 лет (с 2008-го по 2019-й) российская экономика выросла всего на 8,8 %. Это вдвое меньше чем прибавили США, в 10 раз меньше чем Китай, и в три с половиной раза меньше чем выросла мировая экономика в целом [2]. Предопределяет необходимость осуществления серьезных и масштабных институциональных преобразований. Сохраняющиеся невысокие темпы экономического роста, согласно прогноза на 2,9 % в год создает предпосылки для нарастания региональной дифференциации и обостряет проблемы отдельных территорий аутсайдеров. Масштабного «скачка» в преображении социальной сферы и повышения качества жизни при консервативном традиционном сценарии развития для проблемных территорий ждать не стоит [3].

Отдельные мероприятия, с увеличением финансирования по федеральным программам, обычно направлены на ликвидацию «узких» проблемных мест и только отчасти компенсируют прежние «провалы» недофинансирования социальной сферы. Однако их явно недостаточно для того, чтобы перекрыть масштабы многих социальных проблем, постепенно выходящих на качественно иной уровень. В ряде случаев социально-экономические проблемы постепенно переходят в общественно-политическую плоскость, еще более усложняя ситуацию с перспективами устойчивого развития.

Предопределенность перспектив от ранее сделанного выбора, определенная как Path Dependence — «зависимость от предшествующего развития» [4; 5], проявляется во многих аспектах социально-экономического развития. К ним относится, как ошибки первоначального институционального выбора, так долгосрочные последствия введения стандартов, определения границ и др. В последнее время такая предопределенность часто упоминается в связи с преимущественно инерционным сценарием и замедлением социально-экономической динамики. Развитие по траектории предопределенной исторически сложившимися институциональными и социокультурными условиями, обозначено как «эффект колеи» [6]. Ограничения, возникающие в связи с зависимостью перспектив от характера предшествующей «колеи», как и возможности выхода из неё сейчас рассматриваются исследователями в различных институциональных аспектах [7].

Вместе с тем территориальная специфика, обуславливает движение по своей специфической «местной колее» с соответствующим отражением на эффективности развития и неизбежными экономическими и социальными последствиями [8]. При этом исторически сформировавшаяся избыточно сложная структура административно-территориального деления регионов и отраслевой подход в системе управления экономикой региона могут стать значимыми факторами усиления негативной составляющей «эффекта местной колеи».

«Эффект местной колеи» заметно могут усилить как объективные предпосылки, связанные с особенностями предшествующего социально-экономического развития, так и субъективные предпосылки, связанные со сложившейся практикой, традициями реализации общей социально-экономической политики. Наличие резких отклонений «местной колеи» наиболее заметно на муниципальном уровне, где при общих институциональных основах управления, сами объекты — муниципальные образования могут кардинально различаться. Среди них могут быть крупные города (в том числе миллионники со сложной внутренней структурой), средние и малые города (в том числе моногорода и закрытие территориальные образования), муниципальные районы (в том числе неоднородные, имеющие в своем составе малые города, городские поселки и сельские поселения). В любой подобной разнородной совокупности пространственных объектов ограниченных *границами существующего административно территориального деления* неизбежно будут возникать различные траектории развития.

В общем случае институциональные рамки адаптации системы регионального управления позволяют сглаживать некоторую пространственную и в том числе административно-территориальную специфику. Однако, в случаях ярко выраженной индивидуальности отдельных территорий, начиная с уровня муниципальных образований, значимость факторов «местной колеи» возрастает.

Исторически сформировавшаяся сетка административно-территориального деления субъекта РФ, во многом определяет структуру органов власти и многие другие институциональные особенности муниципальных образований. В настоящее время экономические и социальные процессы *экстерриториальны* и выходят не только за муниципальные, но и региональные границы. Этим объективно обусловлено возникновение противоречий между историческим наследием административно-территориального деления и актуальными требованиями управления пространственными экономическим и социальными процессами.

В терминологии Path Dependence можно говорить о случаях *остаточной избыточности муниципальных границ их понижающем влиянии на возможности интеграции и перехода на более высокие траектории развития.* В подобных обстоятельствах специфика, сложность административно-территориального деления неизбежно будут связаны с проблемами избыточной изолированности с проявлением множества различных управленческих ограничений. *Остаточная избыточность муниципальных границ* здесь становятся весомой составляющей «эффекта колеи».

Предопределенность развития, связанная с административно-территориальным делением. Существенные пространственные ограничения для территорий, вытекающие из сетки административно-территориального деления неизбежно требуют институциональных преобразований в системе регионального управления. При управлении «по старинке», многие города и районы все больше увязают в нагромождении как общих, так и местных социально-экономических проблем.

Угрозы накопления еще большего количества проблем и одновременно нарастания остроты из-за противоречий между локальными интересами и приоритетами развития отдельных муниципальных образований, что требует исследования их взаимосвязей. Возникают кооперации усилий в рамках межмуниципального сотрудничества для решения общих проблем. Избыточная изолированность развития муниципальных образований приводит к появлению *зон упущенной выгоды совместного межмуниципального развития* (или *зон возможных межмуниципальных потерь*). Появление таких зон во многом связано с пространственной спецификой и даже исключительностью отдельных территорий. В данном случае, следует рассматривать *административно-территориальный аспект формирования «местной колеи».* Это во многом предопределено *исторически сложившейся «нарезкой» территорий, неизбежно устаревшим административно-территориальным делением, назовем это административным пространством и теми выгодами, которые открываются при решении проблем, исходя из преимуществ, предоставляемых возможностью более грамотного и рационального использования экономического пространства*.

При рассмотрении подобных ситуаций возникают достаточно сложные общие вопросы *по управлению пространственным развитием неоднородной системы муниципальных образований.* Они в свою очередь определяют ряд других, вопросов, требующих исследования.

Во-первых — *анализ административно-территориальных ограничений пространственного развития* (далее анализ пространственных ограничений). Этот анализ ориентирован на оценку основных пространственных (геоинформационных) характеристик муниципальных образований по критериям общего межмуниципального развития. Фактически здесь идет речь о развитии методологии анализа комплексного регионального развития.

Во-вторых, вопросы — определения *концептуальных и методических положений, связанные с проведением необходимых и достаточных* институциональных преобразований в организации пространственного развития, которые будут ориентированы на организацию эффективного межмуниципального взаимодействия в условиях специфических административно-территориальных факторов «местной колеи». Основные подходы к исследованию этих вопросов представлены далее в статье.

Анализ административно-территориальных ограничений пространственного развития для системы муниципальных образований.

Основы анализа неоднородных пространственных систем с использованием геоинформатики. С точки зрения управления социально-экономическим развитием, регион и его составляющие являются сложной, многоуровневой, неоднородной системой, состоящей из нескольких подсистем и включающей множество элементов и отражающих их состояние показателей, в том числе взаимосвязанных. Конкурентные преимущества территориальных объектов могут заметно меняться в зависимости от ситуации у «соседей», то есть они определяются с учетом взаимного пространственного положения. В общем случае рассмотрение муниципальных образований, как элементов сложной неоднородной изменчивой системы, некорректно без пространственной привязки [9].

В подобных условиях постановка задач управления пространственным развитием территорий достаточно сложна. Соответствующие риски пространственного развития также во многом определяются пространственными характеристиками. Здесь имеет место большое разнообразие как выявленных ранее, хорошо изученных и грамотно классифицированных [10], так и новых рисков (потери прямые и косвенные, потери упущенной выгоды, потери качества жизни и др.). В общем случае новые макроэкономические риски пространственного развития рассматриваются в самом общем виде, как суммарные возможные потери, в том числе и упущенной выгоды, возникающие при наступлении определенных событий или реализации прогнозируемых сценариев развития.

На практике в условиях реальной имеющейся информационной среды и двухуровневой системы региональному-муниципального управления даже осуществление формализации многих задач крайне сложно провести. То, что города и районы — это сложные и весьма неоднородные и специфичные пространственные социально-экономические объекты, тесно взаимосвязанные друг с другом, далеко не всегда и не в полной мере учитывается при подготовке каких-то управленческих решений.

В условиях ограниченности и неоднородности информации традиционные методы оценки дают только весьма приблизительный результат, несмотря на все более расширяющееся применение экономико-математического инструментария. Классические подходы к оптимизации как регионального, так и межмуниципального развития в моделях макроэкономики [11], обще региональные институциональные преобразования [12] в случаях существенной территориальной неоднородности оказываются мало результативными. Возможности их применения также еще более затрудняются ограниченностью институтов, имеющихся сейчас на муниципальном уровне.

В таких обстоятельствах преимущество получают *специализированные, информационно адаптированные подходы* к поиску решений, использующие сочетание эвристических методов анализа, включая исследование графики и формализованного математического инструментария оценки. Они предполагают использование информационно адаптированных подходов [13],

обеспечивающих открытость процесса анализа, максимальной представительности получаемых результатов, оценки с учетом фактора доверия к её восприятию [14]. При подобном информационно-адаптированном эвристическом подходе анализ включает визуализацию данных — специализированную информационную подготовку графических материалов, дополненных цифровыми оценками. Поиск решений при этом во многом опирается на принципы методологии «мягких» систем — (soft systems methodology) [15]. В подобных региональных исследованиях опыт формальных классификаций [16] в сочетании с геоинформационными технологиями [9] становится ключевым элементом анализа.

В условиях сложности формирования цифровых оценок с учетом погрешностей статистики, так называемого фактора «лукавых цифр» [17], весьма существенного на муниципальном уровне, в подобной ситуации речь идет, прежде всего, о классификации, сопоставлении, относительных и качественных оценках. При всей специфике конкретных рассматриваемых ниже в *обзоре проблемно-пространственных* муниципальных образований, отмеченные там *факторы ограничения типичны для многих подобных территорий*, а подходы к решению проблем — схожи.

Основы подобного анализа пространственных ограничений неоднородных систем муниципальных образований с использованием элементов геоинформатики (исследованием специализированных проблемно ориентированных картографических слоев) будут рассмотрены ниже для группы муниципальных образований центральной части Челябинской области (см. рисунок 1). В окрестностях Челябинска присутствуют до десятка разнообразных муниципальных образований, от мегаполиса, до малых моногородов, муниципальных районов и сельских поселений. В данном случае мы имеем достаточно *представительный индикатор пространственных проблем старопромышленных территорий*.

Ключевые направления анализа пространственных ограничений для подобной неоднородной системы муниципальных образований *связаны с классификацией и оценкой характеристик территорий для выявления «узких мест» их развития*. Среди них следует выделить три:

- *Ограниченность территории* и деформация развития населенных пунктов (в действующих границах);
- *Изолированность отдельных периферийных зон* (существенная удаленность, анклавы и др.) вне фокуса основных региональных и муниципальных приоритетов с понижением траектории развития;
- *Противоречивость локальных приоритетов развития соседних муниципальных образований с разнонаправленностью векторов развития и потерей синергии.*

Анализ пространственных ограничений неоднородной системы муниципальных образований в центральной части Челябинской области. Первым признаком неоднородности системы муниципальных образований и возникновения зон возможных межмуниципальных потерь является существенные различия основных характеристик соседних и взаимосвязанных муниципальных образований (см. таблица 1). Значения, характеризующие поселенческий каркас муниципальных районов вблизи Челябинска заметно различаются (см. рисунок 1). Здесь, выделяются районы с высокой плотностью населения характерной для городов (Коркинского и Еманжелинского). Следует также отметить, что эти муниципальные образования, фактически городские населенные пункты, по разным причинам уже отметились в качестве региональных «горячих точек» с проблемными условиями развития.

Основные результаты по трем ранее выделенным ключевым направлениям анализа пространственных ограничений для данной неоднородной системы муниципальных образований представлены на рисунках 1 и 2.

Таблица 1. **Различия характеристик поселенческого каркаса муниципальных образований вблизи г. Челябинска**

	численность населения тыс.чел	площадь кв.км	плотность населения чел./км
Копейский городской округ	149,7	355,8	420,9
Коркинский район	60,0	102,0	588,2
Еманжелинский район	50,4	113,4	444,1
Сосновский район	70,1	2071,4	33,9
Еткульский район	30,6	2525,0	12,1



Рисунок 1. Контуры муниципальных образований Челябинской агломерации с градацией по плотности населения (тон заливки пропорционален значениям)

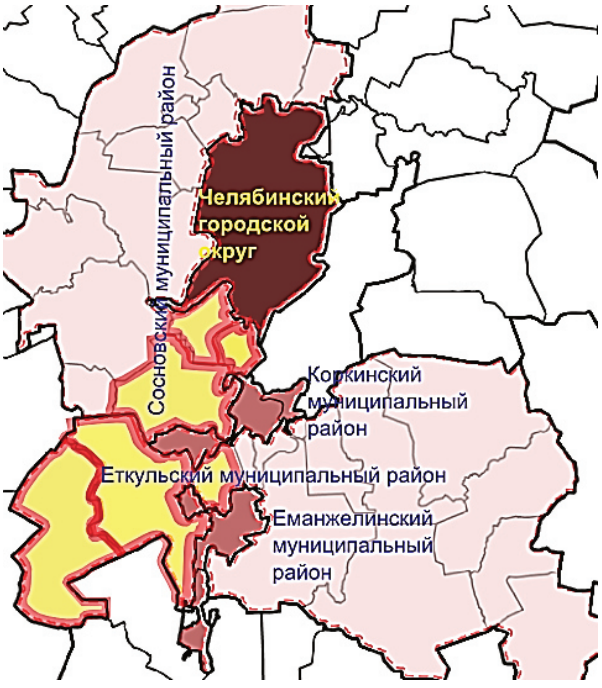


Рисунок 2. Группы удаленных сельских поселений — периферийные зоны муниципальных районов (южная часть Сосновского и западная часть Еткульского), и городские населенные пункты с окружением муниципальных районов (Сосновским и Еткульским)

Ограниченность территории. *Проблема ограниченности территории в данном случае связана с остаточной «промышленной» конфигурацией малых городов и постепенной «деформацией» потенциала саморазвития.* Пространство многих городских образований в России формировалось административными решениями в сравнительно короткие периоды индустриализации. Подобные преобразования изменили отражение в пространстве результатов предшествующей вековой пространственной эволюции. Исторически сложившаяся ограниченная территория большинства городских поселений сейчас во многом обусловлена *остаточной «промышленной» конфигурацией*, которая мало соответствует текущим перспективам устойчивого и эффективного развития территорий.

Территории Коркинского и Еманжелинского муниципальных районов Челябинской области являются ярко выраженными подобными примерами. По сути это малые города, по очертаниям напоминающие странные «иероглифы» на карте, мало напоминающие городские очертания. Территория Коринского района состоящая из трех частей-поселений сложной конфигурации находится на границе нескольких муниципальных образований (город Копейск, Сосновский и Еткульский районы). Разрозненная территория Еманжелинского района еще более причудливой конфигурацией буквально вкраплена в территорию другого района (см. рисунок 1).

Пространственная ограниченность и достаточно странные очертания этих городских поселений, объясняется предшествующим расположением некогда градообразующих предприятий — заводов, шахт, карьеров и других. В непосредственной близости таких предприятий формировался рабочий поселок, который затем становился самостоятельным административным образованием. Далекие перспективы прежде не рассматривались. С тех пор ситуация кардинально изменилась, прежние градообразующие предприятия давно закрылись, а окружающие их поселения оказались предоставлены сами себе. Отраслевая программа, связанная с закрытием градообразующих предприятий (угольного бассейна), оказалась далеко не комплексной и не затонула *проблемы последующего устойчивого саморазвития территорий*. Эти территории даже сохранили устаревшую структуру управления, характерную для муниципальных районов.

Фактически малые города — муниципальные центры (Коркино и Еманжелинск) в итоге такой территориальной «нарезки» столкнулись *с дефицитом окружающего пространства необходимого для перспективного пространственного развития.* У них ярко проявляется *проблема существенного несоответствия социально-экономического потенциала и окружающего пространства*. Далее для таких муниципальных образований неизбежны проблемы реализации любых пространственных и инфраструктурных проектов (связанных с выходом за границы), остаточность инфраструктуры ориентированной на прежние цели, ограниченность налоговых поступлений и многие другие.

Изолированность отдельных периферийных зон. *Изолированность отдельных зон, в данном случае называемых периферийными, связана с разрозненностью пригородных муниципальных районов и угрозами отдаления отдельных поселений.* Неоднородность развития территорий рассматриваемых муниципальных районов, также во многом носит заметный предшествующий исторический след. Рассмотренная выше историческая «врезка» малых городов неизбежно приводит к смежной проблеме сложной конфигурации границ окружающих муниципальных районов (Сосновского и Еткульского). Она также отразилась в причудливой «нарезке» сельских поселений (внутреннее муниципальное административно-территориальное деление и границы сельских поселений отмечены на рисунке 2). При подобной сложной и неоднородной конфигурации районов проблема «муниципальной периферии» закономерна. Следствием изолированности тут становится остаточность решения инфраструктурных, экономических и социокультурных проблем территорий.

В данном случае, к примерам отдаленной «муниципальной периферии» можно отнести западную часть Еткульского района (отделенную территорией Еманжелинска) и южную Сосновского района (см. ри-

сунок 2). Для значительной части территории муниципальных районов их административные, но удаленные центры имеют значительно меньший экономический и социокультурный потенциал, чем намного ближе расположенные малые города. Последние будут неизбежно наращивать свое влияние в вопросах развития соседних районов, как экономических, так и социокультурных.

Здесь фактор «муниципальной периферии» связан с ограниченностью эффективного управления, начиная с дефицита информации о «соседях». Это в первую очередь затрагивает во многом изолированные участки («анклавы») районов вблизи малых городов с остаточной конфигурацией границ. Так, в Сосновском районе, без изучения перспектив развития соседнего муниципалитета, практически невозможно решить вопросы «анклавов» в пяти минутах транспортной доступности от центра города Коркино и более чем в часе от административного районного центра Долгодеревенское. Причем подобные «анклавы» далеко не единственные (см. рисунок 3).

Противоречивость локальных муниципальных приоритетов. *Подобные противоречия связаны с разнонаправленностью векторов развития соседних муниципальных образований, потерей синергии развития, фактической стихийности межмуниципальной интеграции и агломерационных процессов.* Неоднородность группы отдельных муниципальных образований неизбежно отражается в различиях динамики и приоритетах развития. Все это приводит к определенным дисбалансам социально-экономической сферы. В результате потери несут, как отдельные муниципальные образования, так и региональная система в целом. Традиционная для межмуниципальных систем остаточная запутанная «паутина» формальных и неформальных взаимосвязей неизбежно тормозит интеграцию. Это способствует «движению в колее» по принципу «удельных княжеств» в ущерб общим интересам.

В зоне влияния мегаполиса (высокой транспортной доступности от центра агломерации) организация межмуниципального взаимодействия существенно усложняется. К традиционным вопросам муниципального взаимодействия малых городов и районов, здесь добавляются прямые взаимосвязи с центром агломерации (г. Челябинском).

«Притяжение мегаполиса» как рынка, так и социокультурного центра неизбежно будет влиять на развитие всех прилегающих территорий. Прежде изолированные малые города и сельские поселения, по мере развития агломерационных процессов, будут постепенно приобретать характер пригородных. Построение прямых взаимосвязей неизбежно меняет классическую схему взаимодействия «регион-муниципалитет-поселение».

В подобной противоречивой ситуации предпочтения бизнеса и населения окружающих территорий будут все больше ориентироваться *на развитие экономических и социокультурных взаимосвязей вне существующих границ административно-территориального деления.* Тем не менее, подобные интеграционные и агломерационные процессы тут неизбежно будут «деформироваться» сеткой административно-территориального деления.

Примером такого полустихийного агломерационного развития является выход Челябинских микрорайонов за черту города на территорию Сосновского района (см. рисунок 4). Эти городские многоэтажные микрорайоны «элитной» части мегаполиса с тысячами жителей, формально обозначены лишь отдельными поселками сельского поселения с адресами более характерными для малых сельских деревушек. Подобная бессистемная, непрозрачная и уже весьма конфликтная практика заполнения земель способствует появлению большого числа отложенных рисков, прежде всего инфраструктурных.



Рисунок 3. Во многом изолированные участки («анклавы») районов вблизи малых городов с остаточной конфигурацией границ

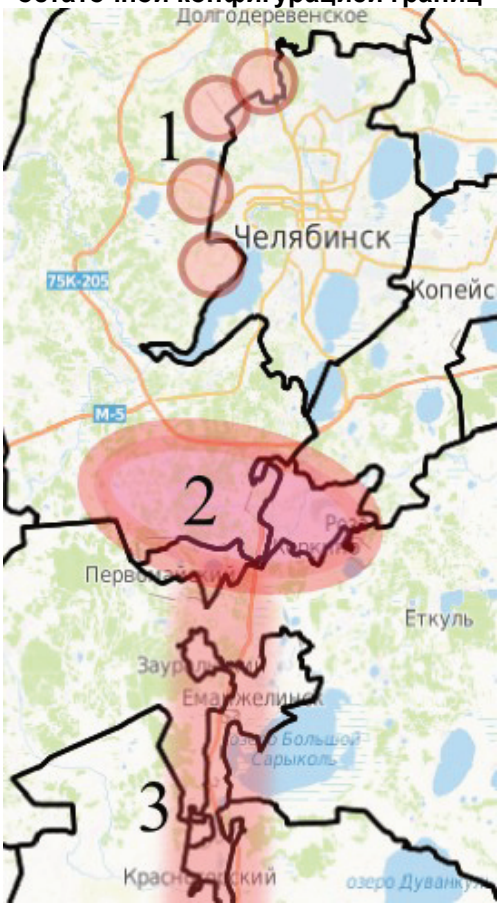


Рисунок 4. Перспективные зоны ммежмуниципального взаимодействия:
1. Зона выхода Челябинских микрорайонов за черту города на территорию Сосновского района. 2. Формирующаяся Сосновско – Коркинская индустриальная зона,
3. Территория перспективного транспортного коридора Урал – Северный Казахстан.

Направления институциональных преобразований в управлении пространственным развитием

Обобщение и систематизация пространственных ограничений выше отмеченных для данной неоднородной системы муниципальных образований, позволяет определить ряд приоритетных направлений по институциональным преобразованиям в управлении пространственным развитием с соответствующими концептуальными и методическими положениями. Эти положения направлены на:

- устранение межмуниципальных противоречий;
- обеспечение эффективности межмуниципальных проектов;
- отход от структуры административно-территориального деления при формировании решений.

Адаптация системы управления для устранения противоречий при взаимодействии «муниципалитет-регион». Административное «заглаживание» межмуниципальных и межведомственных территориальных противоречий с желаниями немного «отодвинуть» проблемы в будущее, фактически означает движение в «колее» до лучших времен. Подобная практика сама по себе является проблемой. Типичная реакция на нестандартные вопросы и конфликты на территориях усилением *администрирования сверху*, будет только «загонять их внутрь». Без устранения предпосылок проблемы можно немного «отодвинуть» их в будущее, но с риском столкнуться с ними впоследствии в формате непредсказуемых ситуаций («черных лебедей») [18]. В системе органов власти региона, как правило, не находится полнофункциональной ответственной структуры для рассмотрения всего комплекса противоречий территориального развития. Отсутствуют также и научные проработки вариантов решения ключевых проблем.

В действующей муниципальной управленческой практике решение серьезных нестандартных вопросов неизбежно переходят на уровень региона. Однако и там перспективы их рассмотрения неоднозначны. При выходе вопросов за ведомственные границы, они рассматриваются опять же в рамках существующих полномочий и функционала разных региональных министерств и ведомств, связанных, прежде всего с оперативной деятельностью. Итог по решению наиболее сложных перспективных и тем более уникальных вопросов тут невысок. Прямым следствием ограниченной прогнозируемости является накопление скрытых дисбалансов в социально-экономической сфере и противоречий в общественной. Для территорий с накопленными отложенными вопросами периодическое появление противоречий и возникновение тех или иных непредсказуемых ситуаций «провала» отдельных муниципалитетов по тем или иным причинам уже становится закономерным. Решение «непредсказуемых» муниципальных проблем уже становится региональной практикой, а проблемы рассматриваемого Коркино уже выходили на высший федеральный уровень.

Следует отметить, что региональные системы формируются во многом по типовым схемам. Для весьма специфичных регионов (таким, например, является Челябинская область), они не слишком эффективны. Корректировка таких схем под персоналии, а также закрепившаяся практика наследования спорных результатов и традиций управления — «институциональная колея» еще более усложняет решение нестандартных вопросов. *Индивидуальная проработка сценариев муниципального и межмуниципального перспективного пространственного развития с соответствующей институциональной корректировкой взаимодействия «муниципалитет-регион», становится одним из обязательных положений совершенствования регионального управления.*

Внедрение межмуниципальных «акцентов» в постоянную практику регионального и муниципального управления. Обобщение результатов представленного выше анализа пространственного развития, с учетом предшествующего опыта построения и адаптации типовых схем межмуниципального взаимодействия [19], позволяет определить *методические положения по обеспечении эффективности межмуниципальных проектов.*

Среди них необходимо выделить требования к оценке эффективности проектов, как на региональном, так и на муниципальном уровне:

- Оценка различия уровня развития динамики отдельных муниципалитетов, их социально-экономических характеристик,

особенностей территорий (например – моногородов);

- Оценка институциональных особенностей муниципальных образований (города и районы, отдельные поселения), в том числе, различия систем управления;
- Анализ исторически сложившейся скрытой конкуренции между территориями соседних муниципалитетов;
- Анализ пространственных экстерриториальных проектов — основных характеристик проектов вне структуры административно-территориального деления;
- Оценка межмуниципальной результативности и синергии пространственного развития в сложных межмуниципальных проектах, прежде всего инфраструктурных;
- Анализ интеграционных и агломерационных процессов, новых форм территориальной интеграции для повышения эффективности реализации проектов в конкретных специфических условиях;
- Адаптации новых форм муниципального взаимодействия и дополнение существующей практики простых схем взаимодействия («регион-муниципалитет», «муниципалитет-муниципалитет») новыми более сложными формами межмуниципального взаимодействия («муниципалитет-муниципалитет-регион» и др.).

Среди общих институциональных перемен затрагивающих управленческую практику, необходимо выделить следующие:

- Мониторинг векторов проблем муниципальных образований с учетом возможных перемен и факторов непредсказуемости («черных лебедей»);
- Адаптация системы управления к изменению приоритетов пространственного развития определяемых в рамках соглашений;
- Внедрение практики формирования межмуниципальных проектов.

Наибольшая специфика и, соответственно, наибольшее количество сложных организационно-управленческих задач, затрагиваемых рассмотренными положениями, связано именно с проблемами «местной колеи». В общем случае насыщение рассмотренными положениями управленческой практики позволяют снизить количество уникальных, сложно классифицируемых рисков межмуниципальной неэффективности.

Парадигма пространственного развития с отходом от структуры административно территориального деления. Попыток решения проблем ускорения развития за счет изменений *административно-территориальной структуры* пока немного. Недавний опыт Коркино по очевидному и давно востребованному объединению трех рядом расположенных, но формально разрозненных городских поселков в единую городскую структура (по сути, устранение некого исторического архаизма) не прост. Административно-территориальные преобразования в муниципальных образованиях часто *связаны с конфликтными ситуациями*. Пространственная уникальность неизбежно приводит к появлению специфических, прежде не встречавшихся проблем и их непредсказуемости. «Эффект местной колеи» очевиден и для его преодоления необходимы весомые аргументы социально-экономического обоснования.

Однако территориальные преобразования для решения внутренних проблем муниципалитетов, представляются полумерой на межмуниципальном уровне. Подобные административные преобразования необходимы, но не достаточны для всестороннего раскрытия социально-экономического потенциала. Изменение парадигмы пространственного развития предполагает *переход к пространственному развитию по результатам экономического зонирования, вне структуры административно территориального деления.*

Ключевым моментом смены парадигмы пространственного развития является зонирование территорий (хозяйственное индустриально-аграрное и социокультурное) [20]. С учетом рассмотрения и анализа всей совокупности факторов, детерминирующих социально-экономическое состояние территории, можно прогнозировать формирование зон пространственного развития, не совпадающих в своих границах с существующим в настоящее время административно-территориальным делением. При этом центры зон хозяйственного и социокультурного развития формируются на базе наиболее перспективных и жизнеспособных населенных пунктов территории и рассматриваются как наиболее вероятные точки роста. Развитие подобной пространственной структуры, трансформации сектора реальной экономики и социокультур-

ных связей будет определяться целенаправленной политикой по преобразованию имеющейся инфраструктуры на основе интеграции населенных пунктов и поселений в некое межмуниципальное единое пространство. Одним из ключевых условий таких преобразований становится оптимизация пространственного развития, исходя из главной задачи — обеспечения всего населения базовыми социальными услугами в шаговой доступности.

Дальнейшие шаги в развитии новых положений связаны с обновлением управленческой парадигмы, как на региональном, так и на муниципальном уровне связаны с переходом к развитию *многоуровневой межмуниципальной системы малых центров социальных услуг.* Обеспечивая предоставление *необходимо минимума социальных услуг в зоне мобильности и транспортной доступности, вне зависимости границ муниципальных образований и поселений*, подобные преобразования становятся одним из важных условий по обеспечению устойчивого развития.

Опорным каркасом для такой системы является существующая сеть муниципальных и поселковых центров, часть из которых (с наличием необходимых объектов социальной инфраструктуры) получают дополнительный приоритет в развитии и берут на себя нагрузку соседних населенных пунктов. При этом *муниципальные центры оказания социальных услуг (по сути, формируемые малые опорные социокультурные центры) дополняются центрами социальных услуг поселкового уровня.* Рассмотренные малые города фактически становятся такими центрами для окружающих сельских пригородных территорий в окрестностях.

Гарантированно обеспечивая необходимый минимум социальных услуг, создавая условия комфортной среды для жизнеобеспечения и «закрепления» специалистов, подобные населенные пункты-центры неизбежно становятся точками перспективного социально-экономического роста, в первую очередь в части развития малого и среднего бизнеса. Формирование подобных центров при этом становится важным аргументом в достаточно «болезненных», но неизбежных процессах изменения границ, укрупнения поселений и преобразования муниципальных образований. Опыт формирования стратегий пространственного развития Троицкого и Уйского муниципального района Челябинской области показал, что для отдельных территорий с чередованием городских и сельских населенных пунктов, со сложной и неоднородной конфигурацией границ муниципальных образований подобные преобразования наиболее перспективны.

Другие изменения в управлении пространственным развитием связаны с выделением отдельных зон *высокого роста и синергии развития*. Для них характерны такие позитивные факторы, как существенный рост денежного оборота и капитализации. Их возникновение обычно связано с крупными региональными проектами.

Для социально-экономического развития территорий юга Челябинской агломерации определяющими становятся факторы, связанные с вводом Томинского горно-добывающего комбината и формированием перспективной новой межмуниципальной Сосновско-Коркинской индустриальной зоны высокого роста (см. рисунок 4). Такие показатели комбината, как объем ежегодных закупок товаров и услуг в размере 20-30 млрд. рублей неизбежно приведут к росту денежного оборота и на прилежащей территории с дальнейшей «цепной реакцией» активизации бизнеса.

Расширение этой зоны и формирование новых связано с постепенным развитием территорий транспортного коридора, прилегающего к крупной автомобильной магистрали (в направлении «Челябинск –— Манитогорск», «Челябинск — Костанай — Нур-Султан») (см. рисунок 4). Здесь зона менее чем часовой доступности от регионального центра Челябинска дополняется другими коммуникационными возможностями.

Многообразие подобных зон велико. Их формирование может быть связано как с развитием малых городов, так и региональных центров. Иногда они могут выходить за уровень субъекта РФ. Именно трансрегиональные факторы определяют перспективы развития Верхнего Уфалея. Этот отдалённый и «пространственно-оторванный» малый моногород расположен в двухстах километрах от Челябинска и на вдвое меньшем расстоянии от более динамичного и богатого Екатеринбурга, вблизи границы его агломерации, которые во многом определяют перспективы его развития.

Заключение: перспективы исследований

Суммарное влияние факторов связанных с развитием межмуниципального взаимодействия оказывает заметное влияние на весь регион в целом. Перспективы социально-экономического развития сейчас во многом определяются на уровне, межмуниципального и межрегионального взаимодействия. Пространственный потенциал, раскрываемый в рамках межмуниципального взаимодействия, сейчас является одним из важных резервов социально-экономического роста, для многих специфичных и неоднородных регионов, начиная с Челябинской области. Это становится дополнительным катализатором синергии и роста. Далее оживление на рынке труда и рост платежеспособного спроса неизменно отражаются на росте качества жизни.

При определении социально-экономической политики, без качественной оценки территориальных факторов роста и их взаимосвязи друг с другом, рассматривать региональные и муниципальные перспективы некорректно. Однако оценка влияния подобных факторов часто выпадает из сферы регионального анализа. Число и разнообразие таких факторов не стоит недооценивать. Подобная ситуация недооценки перспектив территорий, а в ряде случаев, их искажения, во многом объясняется уже упомянутыми институциональными «провалами». В условиях «местной колеи» усиливаемой структурой административно-территориального деления и доминирования стандартных управленческих стереотипов, рассмотрение сложных вопросов формирования межмуниципальных и региональных «точек роста» неизбежно уступают ограниченным местным решениям, по сути «консервирующими» реальные проблемы. Без понимания потенциала межмуниципальной специфики территории, накопление проблем и депрессия могут растянуться надолго.

Более полное использование особых территориальных факторов — конкурентных преимуществ в ряде случаев имеет существенное влияние на социально-экономическое развитие. Как правило, именно частные местные факторы вызывают далеко идущие региональные последствия.

Смена парадигмы и сценариев пространственного развития, поиск новых источников роста во многом связан с дальнейшими исследованиями, по раскрытию конкурентных преимуществ и социально-экономического потенциала территорий. Здесь важным направлением становятся дальнейшее развитие технологий и инструментария рассмотренного выше анализа, расширение сферы проблемно-ориентированного мониторинга с учетом пространственной дифференциации территорий, как на региональном, так и на муниципальном уровне.

ЛИТЕРАТУРА

1. Мау В. А. На исходе глобального кризиса: экономические задачи 2017-2019 гг // Вопросы экономики. 2018. № 3. С. 5-29.

2. Прокофьев Д. Страна низов, страна господ [электронный ресурс] // Новая газета. № 120. от 25.10.2019 г. URL: https://www.novayagazeta.ru/issues/2899 (дата обращения: 21.11.2019)

3. БочкоВ. С. Экономическая самостоятельность регионов в условиях новой реальности // Экономика региона. 2016. Т. 12. Вып. 2. С. 342–358.

4. David P. A. Clio and the Economics of QWERTY // The American economic review. 1985. Vol. 75(2). P. 332

5. North D. C. Institutions, Institutional Change and Economic Performance. Cambridge, Cambridge University Press, 1990.

6. Аузан А. А. «Эффект колеи». Проблема зависимости от траектории предшествующего развития эволюция гипотез// Вестник Московского университета. Серия 6: Экономика. 2015. №. 1. С. 3–17.

7. Растворцева С. Н. Теоретические аспекты возможности ухода экономики региона от траектории предшествующего развития// Журнал экономической теории. 2018. Т. 15. №4. С.633-642.

8. Гордеев С. С., Зырянов С. Г., Подопригора А.В. «Эффект колеи» в развитии социально-экономического пространства региона. Часть 1 «Эффект колеи» и локальный кризис в Челябинской области // Социум и власть. 2019. № 6 (80).

9. Гордеев С. С. Оценка устойчивости пространственного социо-эколого-экономического развития в среде геоинформатики // Вестник ЧелГУ. 2016. С. 37-49.

10. Мадера А. Г. Риски и шансы: неопределенность, прогнозирование и оценка – М.: КРАСАНД: УРСС, 2014.

11. Гранберг А. Г. Основы региональной экономики. М.: ГУ ВШЭ, 2004.

12. Татаркин А.И. Диалектика государственного и рыночного регулирования социально-экономического развития регионов и муниципалитетов // Экономика региона. 2014. №1. С. 9–33.

13. Гордеев С. С. Поиск социо-эколого-экономических решений в информационной среде // Вестник Челябинского государственного университета. 2013. № 8 (299). С. 47-52

14. Сорокин Д. Е. Фактор доверия//Журнал экономической теории. 2016. № 3. С 133-138

15. Checkland, P. Soft systems methodology in action / P. Checkland, J. Scholes. N. Y.: John Wileys Sons Inc., 1990.

16. Тикунов В. С. Классификации в географии: ренессанс или увядание? Опыт формальных классификаций. Смоленск: Изд-во Смолен. гуманитар. ун-та, 1997.

17. Ханин Г. И. «Лукавая цифра»: 30 лет спустя // Идеи и идеалы. 2018. № 2. С. 139-163

18. Гордеев С. С. Точки роста и новый тренд индустриального развития Урала // Социум и власть. 2017. № 5 (67). С. 74–82.

19. Зырянов С. Г., Иванов О.П., Гордеев С.С., Устойчивость регионального развития и практика межмуниципального взаимодействия // Научный ежегодник Центра анализа и прогнозирования. 2017. № 1. С. 10-19.

20. Зырянов С. Г., Гордеев С. С., Понькина А. О. Интеграционные приоритеты пространственного развития муниципальных образований в условиях формирования цифровой экономики // Научный ежегодник Центра анализа и прогнозирования. 2018. № 2. С. 9-18.

"PATH DEPENDECE" IN SPATIAL INTER-MUNICIPAL DEVELOPMENT

S. S. Gordeev
Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Chelyabinsk, Russia

S. G. Zyryanov
Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Chelyabinsk, Russia

A. M. Sitkovsky
Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Chelyabinsk, Russia

ABSTRACT:

The article deals with the problems of socio-economic development typical for many regions of Russia in the conditions of spatial heterogeneity of the territory at municipal level. The solution to such problems largely relates to studying the "path dependence" or institutional inertia of the previous development, which limits necessary transformations. The administrative-territorial division, as the historical heritage of the previous development, in many cases determines the specifics of local institutions and enlarges the "path dependence".

The paper analyzes administrative-territorial development restrictions associated with the assessment of the basic spatial characteristics of municipalities. The methodology for conducting such an analysis involves the use of informationally adapted (geoinformation) approaches using a combination of visualization, heuristic approaches, classifications and formalized mathematical assessment tools. A similar analysis was carried out for a group of municipalities in the central part of the Chelyabinsk region. In this case, there is quite a representative indicator of spatial problems of the old industrial territories.

According to the analysis and research results, the article presents a number of conceptual and methodological provisions on institutional transformations in spatial development management. They are targeted at developing effective inter-municipal interaction for a system of heterogeneous municipalities.

The authors are grateful to the Russian Foundation for Basic Research for the financial support of the given article. Grant RFBR 19-010-00964 \ 19 "Modeling and visualization of spatial development scenarios of the transboundary macro-region exemplified by the Urals and Northern Kazakhstan."

KEYWORDS:
socio-economic development, spatial development, administrative-territorial division, municipal formation, analysis, visualization, intermunicipal interaction.

AUTHOR'S INFORMATION:
Sergey S. Gordeev, Cand. Sci. (Economical), Chelyabinsk branch, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration,
26, Komarova st., Chelyabinsk, Russia, 454077, sgordeev222@gmail.com

Sergey G. Zyryanov, Dr. Sci. (Political), Professor, Chelyabinsk branch, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration,
26, Komarova st., Chelyabinsk, Russia, 454077, director@chel.ranepa.ru.

Arseniy M. Sitkovsky, Chelyabinsk branch, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration,
26, Komarova st., Chelyabinsk, Russia, 454077, omnistat@yandex.ru

FOR CITATION: Gordeev S. S., Zyryanov S. G., Sitkovsky A. M. "Path dependence" in spatial intermunicipal development // Municipality: Economics and Management. 2019. №4 (29). P. 40—55.

REFERENCES

1. Mau V. A. At the end of the global crisis: economic challenges 2017-2019 // Issues of Economics. 2018. № 3. P. 5-29. [Mau V. A. Na iskhode global'nogo krizisa: ekonomicheskiye zadachi 2017-2019 gg // Voprosy ekonomiki. 2018. № 3. S. 5-29.] – (In Rus.)

2. Prokofiev D. Country of lower classes, country of overlords [e-resource] // Novaya gazeta. № 120 of 25.10.2019 [Prokof'yev D. Strana nizov, strana gospod [elektronnyy resurs] // Novaya gazeta. № 120. ot 25.10.2019 g.] URL: https://www.novayagazeta.ru/issues/2899 (date of access: 21.11.2019) – (In Rus.)

3. Bochko V. S. The economic independence of the regions in the context of new reality // Regional economy. 2016. V. 12. Iss. 2, P. 342–358. [Bochko V.S. Ekonomicheskaya samostoyatel'nost' regionov v usloviyakh novoy real'nosti // Ekonomika regiona. 2016. T. 12. Vyp. 2. S. 342–358.] – (In Rus.)

4. David P. A. Clio and the Economics of QWERTY // The American economic review. 1985. Vol. 75 (2). P. 332 – (In Eng.)

5. North D. C. Institutions, Institutional Change and Economic Performance. Cambridge, Cambridge University Press, 1990. – (In Eng.)

6. Auzan A. A. "Path dependence". The problem of dependence on the previous development trajectory evolution of hypotheses // Bulletin of Moscow University. Series 6: Economics. 2015. № 1. P. 3–17. [Auzan A. A. «Effekt kolei». Problema zavisimosti ot trayektorii predshestvuyushchego razvitiya evolyutsiya gipotez// Vestnik Moskovskogo universiteta. Seriya 6: Ekonomika. 2015. №. 1. S. 3–17.] – (In Rus.)

7. Rastvortseva S. N. Theoretical aspects of the possibility of regional economy escape from the previous development trajectory // Journal of economic theory. 2018. Vol. 15. № 4. P. 633-642. [Rastvortseva S. N. Teoreticheskiye aspekty vozmozhnosti ukhoda ekonomiki regiona ot trayektorii predshestvuyushchego razvitiya // Zhurnal ekonomicheskoy teorii. 2018. T. 15. №4. S.633-642.] – (In Rus.)

8. Gordeev S.S., Zyryanov S.G., Podoprigora A.V. "Path dependence" in of the regional socio-economic space development. Part 1 "Path dependence" and local crisis in the Chelyabinsk Region // Socium and power. 2019. № 6 (80). [Gordeyev S.S., Zyryanov S.G., Podoprigora A.V. «Effekt kolei» v razvitii sotsial'no-ekonomicheskogo prostranstva regiona. Chast' 1 «Effekt kolei» i lokal'nyy

krizis v Chelyabinskoy oblasti // Sotsium i vlast'. 2019. № 6 (80).] – (In Rus.)

9. Gordeev S.S. Assessment of the sustainability of spatial socio-ecological and economic development in the environment of geoinformatics // Vestnik ChelGU. 2016. P. 37-49. [Gordeyev S.S. Otsenka ustoychivosti prostranstvennogo sotsio-ekologo-ekonomicheskogo razvitiya v srede geoinformatiki // Vestnik ChelGU. 2016. S. 37-49] – (In Rus.)

10. Madera A. G. Risks and chances: uncertainty, forecasting and ssessment - M.: KRASAND: URSS, 2014. [Madera A. G. Riski i shansy: neopredelennost', prognozirovaniye i otsenka – M.: KRASAND: URSS, 2014] – (In Rus.)

11. Granberg A. G. Fundamentals of regional economy. M.: HSE, 2004. [Granberg A. G. Osnovy regional'noy ekonomiki. M.: GU VSHE, 2004.] – (In Rus.)

12. Tatarkin A.I. The dialectics of state and market regulation of socio-economic development of regions and municipalities // Regional economy. 2014. № 1. P. 9–33. [Tatarkin A.I. Dialektika gosudarstvennogo i rynochnogo regulirovaniya sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya regionov i munitsipalitetov // Ekonomika regiona. 2014. №1. S. 9–33.] – (In Rus.)

13. Gordeev S.S. Search for socio-ecological and economic solutions in the information environment // Bulletin of Chelyabinsk State University. 2013. № 8 (299). P. 47-52. [Gordeyev S.S. Poisk sotsio-ekologo-ekonomicheskikh resheniy v informatsionnoy srede // Vestnik Chelyabinskogo gosudarstvennogo universiteta. 2013. № 8 (299). S. 47-52] – (In Rus.)

14. Sorokin D. E. Confidence factor // Journal of economic theory. 2016. № 3. P. 133-138 [Sorokin D. Ye. Faktor doveriya // Zhurnal ekonomicheskoy teorii. 2016. № 3. S 133-138] – (In Rus.)

15. Checkland, P. Soft systems methodology in action / P. Checkland, J. Scholes. N. Y .: John Wileys Sons Inc., 1990.. – (In Eng.)

16. Tikunov V.C. Classifications in geography: renaissance or wilting? The experience of formal classifications. Smolensk: Publishing house Smolen. humanitarian. University, 1997. [Tikunov V.C. Klassifikatsii v geografii: renessans ili uvyadaniye? Opyt formal'nykh klassifikatsiy. Smolensk: Izd-vo Smolen. gumanitar. un-ta, 1997.] – (In Rus.)

17. Khanin G.I. “Sly figure”: 30 years later // Ideas and ideals. 2018. № 2. P. 139-163 [Khanin G.I. «Lukavaya tsifra»: 30 let spustya // Idei i idealy. 2018. № 2. S. 139-163] – (In Rus.)

18. Gordeev S.S. Growth points and a new trend in the industrial development of the Urals // Socium and Power. 2017. № 5 (67). P. 74–82. [Gordeyev S.S. Tochki rosta i novyy trend industrial'nogo razvitiya Urala // Sotsium i vlast'. 2017. № 5 (67). S. 74–82.] – (In Rus.)

19. Zyryanov SG, Ivanov OP, Gordeev SS, Sustainability of regional development and the practice of inter-municipal interaction // Scientific Yearbook of the Center for Analysis and Forecasting. 2017. № 1. P. 10-19. [Zyryanov S.G., Ivanov O.P., Gordeyev S.S., Ustoychivost' regional'nogo razvitiya i praktika mezhmunitsipal'nogo vzaimodeystviya // Nauchnyy yezhegodnik Tsentra analiza i prognozirovaniya. 2017. № 1. S. 10-19.] – (In Rus.)

20. Zyryanov S.G., Gordeev S.S., Ponkina A.O. Integration priorities of the spatial development of municipalities in the context of the digital economy // Scientific Yearbook of the Center for Analysis and Forecasting. 2018. № 2. P. 9-18. [Zyryanov S.G., Gordeyev S.S., Pon'kina A.O. Integratsionnyye prioritety prostranstvennogo razvitiya munitsipal'nykh obrazovaniy v usloviyakh formirovaniya tsifrovoy ekonomiki // Nauchnyy yezhegodnik Tsentra analiza i prognozirovaniya. 2018. № 2. S. 9-18.] – (In Rus.)

АНАЛИЗ ТЕОРЕТИЧЕСКИХ ПРЕДСТАВЛЕНИЙ ПРОСТРАНСТВЕННОГО РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИЙ

УДК 332.01
ББК 65.040

ГСНТИ 06.61.23
Код ВАК 08.00.05

И. В. Манаева
Белгородский государственный национальный исследовательский университет,
Белгород, Россия
AuthorID: 695829

А. В. Канищева
Белгородский государственный национальный исследовательский университет,
Белгород, Россия
AuthorID: 868758

А. С. Ткачева
Белгородский государственный национальный исследовательский университет,
Белгород, Россия
AuthorID: 829764

АННОТАЦИЯ:
На современном этапе социально–экономического развития актуальность приобретает изучение закономерностей и особенностей размещения городов в иерархии пространственных экономических образований. Цель исследования – анализ теоретических представлений пространственного развития территорий в отечественной и зарубежной литературе. Методы исследования: логический, системный и комплексный анализ, метод классификации. Представлены результаты исследований основоположника пространственной экономики И. Тюнена. Рассмотрены факторы концентрации предприятий в городах и предпосылки агломерационной экономики, разработанные А. Маршалом. Проведен ретроспективный анализ концепций новой экономической географии: П. Кругмана, М. Фуджита, Э. Венаблеса, Г. Хэнсона, Г. Гарретсена и М. Скрамма. Выделен блок работ, посвященных городской агломерационной экономики. Изучены теории размера города в работах Т. Гюлдена и А. Хаммонда, К. Паулсена, Е. Деликтаса, Р. Каманьи, С. Франсиско и Ф. Ланжиоува и др. Рассмотрены труды российских ученых, которые создали систему экономического районирования СССР для рационального размещения производительных сил в территориальном пространстве.
Проведенное исследование обнаружило незавершенность процесса формирования теоретико-методологической системы, описывающей закономерности развития городов в иерархии пространственных экономических образований России. Пространственный аспект функционирования городов не может быть объективно проанализирован существующими методами.
Полученные результаты послужат теоретической базой в исследовании систем российских городов, могут быть использованы для развития теории городской географии, подраздела географической науки с акцентом на городской аспект.
Исследование поддержано Российским фондом фундаментальных исследований, грант № 19-010-00523.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:
город, регион, модель, теория, методология, новая экономическая география, пространственная экономика, теории пространственного развития.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ:
Инна Владимировна Манаева, кандидат экономических наук, Белгородский государственный национальный исследовательский университет,
308015, Россия, г. Белгород, ул. Победы, 85, In.manaeva@yandex.ru.

Александра Владимировна Канищева, Белгородский государственный национальный исследовательский университет,
308015, Россия, г. Белгород, ул. Победы, 85, black_shadow13@mail.ru.

Анна Сергеевна Ткачева, Белгородский государственный национальный исследовательский университет,
308015, Россия, г. Белгород, ул. Победы, 85, atkacheva1992@gmail.com.

© И. В. Манаева, А. В. Канищева, А. С. Ткачева, 2019

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ: Манаева И. В., Канищева А. В., Ткачева А. С. Анализ теоретических представлений пространственного развития территорий // Муниципалитет: экономика и управление. 2019. № 4 (29). С. 56—68.

Введение. На сегодняшний день в России насчитывается 1117 городов, примечательно, что их размещение в территориальном пространстве широко дифференцировано. Лидером по численность городов выступает Приволжский федеральный округ (200 город), наиболее урбанизированным является Северо–Западный федеральный округ 84%. Ввиду того, что город – это центр концентрации финансовых, инвестиционных, инновационных ресурсов и человеческого потенциала, изучение закономерностей и особенностей их размещения в иерархии пространственных экономических образований России является актуальным. Пространственную структуру городов нельзя изменить одномоменно, это связано с временными факторами и большими финансовыми и человеческими ресурсами. Для исследования обозначенных проблем необходимо развитие теоретических моделей, учитывающих пространственной развитие экономики.

Цель исследования – анализ эволюции теоретических представлений пространственного развития городов в отечественной и зарубежной литературе.

Анализ зарубежной литературы. К первым объяснениям пространственного распределения экономической активности можно отнести теории относительных и абсолютных преимуществ, в которых рассматриваются вопросы специализации и международной торговли.

Возникновение пространственной экономики связывают с именем немецкого ученого И. Тюнена, который в 1826 году описал оптимальное использование сельскохозяйственных угодий, расположенных вблизи городов, в книге «Изолированное государство в его отношении к сельскому хозяйству и национальной экономии»[1]. В основе модели И. Тюнена находится город, расположенный на однородной сельскохозяйственной территории, где производится продукция. Ученый исследует вопрос о том, как распределить землю для продукции таким образом, чтобы минимизировать совокупные издержки по производству и транспортировки продукции до рынка сбыта. Кроме этого, автор исследует характер распределения земель в условиях свободной конкуренции. На основании модели И. Тюнена, было выявлено, что в условиях свободной конкуренции распределение земли по отдельным видам продукции обеспечит минимизацию совокупных издержек производства и транспортировки.

А. Маршал – один из ранних экономистов, который обнаружил, что однородные производства, имея экономическую самостоятельность, склонны к географической концентрации. В 1890 г. в работе «Принципы экономической науки» А. Маршал представил анализ факторов концентрации в городах предприятий одного сектора. Ученый выделят следующие причины агломерационной экономики одной отрасли [2]:

– согласование спроса и предложения квалификации на рынке труда;

–снижение издержек взаимодействия поставщиков сырья и готовых продуктов;

–ускорение обмена знаниями информацией между экономическими агентами.

Основоположником гипотезы о регулярном расположении городов относительно друг друга считается немецкий ученый В. Кристаллер. В 1933 г. была опубликована его работа «Центральные места в Южной Германии», в которой представлена теория центральных мест. Ученый выявляет закономерность размещения городов в пространстве: города располагаются в иерархическом порядке в зависимости от размера (численность населения). Города меньших размеров формируют вокруг городов больших размеров шестиугольники. Апробацию данной теории В. Кристаллер проводит на г.Мюнхен и городов вокруг него[3].

В 1964 г. американский экономист У. Алонсо модифицировал модель И. Тюнена в модель распределения экономической активности относительно делового центра города[4]. Необходимо отметить, что и в модели И. Тюнена и в модели У. Алонсо не объяснялось возникновение и существование городов. В 1969 г. Дж. Джейкобс опубликовал работу «Экономика города», в ко-

торой представил идею, что города являются источниками экономического роста. Ученый отводил важную роль диверсификации городской экономики, что, по его мнению, обеспечивает преимущество города в научно-техническом развитии [5].

В начале 1950 г. Ф. Перру предложил теорию «полюсов роста», согласно которой рост экономики страны во всех регионах не происходит равномерно, он появляется в некоторых пунктах, или «полюсах роста», а затем распространяется по различным каналами с определенным переменным эффектом — на всю экономику. Территории, расположенные между «полюсами роста» превращаются в оси развития, определяя пространственный каркас экономического роста регионов и страны в целом [6]. Теория «полюсов роста» получила дальнейшее развитие в работах Ж. Будвилем, который предложил типы экономического пространства: гомогенное, поляризованное, плановое [7].

В 70-е года XX века были созданы первые модели теории отраслевых рынков, что принято считать началом развития революционного направления в науке – новой экономической географии. Основная задача новой экономической географии – объяснить появление концентрации производства и неравномерного распределению экономической активности в территориальном пространстве страны. Целесообразно подчеркнуть, что модели новой экономической географии не акцентируют внимание на наличии природных ресурсов, технологических различий и сравнительных преимуществ. Дифференциация регионов объясняется через различия в доступе к рынку. Первоначально модели новой экономической географии развивались как ядропериферийные модели общего равновесия (core-periphery) [8]. В моделях отсутствовало аналитическое решение, ключевые эндогенные переменные (характеризующие размещение как функцию от ключевых параметров) не выражались, что снижало эффективность экономического анализа. Основная идея данных моделей заключалась в следующем: фирмы для снижения транспортных издержек стремятся развить производство вблизи крупных рынков. Р. Балдвин с соавторами определяет эффекты ядропериферийных моделей [9]:

1) Агломерационные силы:

–эффект доступа к рынку;

–эффект стоимости жизни;

2) Силы рассеивания производства:

–эффект столпотворения на рынке.

В 1991 г. П. Кругман представил многорегиональную модель «ядро-периферия», которая объясняет перемещение факторов производства [8]. Перемещение факторов определяется уровнем транспортных издержек, возрастающей экономией от масштаба и долей промышленного производства в национальном доходе. С целью достижения экономии от масштаба при определенной минимизации транспортных издержек фирмы и рабочая сила станут концентрироваться в агломерациях с большим спросом, при этом местоположение рынка сбыта зависит от распределения в пространстве промышленного производства.

В 90-е годы XX произошел виток в развитии новой экономической географии: были разработаны модифицированные версии моделей общего равновесия, которые имеют аналитические решения и предоставляют больше возможностей для эмпирического анализа. В моделях новой экономической географии получает объяснение существование различных равновесий. Достижение пространственного равновесия зависит от начального пространственного размещения производства, параметров экономики и противодействующих факторов.

В 1996 г. Э. Венаблес представил альтернативную модель перемещения факторов производства, согласно которой в условиях низких транспортных издержек взаимодействие между двумя типами фирм при помощи вертикальных связей (т. е. между первым и вторым типом) является основанием для возникновения и увеличения размера агломерации [10].

Основоположником новой экономической географии считается П. Кругман результаты его исследований были изложены в "The spatial economy: cities, regions and international trade" (1998г.) [11]. Данные разработки вызвали волну эмпирических исследований. Ученый максимально точно проанализировал и объяснил рост объема торговли в условиях конкуренции между монополистами. В основу разработанной модели он поместил принцип Диксита –

Стиглица, основанный на монополистической конкуренции. Исследователь стал изучать межрегиональный принцип торговли, пытался пояснить и изучить принцип перемещения и расстановки основных факторов производства. Исследование факторов перемещения П. Кругман проводил с применением принципов монополистической конкуренции. По мнению ученых новой экономической географии (П. Кругман, М. Фуджита, А. Венаблес) основным вопросом данного направления является необходимость объяснить концентрацию населения и экономическую активность, различия между производством и распределением, существование городов и роль отраслевых кластеров [11].

П. Кругман, анализирую конкурентные преимущества территорий, выделил факторы «первой природы» (природные ресурсы, географическое положение) и факторы «второй природы» (человеческий капитал, общественные институты, инфраструктуры, агломерационные ресурсы).

В 1998 г. Г. Хэнсон рассматривал гипотезу новой экономической географии о наличии прямой связи между размерами рынка и концентрацией экономической деятельности на примере США. После проведения анализа статистических данных по 3075 округам за период 1970 – 1990 гг., исследователь оценил структурные параметры специфицированной модели «ядро – периферия». Проведенный анализ определил воздействие размера, величины рынка на миграцию населения [12].

В работе С. Брекмана, Г. Гарретсена и М. Скрамма, представленной в 2002 году, тестируются две гипотезы новой экономической географии для немецкой экономики. Первая: агломерации с большой величиной характеризуются высоким размером заработной платы. Вторая: агломерационный процесс приводит к увеличению цен на неторгуемые товары в городах. Авторы, пользуясь статистическими данными по 441 району Германии, нашли подтверждение каждой из вышеуказанных гипотез новой экономической географии [13]. В 2006г. Т. Табучи на базе базовой модели П. Кругмана смог объяснить динамику увеличения населения и размеров рынка столиц ряда стран, среди которых США, Франция, Бразилия, Великобритания, Япония, Италия и Испания. Исследователь считает, что благодаря моделям новой экономической географии становится возможным объяснение наблюдаемого на протяжении нескольких столетий распределения населения во всем мире [14].

В 2009 году исследователи Ф. Церина и Ф. Муредду протестировали одну из гипотез «новой экономической географии и роста»: агломерационный процесс способствует повышению темпов роста каждого региона, исключая неравенство по темпам роста среди них. Построение оценки базировалось на статистике по регионам Европейского союза и Соединенных Штатов Америки. Проведенный анализ не смог подтвердить проверяемую гипотезу, так как исследователями было обнаружено, что агломерационный процесс приводит к замедлению процесса экономического роста периферии и оказывает негативное воздействие на увеличение величины совокупного дохода ЕС и США [15].

В 2011 г. Б. Фаллахом с соавторами провел тестирование положения новой экономической географии о том, что агломерации, обладающие достаточно большим рыночным потенциалом (величиной) характеризуются большим уровнем заработной платы и высококвалифицированных специалистов. Для анализа использовались статистические данные 2000-е годы по 305 городам Соединённых Штатов Америки, население которых было более 50 тысяч жителей. Ученые доказали справедливость тестируемого положения новой экономической географии: существует прямая зависимость между размерами агломерации и квалификацией и заработной платой специалистов. Чем величина агломерации больше, тем больше в ней доля высококвалифицированных специалистов и средней заработной платы [16].

Развитие новой экономической географии способствовало выделению области знаний городская агломерационная экономика. В зарубежной научной литературе данное направление стало популярным в начале XXI века. Появилось ряд теорий формирования и развития городов, которые способствовали реальному пониманию географии и экономики городов. Ученые – экономисты пытаются объяснить роль размера города (численность населения) в экономической эффективности и иерархии городских систем.

В 2012 г. Т. Гюлден и А. Хаммонд представили агентную модель эволюции размера города, которая дает существенное представление о распределении размеров городов в различных странах, дополняя предыдущие работы по экономической географии городов и предлагая правдоподобные экономические интерпретации. Модель учитывает несколько важные категории систематических отклонений от закона Ципфа, которые наблюдаются в эмпирических данных, и предлагает новые идеи возникновения данных отклонений [17].

В 2012 г. К. Паулсен впервые описал создание согласованного набора данных по урбанизированной территории для всех мегаполисов США, оценил перекрестные модели детерминант пространственной протяженности городов. Ученый представил панельные модели оценки изменений площади городских земель, согласно которым эластичность населения и доходов существенно меньше единицы, разработал тесты на структурную устойчивость детерминант урбанизированной территории в мегаполисах и полицентрических регионах. Данное исследование расширило эмпирическую проверку предположений стандартной моноцентрической городской модели для изучения размера пространственного расширения городов для всех столичных регионов США за 1980, 1990 и 2000 годы[18].

Е. Деликтас со соавторами (2012 г.) изучали распределение городов по размерам в Турции, с целью выявления детерминант роста в 1980-2007 гг. Ученые пришли к выводам, что согласно правилу "ранг минус половина", результаты свидетельствуют о действии закона Ципфа в распределении городов по размеру. результаты регрессии показывают, что коэффициент рождаемости, местоположение города, миграция, агломерация в сфере услуг и специализация в обрабатывающей промышленности оказывают положительное влияние, в то время как уровень школьного образования оказывает негативное влияние на рост городского населения Турции[19].

Л. Дийкстра с соавторами (2012), изучая экономические показатели европейских городов и городских регионов, заключили, что постоянно растущая концентрация населения и экономический рост в крупнейших городах по сравнению с остальной частью страны замедлились или даже повернулись вспять во многих развитых европейских странах за последнее десятилетие. Данная тенденция определена большими препятствиями для дальнейшей урбанизации крупных городов и, следовательно, является неэффективной, а также выявляет альтернативные эффективные пути роста. Данный подход определяет полицентрическую городскую структуру с большим числом малых и средних городов. По мнению исследователей, улучшение доступа к услугам, включая широкополосную связь, за пределами крупных городов, способствовало более высоким темпам роста небольших центров и сельских районов и повысило их привлекательность для жителей и фирм, негативные внешние факторы в крупных городах (перегруженность дорог, загрязнение окружающей среды, перенаселение и высокая стоимость жизни) могут повысить привлекательность небольших центров и сельских районов [19].

Р. Каманьи с соавторами в 2012 г. делают попытку определить оптимальный размер города. Ученые представляют модель равновесного размера городов, основанную на городских издержках и городских выгодах, объединяющих элементы, предложенные как в традиционной литературе по городской экономике, так и в обновленных подходах, учитывающих качество окружающей среды, городскую форму и сети междугороднего сотрудничества. Модель апробируется на выборке из 59 европейских городов. Эмпирические результаты позволяют идентифицировать «равновесные» размеры города [21].

С. Франсиско и Ф. Ланжиоув (2012 г.) проводят оценку взаимосвязи бедности и размера города в развивающихся стран. Ученые приводят данные восьми развивающихся стран об обратной зависимости между бедностью и размером городов. Рост масштабов бедности в малых городах усугубляется лишениями в плане доступа к основным инфраструктурным услугам, таким, как электричество, отопление, канализация и удаление твердых отходов [22].

В. Хси (2012 г.) предложил теорию распределения городов по размерам с применением иерархического подхода. Ученый формализовал теорию центрального места с использованием модели равновесного входа и определил условия, при которых распределение размера города следует степенному закону. Движущей силой различий в размерах городов в этой модели является неоднородность эффекта масштаба по товарам. Распределение городов по размерам в соответствии с иерархией центрального места показывает степенной закон, если распределение экономии от масштаба регулярно изменяется [23].

Д. Левинсон (2012 г.) изучает влияние внутренней среды города на его производительность. Систематически сравнивается набор переменных структур сети наземного транспорта (связность, иерархия, окружность, древовидность, энтропия, доступность) в 50 крупнейших мегаполисах США. Набор параметров масштабирования показывает, как размер и структура сети зависят от размера города. Полученные результаты подчеркивают, что крупные города физически более взаимосвязаны. Следующим этапом в данном исследовании является измерение и ранжирование доступа к рабочим местам в обследуемых мегаполисах. Ученый использует эту меру доступности, переменные структуры сети и размер города, чтобы объяснить время поездки на работу и долю автоматического режима в этих городах. Использование показателей доступности и сетевой структуры имеет важное значение для планирования и оценки эффективности сетевых инвестиций и изменений в землепользовании [24].

К. Сшлутер и М. Треде (2013 г.) изучали распределение размеров и темпов роста городов с применением законов Ципфа и Гибрат. Ученые представляют статистическую модель: связывают экономическую активность и агломерацию в модели случайного роста (подобно закону Гибрат) секторов, случайное число которых связано с размером города (подобно закону Ципфа) . Эмпирический анализ К. Сшлутер и М. Треде основан на административной панели размеров для всех городов Германии [25].

Ш. Ли и Д. Сью (2013 г.) проверяли три существующих пороговых метода (порог числа, порог размера и порог процента городского населения) для действия закона Парето, используя городскую систему Китая в 1984-2008гг., ученые предложили новый метод, основанный на пороге процента от общего числа городов. Эмпирический анализ показал, что показатель Парето чувствителен к размеру выборки и точке усечения. Включение только крупных городов проблематично, потому что небольшое изменение точки усечения даст совсем другие результаты показателя Парето. Метод процентного порога от общего числа городов имеет преимущество перед предыдущими методами, так как дает согласованный набор результатов в широком диапазоне порогов. При использовании данного метода в китайской городской системе показатель Парето представляет поворотный момент в 1996 году, показывая переход Китая от плановой экономики к рыночно-ориентированной в течение этого периода [26].

К. Гиесен и Ж. Суедекум в 2013г. представили динамическую экономическую модель городской системы для оценки взаимосвязи возраста города и его размера. В модели растущее население распределяется по эндогенно определенному набору мест, наблюдается положительная корреляция возраста города и размера города, модель прогнозирует, что города будут расти с той же ожидаемой скоростью в долгосрочной перспективе (закон Гибрата), рост молодых городов будет выше с момента их возникновения [27].

С. Ле и К. Ли в 2013 г. представили модель генерирующую распределение размеров городов, которое следует логарифмически нормальному распределению. Ключевая особенность модели заключается в том, что она может выражать размер города как продукт множества случайных факторов (климат, географические особенности и отраслевая структура). Модель дает обоснование классическим моделям городской экономики, которые критиковались за то, что не обеспечивают закон Ципфа, так как одна модель обычно представляет только один фактор среди многих присутствующих в реальности [28].

Д. Аррибас-Бел и Ф. Санс-Грация (2014 г.) используют локальные индикаторы пространственной ассоциации и другие методы пространственного анализа для оценки распределения центров с высокой

плотностью занятости в пределах мегаполисов. Анализ проводился на 359 мегаполисах США, период исследования 1990 г. 2000 г. и 2010г., с целью получения пространственно-временной панорамы городской пространственной структуры. Ученые получили следующие выводы: 1) моноцентрическая структура сохраняется в большинстве мегаполисов: 56,5% в 1990 году, 64,1% в 2000 году и 57,7% в 2010 году; 2) структура центров занятости остается стабильной для большинства мегаполисов: число центров оставалось неизменным для 74,9% мегаполисов в период 1990-2000 годов и для 85,2% в период 2000-2010 годов; 3) по сравнению с моноцентрическими мегаполисами, полицентрические метрополитены более крупные и плотные, с более высокими доходами на душу населения и более низким уровнем бедности [29].

Анализ российской литературы.

П. Семенов–Тян–Шанский в начале XX века, проанализировав российские города внутри типов расселения, представил их типологию. Ученый описал города по культурно–историческому генезису и физико–географическим условиям[30].

Необходимо отметить исследователей, которые создали систему экономического районирования СССР для рационального размещения производительных сил в территориальном пространстве: И.Г. Александров [31], Н.Н. Колосовский [32], Я.Г. Фейгин [33], Н.Н. Некрасов [34].Основной целью размещения предприятий в этот период стало комплексное развитие всей территории страны и равномерное освоение ее природных богатств, что полностью соответствовало потребностям мощных ресурсоемких предприятий индустриальной эпохи. Е.Г.Анимица подчеркивает, что жесткая централизация и плановая экономика надолго закрепили мозаичный каркас размещения производительных сил в СССР [35]. Отметим российских исследователей современной пространственной экономики России: С.Ю. Глазьев [36], А.Г. Гранберг [37], Н.В. Зубаревич [38], П.А. Минакир [39], А.И. Татаркин [40].

Проблематика размещения и развития городов в пространственной экономике приобретает актуальность в работах российских ученых в конце XX – начале XXI века. Определение понятия «городская агломерация» дано в трудах: Г.М. Лаппо (1978 г.) [41], Э.Б. Алаева (1983г.), И.М. Смоляра (2004 г.), А.М. Лола (2005г.) [42], Е.Г. Анимица (2010 г.), П.В. Строева (2015 г.) [43]. Вопросам пространственного моделирования городов посвящены работы О.С. Балаш (2013 г.) [44]; Ж. Зайончковская, Н. Ноздрина (2008 г.) анализируют миграционные потоки, радиус притягательности крупных городов на основе социологических исследований [45]. А. М. Архипов (2010 г.) разработал функциональную типологию городов с выделением следующих признаков: степень развитости функциональной структуры, территориальное содержание функций, экономико – географическое положение [46]. В. Андреев проводит оценку размещения городов Приволжского федерального округа с применением закона Ципфа [47]. Коломак Е.А. в монографии «Городская система современной России» (2018) представила эмпирические закономерности развития городской системы России, провела оценку уровня урбанизации, межрегиональные различия в качестве городской системы, предложила эконометрические оценки факторов развития городской системы и её влияния на экономические показатели [48].

Заключение

Обзор литературы, представленный в статье, призван пояснить достаточно ли теоретических и методологических инструментов современной экономической теории для описания и прогнозирования закономерностей развития городов в иерархии пространственных экономических образований или требуется новая теория городской географии?

На сегодняшний день отсутствуют методы оценки полезности размещения и функционирования городов, что не позволяет определить соответствие экономических, социальных и политических целей их пространственного развития. Экономическое региональное равновесие оценивается обособленно, без учета равновесия в соседних городах, регионах и страны в целом. Стратегии развития регионов и городов ориентированы на конкретный объект (город, регион), а не на систему.

Таким образом, мы можем констатировать незавершенность процесса формирования теоретико-методологической

системы, описывающей закономерности развития городов в иерархии пространственных экономических образований России. Пространственный аспект функционирования городов не может быть объективно проанализирован существующими методами.

Теоретическая значимость проведенного исследования заключается в дополнении теории городской экономики, что может быть использовано для разработки теории городской географии, подраздела географической науки с акцентом на городской аспект.

ЛИТЕРАТУРА

1. Тюнен И. Г. Изолированное государство в его отношении к сельскому хозяйству и национальной экономии: пер. с нем. Т. 1. М.: Экономическая жизнь, 1926.

2. Marshall A. Principles of Economics. London: Macmillan, 1890.

3. Cristaller W. The Central Places of Southern Germany. Englewood Cliffs, N. J.: Prentice-Hill, 1966.

4. Alonso W. Location and Land Use. Cambridge: Harvard University Press, 1964.

5. Jacobs J. The Economy of Cities. New York: Random House, 1969.

6. Perroux F. L. L'Economie du XX siècle: P.U.F., 1961.

7. Блауг М. Экономическая мысль в ретроспективе . М.: Дело, 1994.

8. Knigman P. Increasing Returns and Economic Geography // Journal of Political Economy. 1991. № 99. P. 483-499.

9. Baldwin R., Forslid R., Martin P. Ottaviano G., Robert-Nicound F. Economic Geography and Public Policy: Princeton University Press, 2003.

10. Venables A.J. Equilibrium Locations of Vertically Linked Industries// International Economic Review. 1996. № 37. P. 341–359.

11. Fujita M., Krugman P. Venables A. The Spatial Economy: Cities, Regions and International Trade. London.: Massachusetts Institute of Technology, 1998.

12. Hanson G.H. Market Potential, Returns, and Geographic Concentration.. [электронный ресурс] // NBER Working paper. URL: http://www.nber.org/papers/ w6429.pdf (дата обращения 15.07.2019).

13. Brakman S., Garretsen H., Schramm M. New Economic Geography in Germany: Testing the Helpman-Hanson Model [электронный ресурс] // HWWA Discussion Paper 172. 2002. URL: http://irs.ub.rug.nl/ppn/230295282 (дата обращения 25.07.2019).

14. Ago T., Isono I., Tabuchi T. Locational Disadvantage of the Hub// The Annals of Regional Science. 2006. № 40. P. 819–848.

15. Cerina F., Mureddu F. Is Agglomeration Really Good For Growth? Global Efficiency and Interregional Equity [электронный ресурс] // CRENoS Working Papers. 2009. URL: crenos.unica.it/crenos/node/2449 (дата обращения 15.07.2019).

16. Fallah B.N., Partridge M.D., Olfert M.R. New Economic Geography and US Metropolitan Wage Inequality // Journal of Economic Geography. 2011. № 11. P. 865–895.

17. Gulden T.R., Hammond R.A. Beyond Zipf: An Agent-Based Understanding of City Size Distributions// Models of Geographical Systems, 2012 . № 34. P. 677-704.

18. Paulsen, K. Yet even more evidence on the spatial size of cities: Urban spatial expansion in the US, 1980–2000// Regional Science and Urban Economics. 2012. vol. 42. P. 561-568.

19. Deliktas E., Önder A., Karadag M. The Size Distribution of Cities and Determinants of City Growth in Turkey// European Planning Studies. 2013. № 21. P. 251-263.

20. Dijkstra L., Garcilazo E., Cann, P. The Economic Performance of European Cities and City Regions: Myths and Realities// European Planning Studies. 2013. № 21. P. 334-354.

21. Camagni R., Capello, R., Caragliu, A. One or infinite optimal city sizes? In search of an equilibrium size for cities // The Annals of Regional Science. 2013. № 51. P. 309-341.

22. Ferré, C., Ferreira, F. H.G., Lanjouw, P. Is There a Metropolitan Bias? The relationship between poverty and city size in a selection of developing countries// The World Bank Economic Review. 2012. № 26. P. 351–382.

23. Hsu W. Central Place Theory and City Size Distribution// The Economic Journal. 2012. № 122. P. 903–932.

24. Levinson, D. Network Structure and City Size.// PLoS ONE. 2012. vol.7. P. 1-16.

25. Schluter C., Marseille, A. Gibrat, Zipf, Fisher and Tippett: City Size and Growth Distributions Reconsidered [электронный ресурс] // Universit´e. Aix Marseille School of Economics. CNRS and EHESS and University of Southampton Mark Trede† Universit¨at

M¨unster 2013. URL: https://www.wiwi.uni-muenster.de/cqe/sites/cqe/files/CQE_Paper/CQE_WP_27_2013.pdf (дата обращения 15.07.2019).

26. Li S., Sui D. Pareto's law and sample size: a case study of China's urban system 1984–2008. // Geo Journal. 2013. № 78. P. 615–626.

27. Giesen K., Suedekum J. City age and city size// European Economic Review. 2014. № 71. P. 193–208.

28. Lee S., Li Q. Uneven landscapes and city size distributions// Journal of Urban Economics. 2013. № 78. P. 19–29.

29. Arribas-Bel D., Sanz-Graci F. The validity of the monocentric city model in a polycentric age: US metropolitan areas in 1990, 2000 and 2010 // SSRN Electronic Journal. 2014. № 35(7). P. 1-12.

30. Семенов–Тян–Шанский В. П. Город и деревня в Европейской России./Записки Императорского русского географического общества по отделению Статистики. 1910г. Т. 10. № 2. 2012.

31. Александров И. Г. Производственное районирование и его методология// Плановое хозяйство. 1928. № 4. С. 46-58.

32. Колосовский Н. Н. Теория экономического районировании. М.: Мысль, 1969.

33. Фейгин Я. Г. Ленин и социалистическое размещение производительных сил. М.: Наука, 1969.

34. Некрасов Н. Н. Региональная экономика: теория, проблемы, методы. 2 изд. М.:Экономика. 1978.

35. Анимица Е. Г., Анимица П. Е., Денисова О. Ю. Эволюция научных взглядов на теорию размещения производительных сил// Экономика региона. 2014. № 2. С.21-32.

36. Глазьев С. Ю. К вопросу о размещении производительных сил// Экономист. 2011. №9. С. 33-36.

37. Гранберг А. Г. Региональная экономика и региональная политика в России: десять лет спустя. Регион// Экономика и социология. 2004. №1. С. 57-64.

38. Зубаревич Н. В. Регионы России: неравенство, кризис, модернизация. Независимый институт социальной политики. 2010.

39. Минакир П. А. Экономика и пространство// Пространственная экономика. 2005.№ 1.С.4-26.

40. Татаркин А. И., Анимица Е. Г. Формирование парадигмальной теории региональной экономики // Экономика региона. 2012. №3. С. 11-32.

41. Лаппо Г. М. Развитие городских агломераций в СССР. М.: Наука, 1978.

42. Лола А. М. Основы градоведения и теории города: научное издание. М.: КомКнига, 2005.

43. Строев П. В., Фаттахов Р. В. Пространственная организация экономики России: тенденции и перспективы развития городов как точек экономического роста. _М.:- ООО "А-проджект", 2015.

44. Балаш О. С. Моделирование темпов роста численности населения городов России: пространственный аспект// Экономика, статистика и информатика. Вестник УМО. 2013. № 6. С. 142-146.

45. Зайончковская Ж., Ноздрина Н. Миграционный опыт населения региональных центров России (на примере социологического опроса в 10 городах)// Проблемы прогнозирования.2008. № 4. С. 98-112.

46. Архипов А. М. Функциональная типология городов Центральной России// Вестник Академии. 2010. №2. С.47–51.

47. Андреев В. В., Лукиянова В. Ю., Кадышев Е. Н. Анализ территориального распределения населения в субъектах Приволжского федерального округа с применением закона Ципфа и Гибрата// Прикладная эконометрика. 2017. Т. 48. С. 97–121.

48. Коломак Е. А. Городская система современной России. Новосибирск: Издательство ИЭОПП СО РАН, 2018.

ANALYZING THEORETICAL CONCEPTS OF SPATIAL DEVELOPMENT OF TERRITORIES

I. V. Manaeva
Belgorod State National Research University, Belgorod, Russia

A. V. Kanishcheva
Belgorod State National Research University, Belgorod, Russia

A. S. Tkacheva
Belgorod State National Research University, Belgorod, Russia

ABSTRACT:
At the present stage of socio-economic development, the study of the laws and characteristics of the location of cities in the hierarchy of spatial economic entities is becoming urgent. The purpose of the study is to analyze the theoretical concepts of spatial development of territories in domestic and foreign literature. Research methods: logical, systemic and complex analysis, classification method. The results of studies of the founder of the spatial economy I. Thünen are presented. The factors of concentration of enterprises in cities and the preconditions of the agglomeration economy developed by A. Marshall are considered. A retrospective analysis of the concepts of the new economic geography is carried out: P. Krugman, M. Fujit, E. Venables, G. Hanson, G. Garretsen and M. Scrum. A block of works dedicated to the urban agglomeration economy is highlighted. Theories of the size of the city are studied in the works of T. Gulden and A. Hammond, K. Paulsen, E. Deliktas, R. Camagni, C. Francisco and F. Lanzhiouva and others. The works of Russian scientists who created the system of economic zoning of the USSR for rational distribution are examined productive forces in the territorial space.
The study revealed the incompleteness of the process of forming a theoretical and methodological system that describes the patterns of urban development in the hierarchy of spatial economic entities in Russia. The spatial aspect of the functioning of cities cannot be objectively analyzed by existing methods.
The results obtained can be used as a theoretical basis in researching the Russian cities systems and to develop the urban geography theory, a subsection of geographical science with an emphasis on urban aspect.
The Russian Foundation for Basic Research supported the research, grant №19-010-00523.

KEYWORDS:
city, region, model, theory, methodology, new economic geography, spatial economics, theories of spatial development.

AUTHOR'S INFORMATION:
Inna V. Manaeva, Cand. Sci. (Economical), Belgorod State National Research University,
85, Pobedy str., Belgorod, Russia, 308015, In.manaeva@yandex.ru.

Alexandra V. Kanishcheva, Belgorod State National Research University,
85, Pobedy str., Belgorod, Russia, 308015, black_shadow13@mail.ru.

Anna S. Tkacheva, Belgorod State National Research University,
85, Pobedy str., Belgorod, Russia, 308015, atkacheva1992@gmail.com.

FOR CITATION: Manaeva I. V., Kanishcheva A. X., Tkacheva A. S. Analyzing theoretical concepts of spatial development of territories // Municipality: Economics and Management. 2019. №4 (29). P. 56—68.

REFERENCES

1. Tyunen I. G. An Isolated State in Its Relation to Agriculture and National Economy. M.: Economic life. 1926. [Tjunen I. G. Izolirovannoe gosudarstvo v ego otnoshenii k sel'skomu hozjajstvu i nacional'noj jekonomii. M.: Jekonomicheskaja zhizn', 1926] – (In Rus.)

2. Marshall A. Principles of Economics. London: Macmillan. 1890.

3. Cristaller W. The Central Places of Southern Germany. Englewood Cliffs, N. J.: Prentice-Hill, 1966.

4. Alonso W. Location and Land Use. Cambridge: Harvard University Press, 1964.

5. Jacobs J. The Economy of Cities. New York: Random House, 1969.

6. Perroux F. L. L'Economie du XX siècle: P.U.F., 1961.

7. Blaug M. (1994) Economic thought in retrospect, M .: Delo, XVII, 627. Blaug M. Jekonomicheskaja mysl' v retrospektive . M.: Delo, 1994. – (In Rus.)

8. Knigman P. Increasing Returns and Economic Geography // Journal of Political Economy. 1991. № 99. P. 483-499.

9. Baldwin R., Forslid R., Martin P. Ottaviano G., Robert-Nicound F. Economic Geography and Public Policy: Princeton University Press, 2003.

10. Venables A.J. Equilibrium Locations of Vertically Linked Industries// International Economic Review. 1996. № 37. P. 341–359.

11. Fujita M., Krugman P. Venables A. The Spatial Economy: Cities, Regions and International Trade. London.: Massachusetts Institute of Technology, 1998.

12. Hanson G.H. Market Potential, Returns, and Geographic Concentration.. [e-resource] // NBER Working paper. URL: http://www.nber.org/papers/ w6429.pdf (date of access 15.07.2019).

13. Brakman S., Garretsen H., Schramm M. New Economic Geography in Germany: Testing the Helpman-Hanson Model [e-resource] // HWWA Discussion Paper 172. 2002. URL: http://irs.ub.rug.nl/ppn/230295282 (date of access 25.07.2019).

14. Ago T., Isono I., Tabuchi T. Locational Disadvantage of the Hub// The Annals of Regional Science. 2006. № 40. P. 819–848.

15. Cerina F., Mureddu F. Is Agglomeration Really Good For Growth? Global Efficiency and Interregional Equity [e-resource] // CRENoS Working Papers. 2009. URL: crenos.unica.it/crenos/node/2449 (date of access 15.07.2019).

16. Fallah B. N., Partridge M. D., Olfert M. R. New Economic Geography and US Metropolitan Wage Inequality // Journal of Economic Geography. 2011. № 11. P. 865–895.

17. Gulden T. R., Hammond R. A. Beyond Zipf: An Agent-Based Understanding of City Size Distributions// Models of Geographical Systems, 2012 . № 34. P. 677-704.

18. Paulsen, K. Yet even more evidence on the spatial size of cities: Urban spatial expansion in the US, 1980–2000// Regional Science and Urban Economics. 2012. № 42. P. 561-568.

19. Deliktas E., Önder A., Karadag M. The Size Distribution of Cities and Determinants of City Growth in Turkey// European Planning Studies. 2013. № 21. P. 251-263.

20. Dijkstra L., Garcilazo E., Cann, P. The Economic Performance of European Cities and City Regions: Myths and Realities// European Planning Studies. 2013. № 21. pp. 334-354.

21. Camagni R., Capello, R., Caragliu, A. One or infinite optimal city sizes? In search of an equilibrium size for cities // The Annals of Regional Science. 2013. № 51. P.309-341.

22. Ferré, C., Ferreira, F. H. G., Lanjouw, P. Is There a Metropolitan Bias? The relationship between poverty and city size in a selection of developing countries// The World Bank Economic Review. 2012. № 26. P. 351–382.

23. Hsu W. Central Place Theory and City Size Distribution// The Economic Journal. 2012. № 122. P. 903–932.

24. Levinson, D. Network Structure and City Size // PLoS ONE. 2012. № 7. P. 1-16.

25. Schluter C., Marseille, A. Gibrat, Zipf, Fisher and Tippett: City Size and Growth Distributions Reconsidered [e-resource] // Universit´e. Aix Marseille School of Economics. CNRS and EHESS and University of Southampton Mark Trede† Universit¨at M¨unster 2013. URL: https://www.wiwi.uni muenster.de/cqe/sites/cqe/files/CQE_Paper/CQE_ WP_27_2013.pdf (date of access 15.07.2019).

26. Li S., Sui D. Pareto's law and sample size: a case study of China's urban system 1984–2008. // Geo Journal. 2013. № 78. P. 615–626.

27. Giesen K., Suedekum J. City age and city size // European Economic Review. 2014. № 71. P. 193–208.

28. Lee S., Li Q. Uneven landscapes and city size distributions // Journal of Urban Economics. 2013. № 78. P. 19–29.

29. Arribas-Bel D., Sanz-Graci F. The validity of the monocentric city model in a polycentric age: US metropolitan areas in 1990, 2000 and 2010 // SSRN Electronic Journal. 2014. № 35 (7). P. 1-12.

30. Semenov–Tyan–Shanskiy V. P. City and village in European Russia // Notes of the Imperial Russian Geographical Society on the Department of Statistics 1910. Vol.. 10. [Se-

menov–Tjan–Shanskij, V.P. Gorod i derevnja v Evropejskoj Rossii. //Zapiski Imperatorskogo russkogo geograficheskogo obshchestva po otdeleniyu Statistiki] – (In Rus.)

31. Alexandrov I. G. Industrial zoning and its methodology // Planning economy. 1928. № 4. P. 46-58 [Aleksandrov I. G. Proizvodstvennoe rajonirovanie i ego metodologija// Planovoe hozjajstvo. 1928. № 4. S. 46-58] – (In Rus.)

32. Kolosovsky N. N. Theory of economic zoning. M.: Thought, 1969.[Kolosovskij N.N. Teorija jekonomicheskogo rajonirovanii. M.: Mysl', 1969] – (In Rus.)

33. Feigin Ya. G. Lenin and the socialist distribution of productive forces. M .: Nauka, 1969 [Fejgin Ja.G. Lenin i socialisticheskoe razmeshhenie proizvoditel'nyh sil. M.: Nauka, 1969] – (In Rus.)

34. Nekrasov N.N. Regional economy: theory, problems, methods. 2 nd ed. M.: Economics. 1978. [Nekrasov N.N. Regional'naja jekonomika: teorija, problemy, metody. 2 izd. M.:Jekonomika. 1978] – (In Rus.)

35. Animitsa E. G., Animitsa P. E., Denisova O. Yu. Evolution of scientific views on the theory of the distribution of productive forces // Regional Economy. 2014. № 2. P.21-32. [Animica E. G., Animica P. E., Denisova O. Ju. Jevoljucija nauchnyh vzgljadov na teoriju razmeshhenija proizvoditel'nyh sil// Jekonomika regiona. 2014. № 2. S.21-32] – (In Rus.)

36. Glazyev S. Yu. To the question of the distribution of productive forces // Economist. 2011. No9. P. 33-36.[Glaz'ev S.Ju. K voprosu o razmeshhenii proizvoditel'nyh sil// Jekonomist. 2011. №9. S. 33-36] – (In Rus.)

37. Granberg A. G. Regional economics and regional politics in Russia: ten years later. Region // Economics and Sociology. 2004. No1. P. 57-64. [Granberg A. G. Regional'naja jekonomika i regional'naja politika v Rossii: desjat' let spustja. Region// Jekonomika i sociologija. 2004. №1. S. 57-64] – (In Rus.)

38. Zubarevich N.V. Regions of Russia: inequality, crisis, modernization. Independent Institute for Social Policy. 2010 [Zubarevich N.V. Regiony Rossii: neravenstvo, krizis, modernizacija. Nezavisimyj institut social'noj politiki. 2010] – (In Rus.)

39. Minakir P. A. Economics and space // Spatial Economics. 2005. № 1. P.4-26. [Minakir P.A. Jekonomika i prostranstvo// Prostranstvennaja jekonomika. 2005.№ 1.¬S.4-26] – (In Rus.)

40. Tatarkin A. I., Animitsa E. G. Formation of a paradigm theory of regional economics // Regional Economy. 2012. N 3. pp 11-32. [Tatarkin A. I., Animica E. G. Formirovanie paradigmal'noj teorii regional'noj jekonomiki// Jekonomika regiona. 2012. №3. S. 11-32] – (In Rus.)

41. Lappo G.M. The development of urban agglomerations in the USSR. M .: Nauka, 1978. [Lappo G.M. Razvitie gorodskih aglomeracij v SSSR. M.: Nauka, 1978] – (In Rus.)

42. Lola A. M. Fundamentals of urban studies and city theory: a scientific publication. M .: KomKniga, 2005. [Lola A.M. Osnovy gradovedenija i teorii goroda: nauchnoe izdanie. M.: KomKniga, 2005] – (In Rus.)

43. Stroyev P. V., Fattakhov R. V. The spatial organization of the Russian economy: trends and prospects for the development of cities as points of economic growth. _M.: – LLC "A-project", 2015. [Stroev P.V., Fattahov R.V. Prostranstvennaja organizacija jekonomiki Rossii: tendencii i perspektivy razvitija gorodov kak tochek jekonomicheskogo rosta. _M.:- OOO"A-prodzhekt", 2015.] – (In Rus.)

44. Balash O.S. Modeling the growth rate of the population of Russian cities: spatial aspect // Economics, Statistics and Informatics. Bulletin of UMO. 2013. N. 6. P. 142-146. [Balash O.S. Modelirovanie tempov rosta chislennosti naselenija gorodov Rossii: prostranstvennyj aspekt// Jekonomika, statistika i informatika. Vestnik UMO. 2013.–№ 6.–S. 142-146] – (In Rus.)

45. Zayonchkovskaya Zh., Nozdrina H. Migration experience of the population of the regional centers of Russia (by the example of a sociological survey in 10 cities) // Problems of Forecasting. 2008. N. 4. P. 98-112. [Zajonchkovskaja Zh., Nozdrina H. Migracionnyj opyt naselenija regional'nyh centrov Rossii (na primere sociologicheskogo oprosa v 10 gorodah)// Problemy prognozirovanija.2008. № 4.C. 98-112] – (In Rus.)

46. Arkhipov A. M. Functional typology of cities in Central Russia // Academy Herald. 2010. N 2. P.47-51. [Arhipov A. M. Funkcional'naja tipologija gorodov Central'noj Rossii// Vestnik Akademii. 2010. №2. S.47–51] – (In Rus.)

47. Andreev V. V., Lukiyanova V.Yu., Kadyshev E.N. Analysis of the territorial distribution of the population in the subjects of the Volga Federal District using the law of Zipf and Gibrat // Applied Econometrics. 2017. N 48. P. 97–121. [Andreev V.V., Lukijanova V.Ju., Kadyshev E.N. Analiz territorial'nogo raspredelenija naselenija v sub#ektah Privolzhskogo federal'nogo okruga s primeneniem zakona Cipfa i Gibrata// Prikladnaja jekonometrika. 2017. T. 48. S. 97–121.] – (In Rus.)

48. Kolomak E. A. The urban system of modern Russia. Novosibirsk: Publishing House IEOPP SB RAS, 2018. [Kolomak E.A. Gorodskaja sistema sovremennoj Rossii. Novosibirsk: Izdatel'stvo IJeOPP SO RAN, 2018] – (In Rus.)

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

CURRENT ISSUES OF LEGAL REGULATION OF LOCAL GOVERNMENT

СТАНДАРТИЗАЦИЯ ЮРИДИЧЕСКИХ УСЛУГ ПОТРЕБИТЕЛЯМ

УДК 342.56
ББК 67.7

ГСНТИ 10.01.29
Код ВАК 12.00.02

С. Н. Королев
Российская академия народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации,
Екатеринбург, Россия
AuthorID: 196900

АННОТАЦИЯ:
В предлагаемой статье рассматриваются организационно-правовые последствия действующего со 2 января 2017 года ГОСТа Р56877-2016г. по оказанию правовой помощи потребителям, его влияния на деятельность практикующих юристов иных специалистов, занятых в коммерческом обороте товаров, работ и услуг. В статье выражено субъективное мнение автора об алгоритме одной из самых распространенных в практике форм юридической помощи – консультации, а также мнение по ведущейся в научной литературе дискуссии о допустимости признания актов высших судебных органов – источниками права. В статье раскрываются, содержание восьми основных правил толкования норм. Серьезное внимание уделяется в материале ходу совершенной судебной реформе и её промежуточным итогам, которые проявились в образовании новых судов в Федеральных округах. Эти суды берут к производству все дела, подлежащие оценке на предмет законности и обоснованности актов нижестоящих судов
С их образованием для практикующих юристов открываются новые возможности в деятельности и усиление гарантий по защите прав и законных интересов граждан, юридических лиц. Проводимая реформа организации судебной системы имеет непосредственное и первоочередное значение для потребительской сферы, где при обороте товаров, оказании услуг и выполнения работ возникают злоупотребления и нарушения прав потребителей. По мнению автора, для правоприменительной деятельности юристов, практикующих в области потребительских отношений в современных условиях, становится формирование профессиональных знаний и навыков их использования в условиях быстро меняющегося законодательства, появление в нем новых правовых регуляторов (правовых средств защиты), а также изменений в судебной системе государства.
В статье рассматриваются и другие вопросы теории и юридической практики, представляющие профессиональный интерес для правоприменительных субъектов.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:
стандартизация, формы правовой помощи потребителям, толкование права, судебный прецедент.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ:
Сергей Николаевич Королев, кандидат юридических наук, доцент, Уральский институт управления, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации,
620144, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 Марта, 66, sergey.korolev@ui.ranepa.ru.

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ: Королев С. Н. Стандартизация юридических услуг потребителям // Муниципалитет: экономика и управление. 2019. № 4 (29). С. 69—76.

© С. Н. Королев, 2019

В Российской Федерации впервые в истории проведена стандартизация юридических услуг потребителям. Федеральным агентством по техническому регулированию и метрологии был издан приказ по данной группе правоотношений, вступивший в силу со 2 января 2017г. В нем указано набор форм юридической помощи: юридические консультации по телефону, онлайн, устные, письменные консультации, претензии (требования), жалобы (заявления о нарушении права), составление процессуальных документов и другие. В ГОСТе имеются рекомендации о пошаговых действиях по оказанию правовой помощи. Главными требованиями документа являются: во-первых, необходимость диагностики ситуации юристом; во-вторых, установление нарушенных прав и, в-третьих, экономико – правовые последствия. Не вдаваясь особо в разные формы оказания юридической помощи, отмечу лишь то, как правильно выстроить юридическую консультацию – разъяснение прав. Практика показывает, что юристы неверно определяют содержание консультаций, сводя их к советам. Совет – это составная, заключительная часть консультации. Цель консультации состоит в том, чтобы разъяснить права и указать способы и средства их защиты. Консультация должна включать ответы на вопросы римской формулы: кто? что? где? когда? с какой целью?

В развернутом виде устная и письменная консультация предполагает разъяснение клиенту:

1. Его права.
2. Какими правовыми актами они предусмотрены.
3. Реальность прав.
4. Какова практика, в том числе судебная, их защиты?
5. Какие расходы клиента предполагаются (госпошлины и прочее)?
6. Какие документы для защиты права потребуются и где их можно получить?
7. Куда и каким образом их следует направить?
8. Каков порядок действий в случае отказа в удовлетворении просьб?
9. Итог (совет): какие действия являются оптимальными с точки зрения юриста.

Консультация с вышеуказанным алгоритмом может быть оценена как полная, полученная от компетентного специалиста.

Отмеченный подзаконный правовой акт пополнил собой общий массив подзаконных нормативных актов, которые занимают ведущее место в ряду источников российского права, и породил неоднозначные оценки в юридическом сообществе. Одни специалисты высказывают мнение о недопустимости стандартизации нормотворческой деятельности, другие восприняли акт как данность, сформировавший новые условия, в которых предстоит работать юристам, специализирующимся в области коммерческого оборота товаров, работ и услуг. В юридической литературе справедливо отмечено, что любой подзаконный нормативный акт в большей степени выполняет ту или иную собственно юридическую функцию, т.е. регулятивную и охранительную и, в меньшей степени, другие социальные функции, например, экономическую, политическую и др., осуществляя их реализацию опосредовано. Исходя из отмеченного доктринального положения, рассматриваемый стандарт 2017 года по оказанию юридической помощи потребителям порождает следующие юридически значимые выводы для практикующих специалистов – юристов: во-первых, необходимость совершенствования знаний и навыков по толкованию права и, во-вторых, хорошее знание судебной практики. Что касается первого вывода по толкованию, то он будет рассмотрен далее. По второму выводу следует отметить следующее. В правовой литературе давно идет дискуссия о допустимости признания актов высших судебных органов источниками права. Исследования по этой проблеме показывают, что все большее число правоведов склоняются к тому, чтобы эти акты были признаны источниками права. По мнению Киселева П.И суд может аннулировать в установленном порядке закон (его часть) или ввести в правовой оборот вторичные нормы модернизирующие (обновляющие) первичные нормы. Другой исследователь Попов О.В полагает: «Правотолковательная деятельность компетентных органов государства имеет своим результатом акты официального толкования (разъяснения), которые по ряду присущих им признаков сходны с актами – результатами правотворчества». Подобного мнения придерживаются Коростелкина О.Н, Раслин В.Л и другие. Полагаю, что увеличивающееся в науке число сторонников, признающих

необходимость признания актов высших судебных органов – источниками права, в соответствии с диалектическим законом развития мира, который формулируется, как закон перехода количественных изменений в качественные должно привести к поправкам в законодательстве частноправовых отраслей. В первую очередь в гражданском праве. В ст.3 ГК РФ можно внести поправку о том, что судебные акты высших судов РФ, наряду с обычаями делового оборота являются источниками гражданского законодательства.

Прошедшие несколько лет действия подзаконного нормативного акта, стандартизировавшего сферу юридических услуг по защите прав потребителей, показали, насколько активны потребители услуг в оценках качества юридической помощи. Территориальный орган Ростпотребнадзора по Свердловской области зарегистрировал свыше 200 обращений клиентов юридических фирм с жалобами на низкое качество правовой помощи, так потребители обращались за помощью в решении проблем при закупке некачественных товаров, работ, выполненных с низким качеством, возникновения кредиторской задолженности, а также возврате оплаченных банком страховок.

Согласно ГАС «Правосудие» в судах г. Екатеринбурга в 2019г. рассматриваются несколько исков к юристам. Так, Кировский райсуд рассматривал иск к адвокатскому бюро «Бельянский и партнеры», по итогам рассмотрения, дело передано в другой суд по подсудности.

Из выводов ученых – правоведов следует, что толкование права, как способ уяснения смысла правовой нормы включает два этапа: первый – установление сути правила, а второй – ее разъяснение для других субъектов.

В юридической науке также есть суждение о том, что толкование – «домысливание» за законодателя заниматься этим нельзя, т.к. никто не вправе за законодателя «изобретать» правила поведения людей, или дополнять идеи правоустанавливающего органа своими рассуждениями в форме толкования.

Поддерживать суждения о недопустимости толкования смысла не имеет, т.к. в государстве есть третья ветвь власти – судебная, органы которой по праву равенства ветвей власти могут издавать собственные акты – постановления пленумов, которыми признаются или отвергаются, как незаконные нормы и акты других правотворческих органов. Необходимость в судебном усмотрении по источникам права есть, и она объективна, так как нормотворческая активность органов федерального и, особенно, регионального уровня огромна. В федеральном регистре содержатся около 260 тысяч правовых актов, изданных субъектами РФ, входящими в центральный федеральный округ. К этому следует добавить тенденцию в практике Государственной Думы о постоянном изменении ранее принятых законов.

Судебная практика рассмотрения споров по правилам землепользования и застройки городов.

Судебный порядок рассмотрения споров по правилам землепользования и застройки для гражданина закреплен в главе 25 ГПК РФ. Эта глава касается Комиссии по землепользованию и застройке, которая не является органом государственной власти, но действуя на региональном, т.е., государственном уровне, обладает императивными (властными) полномочиями.

Согласно Постановлению Пленума Верховного Суда РФ от 10.02.2009 г. №2 в районном суде обжалуются действия органов государственной власти и должностных лиц, в том числе связанные с согласованием и разрешением на строительство зданий «по мотиву нарушения прав и свобод заявителя и создания препятствий к их осуществлению». К таким действиям относятся и устные распоряжения должностных лиц, которые можно оспаривать, приводя доказательства: 1. Свидетелей; 2. Факты регистрации устных распоряжений (диктором, запись в журналах регистрации переговоров и др.)

Согласно ст.197 Арбитражного процессуального кодекса РФ дела об оспаривании ненормативных правовых актом рассматриваются по правилам искового производства, хотя в суд направляется заявление заинтересованного лица.

Рекомендация: С тем, чтобы избежать споров, требуется большая степень обоснований в требованиях для этого необходимо обращаться не только к букве закона (т.е. правовой норме), но и духу закона, т.е.

принципам права (например, принципам разумности и добросовестности).

Правила землепользования и застройки городов всегда взаимодействует с генеральными планами поселений, что имеет свою историю.

В России согласно законодательства любое поселение могло возникнуть только в результате распланировки территории. Все постройки в городе строились по городскому плану – он предшественник Генерального плана. В современных условиях соотношение Генерального плана с иными документами на практике ведется противоречиво из-за пробельности и коллизионности ГСК РФ, ЗК РФ и др. актов. В результате возникают правовые риски, юридические конфликты, которые переносят в суд. Но и суды связаны пороками законов и решают дела на основе толкования, такая судебная практика не дает ответы на все вопросы, а усугубляет противоречивость и нестабильность ситуации. Генеральный план городов связан с категориями земель (ст.7 ЗК РФ), подлежит изменению, ибо границы населенных пунктов. И соответственно изменениям Генерального плана – изменяет категории земель – должен быть перевод одних категорий в категории земель населенных пунктов и наоборот. При этом переводе производятся такие юридические процедуры как согласования изменения Генерального плана, перевода категории земель с органами государственной власти РФ или субъектов РФ.

Вторая проблема

Соотношение Генерального плана с градостроительной документацией.

Земельные, градостроительные и иные отношения по Земле формализуются, т.е. закрепляются, фиксируются в различных документах. Это затрудняет установление правового режима (т.е. порядка) земель. Надо иметь ввиду в практике, что не Генеральный план меняет документацию, а изменение в земельной иной документации порождает необходимость изменений в Генеральном плане. Такая практика придает устойчивость Генеральному плану.

Третья проблема

Соотношение Генерального плана и правил землепользования и застройки.

Проблема возникает из-за наличия в Генеральном плане норм двояких – императивных (требований о соответствии Генеральному плану) и диспозитивных. Орган МСУ проверяет Правила землепользования и застройки на соответствии Генеральному плану поселения или схеме территории планирования муниципальных районов.

Таким образом, правила землепользования и застройки должны соответствовать требования Генерального плана, т.е. тому, что утверждается МСУ, а все иное – обосновывающие положения Генерального плана является рекомендательным для правила землепользования и застройки. Иное порождает коллизии и растворение правил землепользования и застройки в Генеральном плане, т.е. его детализированной копией. Имеются и другие проблемы.

ФЗ «О внесении изменений и дополнений в отдельные законодательные акты РФ» от 28.11.2018 года № 45 окончательно определил место, роль и значение актов Высших судов РФ в теории и практике применения права. В длительных дискуссиях правоведов о том Право РФ – это прецедентное право или нет – поставлена точка. Отмеченным законом изменены ГПК РФ и АПК РФ так, что резко оптимизирована судебная нагрузка при сохранении основополагающих принципов гражданского судопроизводства. Изменены правила судопроизводства в судах общей юрисдикции в целях улучшения качества правосудия. Об этом говорит то, что в судебной системе введена сплошная кассация: с 2019г. суды кассационной будут рассматривать все жалобы без предварительного отбора.

Ключевые изменения сводятся к следующим:

1. В мотивированных частях решений суды общей юрисдикции обязаны ныне ссылаться на обзоры судебной практики Верховного суда РФ.

В этих обзорах Верховный суд анализирует практику нижестоящих судов: оценивая конкретные решения по делам, разъясняет ошибки судов. В целях установления единого правопонимания в среде юристов – профессионалов. Судьи обязаны принимать во внимание разъяснения, которые становятся – руководящими. Отступление судьи от правовой позиции Верховного Суда РФ является для вышестоящей инстанции суда основанием для отмены. Для судьи – это сигнал, что в его работе – брак, для руководства суда – это сигнал для организационных выводов. Частносудебной деятельно-

стью является глубокое погружение в законы посредством такого профессионального навыка – как толкование норм права. Несоответствие решений нижестоящих судов позиции, законной и обоснованной Верховным судом РФ и изложенной в открытом и свободном к широкому доступу обзору судебной практики – фактически является нарушение в толковании норм права, в связи, с чем должно подлежать отмене. Таким образом, разъяснения Верховного Суда РФ всегда и во всех случаях должны учитываться судами для целей единого понимания права, утверждения единообразной судебной практики по схожим жизненным ситуациям.

2. Вышеуказанный закон запустил реформу судопроизводства, как части судебной реформы, проводимой в РФ. Изменяется система кассации. Юристам – практикам теперь не потребуется подбирать особые доводы с тем, что подав жалобу, быть уверенным в том, что его аргументы будут приняты кассационными судьями. Вводится тройная проверка гражданских и административных дел. Первый раз дело рассматривает первая инстанция, второй раз апелляция, третий кассация. В стране будет создано по региональному принципу 9 кассационных судов и апелляционных.

3. Упрощается процедура пересмотра судебных решений и основания пересмотра, что особенно важно. Если раньше для пересмотра дел требовались существенные нарушения норм права судьями, то теперь любые нарушения, например, распространенное в судебной практике – несоответствие выводов судов – установленных ими в ходе судоговорения обстоятельством.

4. Усложняется допуск в ведение и рассмотрение дел граждан. В настоящее время представителями сторон могут быть любые дееспособные граждане. В связи с изменениями и дополнениями, принятых вышеуказанных законом это будут только юристы – профессионалы, а также правоведы, т.е. лица, имеющие ученую степень по юридической специальности. Такое правило с региональных судов и выше. В мировом судопроизводстве и районных судах таких ограничений не введено.

По кругу лиц введены требования к идентификации должника, суд будет проверять СНИЛС, ИНН и другие данные персонификации лиц.

«Процедура сплошной кассации позволит более эффективно выявлять допущенные ошибки и повысит правовую защиту и граждан, и бизнеса», – заявил Вячеслав Лебедев.

Он также подчеркнул роль кассационных судов в развитии примирительных процедур. В ближайшее время вступает в силу закон, расширяющий примирительные процедуры. Например, как рассказал Вячеслав Лебедев, кассационные и апелляционные суды смогут утверждать мировые соглашения с отменой ранее принятых актов. То есть у сторон будет шанс помириться и договориться по-хорошему даже после того, как все решения приняты. В судах также появятся судебные примирители. Как сообщил Вячеслав Лебедев, в ближайшее время списки кандидатов в судебные примирители будут представлены в Верховный суд. Напомним, по закону списки примирителей должны быть утверждены Пленумом Верховного суда России. Также Пленум утвердит Регламент проведения судебного примирения.

Кроме того, законом будут предусмотрены переговоры. Предполагается, что они будут проходить на условиях, определенных сторонами. Законом или договором могут быть предусмотрены случаи, когда переговоры должны проводиться в обязательном порядке. Также предполагается, что шире будет использоваться медиация. Это тоже примирительная процедура, в которой снять напряжение между сторонами помогает медиатор специальный посредник.

Согласно новым поправкам медиация может применяться к спорам, возникающим из гражданских, семейных и трудовых отношений. Так что теперь медиаторы смогут подключаться к скандальным разводам, чтобы понизить градус конфликта и, в конце концов, помочь людям разойтись цивилизованно. Ведь совершенно необязательно ненавидеть человека, с которым провел лучшие годы.

Если стороны найдут общий язык, они смогут заключить медиативное соглашение и удостоверить его у нотариуса. В таком случае соглашение получит силу исполнительного документа, проще говоря, будет приравнено к судебному решению. Если потом какая-то сторона передумает, документ

можно сразу направить судебным приставам.

Поэтому мирные процедуры не станут лазейкой для обманщиков, которые для виду согласятся на медиативное соглашение, чтобы потом ничего не выполнять. Нет: дал слово, подписался, делай, как обещал. Еще новшество: Представителями сторон в суде при рассмотрении гражданских дел в инстанциях, начиная с региональных судов, теперь могут быть только лица, имеющие высшее юридическое образование или ученую степень по юридической специальности.

С 1 сентября 2019 года вступили в силу законы, направленные на беспристрастное определение состава суда по конкретным видам дел путем использования автоматизированной информационной системы. Исключен человеческий фактор из распределения дел во всех судах страны.

Теперь об оценке Судами действий органов МСУ по Актам МСУ и др. земельным вопросам. Отдельные акты уже названы и будут отмечены далее по другим функциональным разделам. По правилам землепользования и застройки известно, что земли населенных пунктов – зонируются и для каждой зоны устанавливается отдельный градостроительный регламент.

На практике органы МСУ редко описывают границы таких зон с помощью координат. Даются лишь схемы в мелком масштабе. Чтобы устранить такие казусы необходимо обращаться в единую комиссию субъекта РФ по подготовке правил землепользования и застройки.

Если Комиссия выдает неудовлетворительное решение его надо обжаловать в суд. При этом следует помнить, что судебная практика пока – неоднозначна и исходит из соотношения Генерального плана и правил землепользования и застройки. Для судов Генеральный план – первичен. Правила землепользования и застройки – вторичны, однако процедуры и там, и там – проблемны из-за их неурегулированности в законах. Выхода здесь 3: 1. Совершенствование законов; 2. Верное толкование нормативных актов; 3. Совершенствование Генеральных планов и правил землепользования и застройки в части гармонизации. О толковании права

Толкование для органов местного самоуправления, как органов правотворческих (Гордумы) и правоприменительных (администрация местного самоуправления) является практически значимым навыком.

Золотым правилом толкования является навык придания термину нормы права то значение, которое они имеют в литературном языке. Это первое правило.

Рекомендуется в этом смысле применять словари современного русского литературного языка.

Второе правило толкования: если имеется легальная дефиниция термина в законе, то надо принимать ее вне зависимости от обыденного, литературного языка.

Третье правило толкования: если в законе не определено смысла термина, то следует руководствоваться тем, как он определен и употребляется в юридической науке и практике, т.е. языком права.

Четвертое правило толкования: если применены в законе специальные технические и другие термины, то их смысл надо устанавливать по источникам соответствующих областей знания (науки, техники и др.).

Пятое правило толкования: нельзя придавать одинаковым терминам одного акта – разные значения.

Шестое правило толкования: нельзя придавать разным терминам одно и то же значение.

Седьмое правило толкования: нельзя придавать такое толкование права, при котором отдельные термины воспринимаются излишними.

Восьмое правило толкования: терминам надо придавать смысл, который они имели в момент издания акта.

Способы толкования:

1. Логический. Выводы по норме связывают с её целью.

2. Систематический. Учет связи нормы с другими нормами.

3. Исторический. Появление нормы связывают с историей ее возникновения.

А теперь о значимых актах высших судов РФ.

1. Обзор судебной практики Высших Судов РФ за 2017г. №4

- бюллетень Верховного суда № 10 2018 г.

- разъясняется вопрос конкуренции юридической силы Генеральных планов и правил землепользования и застройки.

- разъясняются вопросы установления границ земельных участков общего пользования в населенных пунктах.

- изъясняется правовой режим земельных участков в границах автодорог.

2. Постановление Пленума Верховного Суда от 30.06.2015 г. № 28 «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении судами дел об оспаривании определения кадастровой стоимости объектов недвижимости»:

- разъясняются сроки, порядок определения арендной платы и выкупной цены земельного участка.

- привлечение в рассмотрении дел субъектов права.

3. По обеспечению приоритета публичных интересов в отношении земли, охраны компонентов среды и ее в целом, Постановление Конституционного суда РФ от 14.05.2009г. № 8, от 5.03.2013г. № 5, от 2.06.2015 г. №12, 25.06.2015г. № 17, от 30.03.2018г. № 14.

ЛИТЕРАТУРА

1. Куликов В. С новым судом // Российская газета 2019. 3 окт.. № 222 (7980).

2. Черданцев АФ. Толкование советского права. М., 1979.

3. Злобин А. В Подзаконные нормативные акты, как форма современного Российского законодательства (вопросы теории). Автореферат дис. … кандидата юридических наук. Саратов, 2013.

4. Петрова Е. А Актуальные вопросы теории права и сравнительного правоведения. М., 2018.

5. Шавенко Н. А. Буквы права и морали: соотношение в общетеоретическом аспекте. М., 2014.

6. Арзамасов Ю.Г Реализация права законодательной инициативы современной России: правовая регламентация, проблемы, практика // Государство и право. 2018. №5. С. 5-17.

7. Киселев П. И Правотворческая роль актов правосудия в современной России: теорико – правовой и прикладной аспекты. Автореферат дис. … кандидата юридических наук. Краснодар, 2010.

8. Попов О. В Теоретико – правовые вопросы судебного правотворчества в РФ. Автореферат дис. … кандидата юридических наук. Казань, 2004.

9. Коростелкина О. Н Судебная практика и судебный прецедент в системе источников Российского права. Автореферат дис. … кандидата юридических наук. М., 2005.

10. Раслин В. Л Правообразующая роль органов судебной власти в Российской Федерации. Автореферат дис. … кандидата юридических наук. М., 2007.

STANDARDIZATION OF LEGAL SERVICES TO CONSUMERS

S. N. Korolev
Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration,
Ekaterinburg, Russia

ABSTRACT:
The given article considers organizational and legal consequences of GOST R56877-2016, valid since January 2, 2017 to provide legal assistance to consumers, its impact on the activities of practicing lawyers and other specialists engaged in merchandise, works and services turnover. The article provides the author's subjective opinion on the algorithm of one of the most common forms of legal assistance in practice - consultation, as well as the opinion on the ongoing discussion in the scientific literature on the admissibility of recognition of acts of the highest judicial authorities as sources of law. The article reveals the contents of the eight basic rules of norms interpretation. The paper highlights the progress of the implemented judicial reform and its interim results revealing in establishment of the new courts in the Federal Districts. These courts take on all cases to be assessed for legality and validity of acts of lower courts.

With them, new opportunities for practicing lawyers open up and guarantees strengthen to protect the rights and legitimate interests of citizens and legal entities. The ongoing reform of judicial system is of direct and primary importance for the consumer field, where in the merchandise turnover with the provision of services and the performance of work, abuses and violations of consumer rights arise. In the author's opinion, for law enforcement activities of lawyers practicing in the field of consumer rela-

tions in modern conditions, the formation of professional knowledge and skills to use them in a rapidly changing legislation, the emergence of new legal regulators (legal remedies), as well as changes in the judicial system state.
The article also considers other issues of theory and legal practice that are of professional interest to law enforcement entities.

KEYWORDS:
standardization, forms of legal assistance to consumers, interpretation of law, judicial precedent.

AUTHOR'S INFORMATION:
Sergey N. Korolev, Cand. Sci. (Law), Associate Professor, Ural Institute of Management, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration,
66, 8 March str., Ekaterinburg, Russia, 620144, sergey.korolev@ui.ranepa.ru.

FOR CITATION: Korolev S. N. Standartization of legal services to consumers // Municipality: Economics and Management. 2019. №4 (29). P. 69—76.

REFERENCES

1. Kulikov V. S. A new court; Rossiiskaya gazeta October 3, 2019 № 222 (7980). [Kulikov V. S novym sudom; Rossijskaja gazeta 3 oktjabrja 2019g. № 222 (7980)] – (In Rus.)

2. Cherdantsev A. F. The interpretation of Soviet law. M., 1979. [Cherdancev A.F. Tolkovanie sovetskogo prava. M., 1979] – (In Rus.)

3. Zlobin A. V. By-laws, as a form of modern Russian legislation (theory issues). Abstract of dissertation for the degree of candidate of legal sciences. Saratov, 2013. [Zlobin A.V Podzakonnye normativnye akty, kak forma sovremennogo Rossijskogo zakonodatel'stva (voprosy teorii). Avtoreferat dissertacii na soiskanie uchenoj stepeni kandidata juridicheskih nauk. Saratov, 2013] – (In Rus.)

4. Petrova E. A. Current issues of the theory of law and comparative law. M., 2018. [Petrova E.A Aktual'nye voprosy teorii prava i sravnitel'nogo pravovedenija. M., 2018] – (In Rus.)

5. Shavenko N. A. The letters of law and morality: correlation in the general theoretical aspect. M., 2014. [Shavenko N.A. Bukvy prava i morali: sootnoshenie v obshheteoreticheskom aspekte. M., 2014] – (In Rus.)

6. Arzamasov Yu. G. Implementation of the legislative initiative right of modern Russia: legal regulation, problems, practice // State and law. 2018. № 5. P. 5-17. [Arzamasov Ju.G Realizacija prava zakonodatel'noj iniciativy sovremennoj Rossii: pravovaja reglamentacija, problemy, praktika // Gosudarstvo i pravo. 2018. №5. S. 5-17] – (In Rus.)

7. Kiselev P. I. The The legislative role of acts of justice in modern Russia: theoretical-legal and applied aspects. Abstract of dissertation for the degree of candidate of legal sciences. Krasnodar, 2010. [Kiselev P.I Pravotvorcheskaja rol' aktov pravosudija v sovremennoj Rossii: teoriko – pravovoj i prikladnoj aspekty. Avtoreferat dissertacii na soiskanie uchenoj stepeni kandidata juridicheskih nauk. Krasnodar, 2010] – (In Rus.)

8. Popov O. V. Theoretical and legal issues of judicial law-making in the Russian Federation. Abstract of dissertation for the degree of candidate of legal sciences. Kazan, 2004. [Popov O.V Teoretiko – pravovye voprosy sudebnogo pravotvorchestva v RF. Avtoreferat dissertacii na soiskanie uchenoj stepeni kandidata juridicheskih nauk. Kazan', 2004] – (In Rus.)

9. Korostelkina O. N. Judicial practice and judicial precedent in the system of sources of Russian law. Abstract of dissertation for the degree of candidate of legal sciences. M., 2005. [Korostelkina O.N Sudebnaja praktika i sudebnyj precedent v sisteme istochnikov Rossijskogo prava. Avtoreferat dissertacii na soiskanie uchenoj stepeni kandidata juridicheskih nauk. M., 2005. – (In Rus.)

10. Raslin V. L. Law-forming role of the judicial authorities in the Russian Federation. Abstract of dissertation for the degree of candidate of legal sciences. M., 2007. [Raslin V.L Pravoobrazujushhaja rol' organov sudebnoj vlasti v Rossijskoj Federacii. Avtoreferat dissertacii na soiskanie uchenoj stepeni kandidata juridicheskih nauk. M., 2007] – (In Rus.)

ВОПРОСЫ ОРГАНИЗАЦИОННОЙ СТРУКТУРЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ КАК «ИДЕЯ» СОВРЕМЕННОГО ГОСУДАРСТВА (часть первая)

УДК 342.9.07 *ГСНТИ 10.17.25*
ББК 67.401.02 *Код ВАК 12.00.02*

Р. С. Гарипов
Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Екатеринбург, Россия

В. Ш. Шайхатдинов
Уральский государственный юридический университет, Екатеринбург, Россия
AuthorID: 899901

АННОТАЦИЯ:
Предмет: взгляды ученых и правовые нормы об организационной структуре государственной гражданской службы Российской Федерации и муниципальной службы в Российской Федерации.
Цель работы: выявление видов правовых отношений в сфере государственной и муниципальной службы и их содержание, определение организационной структуры гражданской службы и муниципальной службы.
Методы и методология проведения работы: общенаучные методы (системного анализа, общеправового синтеза, системного моделирования), специальные научные методы (сравнительного правоведения, формально-юридический, метод толкования права).
Результаты работы. В работе отмечается, что организационная структура государственной и муниципальной службы связана с классификацией государственной службы на виды и уровни, выявлены эти виды и уровни. Особое внимание уделено системе должностей гражданской и муниципальной службы, системе классных чинов, структуре и штатам аппаратов государственных и муниципальных органов, органам управления государственной и муниципальной службой. Проведен сравнительный анализ организационных структур государственной службы некоторых государств дальнего и ближнего зарубежья. Обоснованы предложения по совершенствованию российского законодательства о государственной и муниципальной службе, по улучшению структуры государственных и муниципальных органов.
Научная новизна. Научная новизна состоит в анализе нормативных правовых актов и научной литературы по вопросам организационной структуры государственной гражданской службы Российской Федерации и муниципальной службы в Российской Федерации. Ранее эти вопросы не подвергались комплексному научному исследованию.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:
государственная гражданская служба, муниципальная служба, организационная структура государственной гражданской и муниципальной службы, должности гражданской службы, должности муниципальной службы, орган управления государственной службой.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ:
Рафик Садыкович Гарипов, кандидат юридических наук, доцент, Уральский институт управления, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации,
620144, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 Марта, 66, rafik.garipov@ui.ranepa.ru

Владимир Шамильевич Шайхатдинов, доктор юридических наук, профессор, Уральский государственный юридический университет
620137, Россия, г. Екатеринбург, ул. Комсомольская, 21, professor-ekb@yandex.ru

© Р. С. Гарипов, В. Ш. Шайхатдинов, 2019

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ: Гарипов Р. С., Шайхатдинов В.Ш. Вопросы организационной структуры государственной гражданской службы Российской Федерации и муниципальной службы в Российской Федерации: сравнительно-правовой аспект как «идея» современного государства (часть первая)// Муниципалитет: экономика и управление. 2019. № 4 (29). С. 77—94.

Анализ законодательства, подзаконных нормативных правовых актов и соответствующей научной литературы в части организационной структуры государственной гражданской службы и муниципальной службы, на наш взгляд, необходимо проводить после уяснения вопросов о видах правоотношений в сфере российской государственной службы, а также муниципальной службы и их содержания. Исходя из исследований российских ученых различаются следующие виды этих правоотношений. Во-первых, организационно-структурные правоотношения [1, с. 34-36]. Во-вторых, правоотношения организационно-служебные [2, с. 29-30]. В-третьих, организационно-социальные правоотношения [3, с. 14]. В свою очередь организационно-структурные правоотношения складываются в связи с организацией системы и структуры государственной службы: подразделение государственной службы на виды и уровни, учреждение системы должностей государственной службы, системы классных чинов служащих, утверждение структуры и штатов аппаратов государственных органов, формирование органов управления государственной службой. Что касается организационно-служебных правоотношений, то они возникают в процессе прохождения службы по поводу организации профессиональной деятельности служащих, управления их служебной карьерой. Организационно-социальные правоотношения – это правовые отношения по организации социальной защиты государственных служащих и членов их семей.

Материальные правоотношения в сфере государственной службы включают служебно-трудовые и служебно-социальные правоотношения. Первые охватывают правовые связи, существующие в ходе прохождения гражданами гражданской службы и ее прекращения. Служебно-социальные правоотношения состоят из правовых отношений по поводу предоставления государственным служащим и членам их семей различных мер (видов) социальной защиты.

Необходимым является исследование содержание таких понятий как «организационная структура», «штаты», «штатная численность», «предельная штатная численность», «типовые штаты», «организационная структура федеральной гражданской службы» и «организационная структура должностей федеральной гражданской службы».

Под организационной структурой понимается документ, схематически отражающий состав и иерархию подразделений государственного, муниципального органа, организации [4, с. 181]. Организационная структура устанавливается исходя из целей деятельности государственных и муниципальных органов, организаций и необходимых для достижения этих целей подразделений. Организационная структура государственной службы основана на структуре органов государственного аппарата. С этим связана общая классификация государственной службы на ее виды. Согласно п. 1 ст. 2 Федерального закона от 27 мая 2003 года № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» [5] (далее – Закон № 58-ФЗ) видами российской государственной службы являются гражданская, военная и государственная служба иных видов. Пункты 2 и 3 этой же статьи закрепляют подразделение государственной службы на уровни.

При этом под видами государственной службы понимаются относительно обособленные подразделения единой системы государственной службы, различающиеся особенностями правового регулирования организации и функционирования, а также особенностями статуса государственных служащих. Виды государственной службы основываются на организационном и функциональном строении государственных органов. Государственные органы различаются по уровням, ветвям власти и особенностям организации и функционирования [6, с. 8-9]. В уровнях государственной службы, на наш взгляд, отражается соподчиненность ее элементов. Таким образом, государственная служба Российской Федерации подразделяется: по уровням: на федеральную государственную службу и государственную службу субъектов Российской Фе-

дерации; по ветвям власти: на государственную службу в аппаратах законодательной, исполнительной и судебной власти, в аппаратах иных государственных органов; по характеру организации и деятельности государственных служащих: на гражданскую, военную и государственную службу иных видов. В гражданской службе выделяются подвиды (классы) специализированной службы (служба в налоговых органах, служба судебных приставов, дипломатическая служба и др.) Военная служба включает службу в Вооруженных Силах, службу в Федеральной службе безопасности, в Федеральной службе охраны и др. Государственная служба иных видов состоит из службы в органах и организациях прокуратуры, следственного комитета Российской Федерации, в органах внутренних дел и др. [7, с. 49-50].

Военная служба и государственная служба иных видов являются видами федеральной государственной службы. Гражданская служба по уровням делится на федеральную гражданскую службу и государственную гражданскую службу субъекта Российской Федерации. С учетом изложенного выше можно определить, что система государственной службы Российской Федерации представляет собой совокупность всех ее видов и уровней, имеющих общие правовые и организационные основы, но различающихся по функционально-целевой направленности деятельности государственных органов и их служащих [8, с. 19]. Определение государственной гражданской службы дано в п. 1 ст. 5 Закона № 58-ФЗ, федеральной государственной гражданской службы – в п. 2 этой же статьи, а гражданской службы субъектов Российской Федерации – в п. 3 этой статьи. Кроме того, определение государственной гражданской службы Российской Федерации содержится в п. 1 ст. 3 Федерального закона от 27 июля 2004года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» [9] (далее – Закон № 79-ФЗ), а подразделение ее на уровни – в п. 2 этой же статьи.

Организационная структура федеральной гражданской службы, на наш взгляд, включает: 1) систему должностей службы; 2) систему классных чинов; 3) структуры и штаты аппаратов государственных органов; 4) органы управления гражданской службой. Должностям гражданской службы посвящена глава 2 Закона № 79-ФЗ (статьи 8-10). В ст. 8 данного Закона указывается, что должности федеральной гражданской службы учреждаются федеральным законом или указом Президента Российской Федерации, должности государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации – законами или иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, с учетом положений Закона № 79-ФЗ. В ст. 9 Закона № 79-ФЗ содержится классификация должностей гражданской службы. Должности государственной гражданской службы учреждаются в органах законодательной, исполнительной и судебной власти, а также в иных государственных органах. Речь идет об Администрации Президента Российской Федерации, Аппарате Правительства Российской Федерации, аппаратах Государственной Думы и Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, Генеральной прокуратуры Российской Федерации и др. Должности федеральной гражданской службы подлежат включению в реестр должностей, где эти должности подразделяются по органам, категориям и группам. Классификация должностей гражданской службы в соответствии со ст. 9 № 79-ФЗ выражается в категориях и группах. К категориям относятся руководители, помощники (советники), специалисты и обеспечивающие специалисты. Группы должностей составляют высшие, главные, ведущие, старшие и младшие должности. В п. 1 ст. 10 Закона № 79-ФЗ указано, что должности федеральной государственной гражданской службы, классифицированные по государственным органам, категориям, группам, а также иным признакам составляют перечни должностей федеральной государственной гражданской службы, являющиеся соответствующими разделами Реестра должностей федеральной государственной гражданской службы. Такой Реестр утвержден Указом Президента Российской Федерации от 31 декабря 2005 года № 1574 «О Реестре должностей федеральной государственной гражданской службы» [10]. Исходя из видов, федеральная гражданская служба подразделяется на государственную службу в Администрации Президента Российской Федерации, в аппаратах Государственной Ду-

мы и Совета Федерации Федерального Собрания, в аппаратах Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти, в аппаратах иных федеральных государственных органов (ЦИК, Счетной палаты, Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, Уполномоченного по правам ребенка в Российской Федерации, Уполномоченного по правам предпринимателей в Российской Федерации, прокуратуре Российской Федерации, Следственном комитете Российской Федерации), в аппаратах Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, других федеральных судов. По уровню федеральной гражданской службы следует различать гражданскую службу центральных государственных органов и службу территориальных органов федеральных государственных органов.

Аналогично построена гражданская служба в субъектах Российской Федерации. По видам она включает гражданскую службу в аппаратах законодательных (представительных) органов государственной власти, лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации, в аппаратах органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также в аппаратах судебных органов субъектов Российской Федерации. По уровням гражданская служба субъектов Российской Федерации состоит из гражданской службы высших органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, отраслевых органов исполнительной власти и территориальных органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Муниципальная служба, будучи как и гражданская служба, частью публичной службы, во многом схожа с гражданской службой и тесно связана с последней.

Соответствующие положения о взаимосвязи гражданской службы и муниципальной службы закреплены в ст.7 № 79-ФЗ и в ст. 5 Федерального закона от 2 марта 2007 года № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» [11] (далее – ФЗ № 25). Что касается видов и уровней муниципальной службы, то они следующие. Если исходить из указанных выше критериев классификации государственной службы, прежде всего гражданской службы, то классификация муниципальной службы представляется следующей. Она основана на положениях Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [1] (далее – ФЗ № 131). Согласно ст. 34 данного Закона структуру органов местного самоуправления составляют представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования), контрольно-счетный орган муниципального образования, иные органы и выборные должностные лица местного самоуправления. Кроме того, в муниципальных образованиях создаются избирательные комиссии. В связи с этим видами муниципальной службы следует считать службу в аппарате представительных органов муниципальных образований, в аппарате глав муниципальных образований, в аппарате местных администраций, в аппарате контрольно-счетных органов муниципальных образований, в аппарате иных органов местного самоуправления, в аппарате избирательных комиссий муниципальных образований. Уровнями муниципальной службы являются служба в аппарате местных администраций, служба в отраслевых органах местных администраций, служба в территориальных органах местных администраций. Так, согласно Структуре Администрации города Екатеринбурга, утвержденной решением Екатеринбургской городской Думы от 17 февраля 2009 года № 14/72 [12], в аппарат Главы города входят первый заместитель Главы и 9 заместителей Главы. К отраслевым органам Администрации Екатеринбурга с правами юридического лица отнесены: Департамент по управлению муниципальным имуществом; Департамент архитектуры, градостроительства и регулирования земельных отношений, Управление жилищного и коммунального хозяйства, Управление здравоохранения, Управление культуры, Департамент образования, Управление по физической культуре и спорту, Департамент финансов. Иными отраслевыми органами Администрации являются: Финансово-бухгалтерское управление, Земельный комитет, Комитет административных органов, Комитет благоустройства, Управление по развитию внешнеэкономических связей, Комитет по жилищной

политике, Комитет по организационно-контрольной работе, Комитет организационного обеспечения и протокола, Комитет по молодежной политике, Комитет по строительству, Комитет по транспорту, организации дорожного движения и развитию улично-дорожной сети, Комитет по экологии и природопользованию, Департамент экономики, Правовой департамент, Департамент информатизации, Комитет социальной политики, Комитет промышленной политики и развития предпринимательства, Контрольно-ревизионное управление, Департамент кадровой политики, Отдел мобилизационной и специальной работы, Департамент информационной политики, Отдел по делам архивов, Комитет по товарному рынку, Комитет по организации бытового обслуживания населения, Департамент общественных связей. В число органов Администрации города Екатеринбурга также входят территориальные органы, их семь, по числу административных районов.

В структуру Администрации Симферопольского района Республики Крым в соответствии с решением Симферопольского районного Совета Республики Крым от 29 декабря 2015 года № 418 [13] входят аппарат Главы Администрации, один Департамент, 10 управлений, 9 отделов, 5 секторов.

Федеральный закон от 2 марта 2007 года № 25-ФЗ в ст. 8 содержит классификацию должностей муниципальной службы. Должности муниципальной службы подразделяются на группы: высшие, главные, ведущие, старшие и младшие. Деление должностей муниципальной службы на группы представляет собой иерархическую дифференциацию должности, обусловленную спецификой выполняемых обязанностей, сложностью и степенью ответственности по той или иной должности. В данном случае имеет место тесная взаимосвязь муниципальной службы с государственной гражданской службой. В то же время в ч. 1 ст. 7 ФЗ-№ 25 речь идет не о категориях должностей муниципальной службы, а о классификации этих должностей по функциональным признакам должностей. Проведение такой классификации предоставлено субъектам Российской Федерации. По мнению некоторых авторов, классификация должностей муниципальной службы по функциональным признакам на категории может использоваться в законах субъектов Российской Федерации о муниципальной службе [14]. Получается, что классификация на категории может иметь место, а может и не иметь. Это подтверждается на практике. Так, в некоторых субъектах Российской Федерации предусмотрена классификация должностей муниципальной службы на категории. Например, согласно Закону Калужской области от 27 декабря 2006 года № 276-ОЗ «О Реестре муниципальных должностей и муниципальных должностей муниципальной службы и отдельных вопросах регулирования оплаты труда лиц, замещающих муниципальные должности в Калужской области» [15] должности муниципальной службы подразделяются на категории: руководители; помощники (советники); специалисты; обеспечивающие специалисты. Несколько по-иному осуществлена классификация должностей муниципальной службы в Законе Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 20 июля 2007 года № 97-оз «О Реестре должностей муниципальной службы в Ханты-Мансийском автономном округе – Югры» [16]. В этом Законе классификация должностей муниципальной службы на группы сопровождается указанием на функцию, для выполнения которой учреждаются соответствующие должности: «руководитель», «помощник (советник)», «специалист», «обеспечивающий специалист». Поэтому представляется необходимым внести в ч. 1 ст. 7 ФЗ-№ 25 изменения, предусматривающие обязательную классификацию муниципальной службы на группы и категории.

Соотношение должностей муниципальной службы и должностей государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации устанавливается законами субъектов Российской Федерации. Таковы Закон Иркутской области от 15 октября 2007 года № 89-оз «О Реестре должностей муниципальной службы в Иркутской области и соотношении должностей муниципальной службы и должностей государственной гражданской службы Иркутской области» [17], Закон Костромской области от 24 апреля 2008 года № 305-4-ЗКО «О соотношении должностей муниципальной службы и должностей государственной гражданской службы Костромской области» [18], Закон Новосибирской области от 11 июня 2008 года № 233-ОЗ «О соотношении

должностей муниципальной службы и должностей государственной гражданской службы Новосибирской области» [19] и др. Изучение перечисленных выше законов Иркутской, Костромской и Новосибирской областей показало, что ввиду отсутствия в федеральном законодательстве оснований для установления соотношений должностей муниципальной службы и должностей государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации, указанное соотношение произведено по различным основаниям. В Законе Новосибирской области соотношение должностей произведено с учетом численности населения муниципального образования (от менее 5 тыс. человек до свыше 1 млн. человек). Внутри муниципальных образований за основу соотношения приняты должности. В Законе Иркутской области должности соотносятся следующим образом: 1) представительные органы муниципальных образований – Законодательное Собрание области; 2) местные администрации – исполнительные органы государственной власти области; 3) контрольно-счетные органы муниципальных образований – Контрольно-счетная палата области; 4) избирательные комиссии муниципальных образований – Избирательная комиссия области. Внутри аппаратов органов власти за основу соотношения должностей также приняты должности. В Законе Костромской области соотношение должностей построено по аппаратам исполнительных и представительных органов, контрольных органов и избирательных комиссий, а внутри них – по группам должностей. Представляется, что основания соотношения должностей муниципальной службы и должностей гражданской службы субъектов Российской Федерации должны быть установлены федеральным законодательством. Организационная структура государственной гражданской службы и организационная структура муниципальной службы включают и системы классных чинов. Общие положения об условиях присвоения, сохранения классных чинов, о лишении присвоенного классного чина содержатся в ст. 13 ФЗ № 58, в ст. 11 ФЗ № 70 и в ст. 9.1 ФЗ № 25 ФЗ. Согласно ст. 13 ФЗ № 58 в соответствии с федеральным законом о видах государственной службы гражданам, проходящим государственную службу, присваиваются классные чины, дипломатические ранги, воинские и специальные звания. В соответствии с федеральным законом о виде государственной службы для граждан, проходящих государственную гражданскую службу субъектов Российской Федерации, устанавливаются классные чины. В ст. 13 ФЗ № 58 установлены общие условия присвоения, сохранения классных чинов, дипломатических рангов, воинских и специальных званий. Изложены также общие правила учета ранее присвоенного классного чина, дипломатического ранга, воинского и специального звания при переводе государственного служащего с государственной службы одного вида на государственную службу другого вида. Кроме того, установлено, что соотношение классных чинов, дипломатических рангов, воинских и специальных званий устанавливается указом Президента Российской Федерации, а классные чины гражданской службы субъекта Российской Федерации присваиваются с учетом положений данной статьи ФЗ № 58 в порядке, установленном нормативными правовыми актами соответствующего субъекта Российской Федерации. Более подробные положения о классных чинах гражданской службы изложены в ст. 11 ФЗ № 79 «Классные чины гражданской службы, классные чины юстиции, дипломатические ранги». Определено, в каких случаях гражданским служащим присваиваются классные чины гражданской службы, классные чины юстиции, дипломатические ранги. Установлено, какие классные чины присваиваются гражданским служащим, замещающим должности высшей группы, главной группы, ведущей группы, старшей группы, младшей группы. Определены также должностные лица, которые присваивают те или иные чины гражданской службы (Президент Российской Федерации, руководители федеральных государственных органов, представители нанимателя). Кроме того, установлено, что порядок присвоения и сохранения классных чинов гражданским служащим, соотношение классных чинов гражданской службы, а также соответствие классных чинов гражданской службы должностям федеральной гражданской службы высшей группы должностей определяется указом Президента Российской Федерации. Соответствие классных чинов гражданской службы Российской Федерации должностям федеральной гражданской

службы главной, ведущей, старшей и младшей группы должностей в федеральных органах исполнительной власти устанавливается постановлением Правительства Российской Федерации. В иных федеральных органах указанное соответствие устанавливается актом федерального государственного органа. Что касается порядка присвоения и сохранения классных чинов юстиции федеральным гражданским служащим, а также соответствие классных чинов юстиции должностям федеральной гражданской службы, то они устанавливаются указом Президента Российской Федерации. Наконец, порядок присвоения и сохранения классных чинов гражданской службы субъекта Российской Федерации их соответствия должностям гражданской службы субъекта устанавливается законом субъекта Российской Федерации.

Положение о порядке присвоения и сохранения классных чинов государственной гражданской службы Российской Федерации федеральным государственным гражданским служащим утверждено Указом Президента Российской Федерации от 1 февраля 2005 года № 113 [20]. В этом Указе приведен перечень классных чинов, соответствующих группам должностей федеральной гражданской службы, изложен порядок присвоения классных чинов, как первых, так и присваиваемых в период прохождения службы. К Указу приложены Таблица соответствия квалификационных разрядов федеральных государственных служащих классным чинам государственной гражданской службы Российской Федерации, предусмотренным Федеральным законом от 27 июля 2004 год № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», а также Таблица соотношения классных чинов федеральной государственной гражданской службы, воинских и специальных званий, классных чинов юстиции, классных чинов прокурорских работников. Вопросы соответствия классных чинов гражданской службы должностям федеральной гражданской службы высшей группы должностей урегулированы Указом Президента Российской Федерации от 23 августа 2019 года № 396 «Об утверждении таблицы соответствия классных чинов государственной гражданской службы Российской Федерации должностям федеральной государственной гражданской службы высшей группы должностей» [21]. Правительство Российской Федерации постановлением от 1 августа 2019 года № 100 утвердило Таблицу соответствия классных чинов государственной гражданской службы Российской Федерации должностям федеральной государственной гражданской службы главной, ведущей, старшей и младшей групп должностей в федеральных органах исполнительной власти [22].

В субъектах Российской Федерации отношения по организации государственной службы субъектов Российской Федерации включают, в частности: 1) учреждение должностей государственной службы; 2) распределение должностей государственной службы по группам и категориям; 3) утверждение реестра должностей государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации; 4) установление порядка присвоения классных чинов гражданской службы субъекта Российской Федерации; установление соответствия должностей гражданской службы субъекта Российской Федерации с должностями муниципальной службы в субъекте Российской Федерации, классных чинов государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации с классными чинами муниципальной службы в субъекте Российской Федерации и др. Так, Закон Краснодарского края от 16 июля 2010 года № 2001-КЗ «О порядке присвоения и сохранения классных чинов государственной гражданской службы Краснодарского края государственным гражданским служащим Краснодарского края» [23] содержит положения о продолжительности гражданской службы в классных чинах, о присвоении первого классного чина и очередных классных чинов, перечень субъектов, присваивающих классные члены. К данному Закону приложены таблицы соотношения классных чинов государственной гражданской службы Краснодарского края, классных чинов федеральной государственной гражданской службы, классных чинов государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации (за исключением Краснодарского края), воинских и специальных званий, классных чинов юстиции, классных чинов прокурорских работников, классных чинов муниципальной службы, а также соответствия классных чинов государственной гражданской службы Краснодарского края

должностям государственной гражданской службы Краснодарского края. На наш взгляд, в данном случае региональный законодатель вышел за пределы предоставленных ему федеральным законодателем полномочий. Как уже отмечалось, в соответствии с ч. 19 ст. 11 ФЗ № 79 законом субъекта Российской Федерации устанавливается лишь соответствие классных чинов гражданской службы Российской Федерации должностям гражданской службы субъекта Российской Федерации. Полномочие на установление соответствия классных чинов субъекта Российской Федерации классным чинам федеральной государственной службы субъекту Российской Федерации не предоставлено.

Несколько по особому регулируются отношения по установлению классных чинов муниципальных служащих. Как определено в ст. 9.1 ФЗ № 25, законом субъекта Российской Федерации могут быть предусмотрены классные чины муниципальных служащих и установлен порядок их присвоения, а также порядок их сохранения при переводе муниципальных служащих на иные должности муниципальной службы и при увольнении с муниципальной службы. В связи с этим законодательные (представительные) органы субъектов Российской Федерации предусматривают классные чины муниципальных служащих на территории своих субъектов Российской Федерации, определяют порядок их присвоения и сохранения, а также соотношение классных чинов гражданской службы субъектов Российской Федерации и классных чинов муниципальных служащих. Органы местного самоуправления устанавливают порядок организации работы по присвоению классных чинов. Так, например, установление классных чинов муниципальных служащих, порядка присвоения и сохранения производится законами субъектов Российской Федерации о муниципальной службе. Что касается соотношения классных чинов муниципальных служащих и классных чинов гражданских служащих субъекта Российской Федерации, то оно нередко осуществляется отдельными актами субъектов Российской Федерации. Примерами таких актов являются уже упоминавшийся Закон Краснодарского края от 16 июля 2010 года № 2001-КЗ «О порядке присвоения и сохранения классных чинов государственной гражданской службы Краснодарского края государственным гражданским служащим Краснодарского края» [23] и Постановление Губернатора ХМАО-Югры от 8 июня 2009 года № 84 «Об установлении соответствия классных чинов государственной гражданской службы Ханты-Мансийского автономного округа – Югры и классных чинов муниципальных служащих» [24].

Из муниципальных актов по вопросам классных чинов следует упомянуть Порядок организации работы по присвоению классных чинов муниципальной службы муниципальным служащим городского округа «Город Белгород», который утвержден решением Совета депутатов города Белгорода от 25.02.2016 года № 335 [25], Положение о порядке присвоения и сохранения классных чинов муниципальным служащим, утвержденное постановлением Главы Чистопольского муниципального района от 8 мая 2015 года № 4 [26], постановление Мэрии города Ярославля от 3 сентября 2014 года № 2195 «О классных чинах муниципальной службы» [27] и др.

Структура и штаты аппаратов государственных и муниципальных органов взаимосвязаны. Под штатом понимается утвержденный соответствующим органом или должностным лицом постоянный состав работников (служащих) государственного или муниципального органа с указанием его структуры, количества должностей и положенных по каждой должности должностных окладов [6, с. 328]. Штаты государственных и муниципальных органов находят свое выражение в штатном расписании этих органов. Штатное расписание – это нормативный документ государственного или муниципального органа, оформляющий структуру, штатный состав и численность государственного или муниципального органа с указанием количества одноименных должностей (вакансий) и размера заработной платы в зависимости от занимаемой должности [6, с. 328].

Последний элемент организационной структуры российской государственной гражданской службы и организационной структуры муниципальной службы – органы управления службой. Согласно ст. 16 ФЗ № 58 система управления государственной службой создается на федеральном уровне и на уровне субъектов Российской Федерации. Необходимость образования органов

по управлению государственной гражданской службой вытекает из положений ч. 6 ст. 71 ФЗ № 79. В настоящее время управление гражданской службой характеризуется отсутствием на федеральном уровне специализированного управленческого органа. И это имеет место несмотря на положения ст. 16 ФЗ № 58 о том, что система управления государственной службой создается на федеральном уровне и на уровне субъектов Российской Федерации. В действительности, на федеральном уровне дело с управлением государственной службой обстоит следующим образом. При Президенте Российской Федерации действует Комиссия по вопросам государственной службы и резерва управленческих кадров в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 9 февраля 2013 года № 126 [28]. Комиссия готовит Президенту Российской Федерации предложения по совершенствованию правового и организационного обеспечения государственной службы, рассматривает предложения по совершенствованию законодательства о государственной службе, проводит анализ практики применения законодательства о государственной службе и др. Органом управления государственной службой эта комиссия не является. Нельзя считать федеральным органом управления государственной службой и Управление Президента Российской Федерации по вопросам государственной службы и кадров, Положение о котором утверждено Указом Президента Российской Федерации от 4 декабря 2009 года № 1382 [29]. Управление подготавливает Президенту Российской Федерации предложения по реализации государственной политики в области противодействия коррупции в государственных органах, муниципальных органах, организациях, реформированию и развитию государственной и муниципальной службы. Отдельные управленческие полномочия в сфере гражданской службы осуществляет Правительство Российской Федерации.

Так, согласно ст. 45 ФЗ № 79 Правительство Российской Федерации устанавливает порядок и условия предоставления ежегодного дополнительного оплачиваемого отпуска федеральным гражданским служащим, имеющим ненормированный служебный день. Правительство Российской Федерации устанавливает порядок и условия возмещения расходов, связанных с переездом федерального гражданского служащего и членов его семьи в другую местность при переводе гражданского служащего в другой государственный орган (ст. 52 ФЗ № 79). Правительство Российской Федерации также устанавливает порядок и размеры возмещения федеральным гражданским служащим расходов на наем (поднаем) жилого помещения, обеспечения их служебными помещениями (ст. 52 ФЗ № 79). Правительство Российской Федерации утверждает государственный заказ на профессиональную переподготовку, повышение квалификации и стажировку федеральных гражданских служащих (ст. 63 ФЗ № 79).

Непосредственную управленческую деятельность в области государственной гражданской службы на сегодняшний день осуществляет Минтруд России. Согласно Положению о Министерстве труда и социальной защиты Российской Федерации, утвержденному постановлением Правительства Российской Федерации от 19 июня 2012 года № 610 [30], Минтруд России является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере государственной гражданской службы. В составе Министерства этими вопросами непосредственно занимается Департамент государственной политики в сфере государственной и муниципальной службы, противодействия коррупции. Из актов Минтруда по вопросам гражданской службы следует упомянуть приказы Минтруда России от 29 марта 2019 года № 195н «Об утверждении формы плана проведения ротации федеральных государственных гражданских служащих и порядка его утверждения» [31] и от 5 июня 2019 года № 178н «Об утверждении перечня приоритетных направлений профессионального развития федеральных государственных гражданских служащих на 2019-2020 годы» [32]. Однако вызывает сомнение возможность регламентации государственной гражданской службы актами Минтруда России как исполнительного органа, как в силу иерархии органов власти, так и в силу принципа разделения властей [33, с. 559].

В субъектах Российской Федерации управление гражданской службой находится в ведении консультативных (совеща-

тельных) органов при высших должностных лицах субъектов Российской Федерации, аппарат высших должностных лиц, и в некоторых случаях – специальных органов по управлению государственной службой. Приведем некоторые примеры. Указом Президента Республики Татарстан от 12 июня 2014 года № УП-569 [34] образован Совет по кадровой политике при Президенте Республики и утверждено Положение об этом Совете. В Республике Северная Осетия – Алания в качестве самостоятельного подразделения Администрации Главы Республики и Правительства Республики действует управление по кадровой политике и государственной гражданской службе. Положение об этом Управлении утверждено Указам Главы Республики от 5 марта 2019 года № 57 [35]. Аналогичная ситуация имеет место в Свердловской области. Указом Губернатора Свердловской области от 27 августа 2019 года № 423-УГ утверждены Положение об Аппарате Губернатора Свердловской области и Правительства Свердловской области и Положение о Департаменте государственной службы, кадров и наград Губернатора Свердловской области и Правительства Свердловской области [36]. В Ханты-Мансийском автономном округе – Югре управление гражданской службой возложено на Департамент государственной гражданской службы и кадровой политики, Положение о котором утверждено постановлением Губернатора Автономного округа от 23 января 2014 года № 8 [37], а в Ярославской области – на Управление государственной службы и кадровой политики Правительства области, Положение о котором утверждено Распоряжением Губернатора области от 28 июня 2018 года № 241-р [38].

Управление муниципальной службой в виде координации осуществляется теми же органами, что и управление государственной гражданской службой, то есть. Администрацией Президента Российской Федерации, Правительством Российской Федерации, Минтрудом России, органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Непосредственное же управление муниципальной службой осуществляется представительными органами местного самоуправления, главами муниципальных образований, местными администрациями. Что касается специальных управленческих органов, то они следующие. В администрации Симферопольского района Республики Крым это отдел кадровой политики и муниципальной службы, в администрации муниципального образования Город Ноябрьск – отдел муниципальной службы и кадровой работы, в администрации города Екатеринбурга – Департамент кадровой политики и др.

ЛИТЕРАТУРА

1. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ [электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс. URL: http://www.consultant.ru (дата обращения 17.10.2019).

2. Старилов Ю. Н. Служебное право: учебник. М.: Бек, 1996.

3. Чаннов С. Е., Пресняков М. В. Служебное право: учебник и практикум. М.: Юрайт, 2019.

4. Бахрах Д. Н., Россинский Б. В., Старилов Ю. Н. Административное право: учебник для вузов. М.: Норма, 2004.

5. О системе государственной службы Российской Федерации: Федеральный закон от 27 мая 2003 года № 58-ФЗ [электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс. URL: http://www.consultant.ru (дата обращения 17.10.2019).

6. Государственная служба и государственные служащие во Франции. М.: Посольство Франции в России, 1996.

7. Габричидзе Б. Н., Чернявский А. Г. Служебное право: Учебник. М.: Дашков и К, 2003.

8. Граждан В. Д. Государственная гражданская служба: учебник. М.: КНОРУС, 2007.

9. О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федеральный закон от 27июля 2004 г. N 79-ФЗ [электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс. URL: http://www.consultant.ru (дата обращения 18.10.2019).

10. О Реестре должностей федеральной государственной гражданской службы: Указ Президента Российской Федерации от 31 декабря 2005 года № 1574 [электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс. URL: http://www.consultant.ru (дата обращения 17.10.2019).

11. О муниципальной службе в Российской Федерации: Федеральный закон от 2

марта 2007 года № 25-ФЗ [электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс. URL: http://www.consultant.ru (дата обращения 17.10.2019).

12. Об утверждении структуры Администрации города Екатеринбурга: решение Екатеринбургской городской Думы от 17 февраля 2009 года № 14/72 [электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс. URL: http://www.consultant.ru (дата обращения 21.10.2019).

13. Об утверждении структуры администрации Симферопольского района Республики Крым: решение Симферопольского районного совета Республики Крым от 29 декабря 2015 г. N 418 [электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс. URL: http://www.consultant.ru (дата обращения 25.10.2019).

14. Тихомиров М. Ю. Юридическая энциклопедия. М.: Юринформцентр, 1995.

15. О Реестре муниципальных должностей и муниципальных должностей муниципальной службы и отдельных вопросах регулирования оплаты труда лиц, замещающих муниципальные должности в Калужской области: Закон Калужской области от 27 декабря 2006 года № 276-ОЗ [электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс. URL: http://www.consultant.ru (дата обращения 21.10.2019).

16. О Реестре должностей муниципальной службы в Ханты-Мансийском автономном округе – Югры: Закон Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 20 июля 2007 года № 97-оз [электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс. URL: http://www.consultant.ru (дата обращения 21.10.2019).

17. О Реестре должностей муниципальной службы в Иркутской области и соотношении должностей муниципальной службы и должностей государственной гражданской службы Иркутской области: Закон Иркутской области от 15 октября 2007 года № 89-оз [электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс. URL: http://www.consultant.ru (дата обращения 20.10.2019).

18. О соотношении должностей муниципальной службы и должностей государственной гражданской службы Костромской области: Закон Костромской области от 24 апреля 2008 года № 305-4-ЗКО [электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс. URL: http://www.consultant.ru (дата обращения 20.10.2019).

19. О соотношении должностей муниципальной службы и должностей государственной гражданской службы Новосибирской области: Закон Новосибирской области от 11 июня 2008 года № 233-ОЗ [электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс. URL: http://www.consultant.ru (дата обращения 20.10.2019).

20. Положение о порядке присвоения и сохранения классных чинов государственной гражданской службы Российской Федерации федеральным государственным гражданским служащим: Указ Президента Российской Федерации от 1 февраля 2005 года № 113 [электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс. URL: http://www.consultant.ru (дата обращения 20.10.2019).

21. Об утверждении таблицы соответствия классных чинов государственной гражданской службы Российской Федерации должностям федеральной государственной гражданской службы высшей группы должностей: Указ Президента Российской Федерации от 23 августа 2019 года № 396 [электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс. URL: http://www.consultant.ru (дата обращения 25.10.2019).

22. Об утверждении таблицы соответствия классных чинов государственной гражданской службы Российской Федерации должностям федеральной государственной гражданской службы главной, ведущей, старшей и младшей групп должностей в федеральных органах исполнительной власти: Постановление Правительства Российской Федерации от 1 августа 2019 года № 1000 [электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс. URL: http://www.consultant.ru (дата обращения 25.10.2019).

23. О порядке присвоения и сохранения классных чинов государственной гражданской службы Краснодарского края государственным гражданским служащим Краснодарского края: Закон Краснодарского края от 16 июля 2010 года № 2001-КЗ [электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс. URL: http://www.consultant.ru (дата обращения 24.10.2019).

24. Об установлении соответствия классных чинов государственной граждан-

ской службы Ханты-Мансийского автономного округа – Югры и классных чинов муниципальных служащих: Постановление Губернатора ХМАО-Югры от 8 июня 2009 года № 84 [электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс. URL: http://www.consultant.ru (дата обращения 23.10.2019).

25. Об утверждении порядка организации работы по присвоению классных чинов муниципальной службы муниципальным служащим городского округа «Город Белгород»: решение Совета депутатов города Белгорода от 25 февраля 2016 года № 335 [электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс. URL: http://www.consultant.ru (дата обращения 23.10.2019).

26. Об утверждении Положения о порядке присвоения и сохранения классных чинов муниципальным служащим: постановление Главы Чистопольского муниципального района от 8 мая 2015 года № 4 [электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс. URL: http://www.consultant.ru (дата обращения 17.10.2019).

27. О классных чинах муниципальной службы: постановление Мэрии города Ярославля от 3 сентября 2014 года № 2195 [электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс. URL: http://www.consultant.ru (дата обращения 20.10.2019).

28. О Комиссии при Президенте Российской Федерации по вопросам государственной службы и резерва управленческих кадров: Указ Президента Российской Федерации от 9 февраля 2013 года № 126 [электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс. URL: http://www.consultant.ru (дата обращения 23.10.2019).

29. Об утверждении Положения об Управлении Президента Российской Федерации по вопросам государственной службы и кадров: Указ Президента РФ от 4 декабря 2009 г. N 1382 [электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс. URL: http://www.consultant.ru (дата обращения 20.10.2019).

30. Положение о Министерстве труда и социальной защиты Российской Федерации: постановление Правительства Российской Федерации от 19 июня 2012 года № 610 [электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс. URL: http://www.consultant.ru (дата обращения 25.10.2019).

31. Об утверждении формы плана проведения ротации федеральных государственных гражданских служащих и порядка его утверждения: приказ Минтруда России от 29 марта 2019 года № 195н [электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс. URL: http://www.consultant.ru (дата обращения 17.10.2019).

32. Об утверждении перечня приоритетных направлений профессионального развития федеральных государственных гражданских служащих на 2019-2020 годы: приказ Минтруда России от 5 июня 2019 года № 178н [электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс. URL: http://www.consultant.ru (дата обращения 17.10.2019).

33. Гусев А. В. Государственная служба Российской Федерации. Юридический словарь – справочник. Екатеринбург: УрАГС, 2001.

34. О Совете по вопросам кадровой политики при Президенте Республики Татарстан: Указ Президента РТ от 12 июня 2014 года N УП-569 [электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс. URL: http://www.consultant.ru (дата обращения 15.10.2019).

35. Об утверждении Положения об Управлении Главы Республики Северная Осетия-Алания по кадровой политике и государственной гражданской службе: Указ Главы Республики Северная Осетия-Алания от 5 марта 2019 года N 57 [электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс. URL: http://www.consultant.ru (дата обращения 27.10.2019).

36. Об утверждении Регламента Правительства Свердловской области, Положения об Аппарате Губернатора Свердловской области и Правительства Свердловской области и положений об отдельных структурных подразделениях Аппарата Губернатора Свердловской области и Правительства Свердловской области: Указ Губернатора Свердловской области от 27августа 2019 г. N 423-УГ [электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс. URL: http://www.consultant.ru (дата обращения 28.10.2019).

37. О Департаменте государственной гражданской службы и кадровой политики Ханты-Мансийского автономного округа – Югры: Постановление Губернатора ХМАО – Югры от 23 января 2014 года N 8 [элек-

тронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс. URL: http://www.consultant.ru (дата обращения 26.10.2019).

38. Об утверждении Положения об управлении государственной службы и кадровой политики Правительства области: Распоряжение Губернатора Ярославской области от 28 июня 2018 года N 241-р [электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс. URL: http://www.consultant.ru (дата обращения 26.10.2019).

ISSUES OF ORGANIZATIONAL STRUCTURE OF THE STATE CIVIL SERVICE OF THE RUSSIAN FEDERATION AND THE MUNICIPAL SERVICE IN THE RUSSIAN FEDERATION: A COMPARATIVE LEGAL ASPECT AS AN "IDEA" OF THE MODERN STATE (PART ONE)

R. S. Garipov
Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Ekaterinburg, Russia

V. Sh. Shaykhatdinov
Ural State Law University, Ekaterinburg, Russia

ABSTRACT:
Subject: views of scientists and legal norms on the organizational structure of the state civil service of the Russian Federation and municipal service in the Russian Federation.
The aim of the work is to identify the types of legal relations in the sphere of state and municipal service and their content, to determine the organizational structure of the civil service and municipal service.
Methods and methodology: general scientific methods (system analysis, General legal synthesis, system modeling), special scientific methods (comparative law, formal legal, method of law interpretation).
Research result. The paper reveals that the organizational structure of the state and municipal service is associated with the classification of public service into types and levels, these types and levels are identified. Special attention is given to the system of civil and municipal service positiond, the class ranks system, the structure and staff of the state and municipal bodies, the state and municipal service management bodies. A comparative analysis of organizational structures of public service of some far and near abroad countries is carried out. Proposals to improve the Russian legislation on state and municipal service, to improve the structure of state and municipal bodies are justified.
Scientific novelty. Scientific novelty consists in the analysis of normative legal acts and scientific literature on the organizational structure of the state civil service of the Russian Federation and municipal service in the Russian Federation. Previously, these issues have not been comprehensive studied.

KEYWORDS:
state civil service, municipal service, organizational structure of the state civil and municipal service, civil service positions, municipal service positions, class ranks of civil servants, class ranks of municipal employees.

AUTHOR'S INFORMATION:
Rafik S. Garipov, Cand. Sci. (Law), Associate Professor, Ural Institute of Management, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration,
66, 8 March str., Ekaterinburg, Russia, 620144, rafik.garipov@ui.ranepa.ru.

Vladimir Sh. Shaykhatdinov, Dr. Sci. (Law), Professor, Ural State Law University
21, Komsomolskaya str., Ekaterinburg, Russia, 620137, professor-ekb@yandex.ru.

FOR CITATION: Garipov R. S., Shaikhatdinov V. Sh. Issues of organizational structure of the state civil service of the Russian Federation and the municipal service in the Russian Federation: a comparative

legal aspect as an «idea» of the modern state (part one) // Municipality: Economics and Management. 2019. №4 (29). P. 77—94.

REFERENCES

1. On the general principles of local government organization in the Russian Federation: Federal Law of 06.10.2003 № 131-FZ [e-resource] // RLS ConsultantPlus. URL: http://www.consultant.ru (date of access 17.10.2019). // RLS ConsultantPlus. URL: http://www.consultant.ru (date of access 17.10.2019). [Ob obshchikh printsipakh organizatsii mestnogo samoupravleniya v Rossiyskoy Federatsii: Federal'nyy zakon ot 6 oktyabrya 2003 goda № 131-FZ [elektronnyy resurs] // SPS Konsul'tantPlyus. URL: http://www.consultant.ru (data obrashcheniya 17.10.2019)] – (In Rus.)

2. Starilov Yu. N. Office law: course book. M.: Bek, 1996. [Starilov Yu.N. Sluzhebnoe pravo: uchebnik. M.: Bek, 1996.] – (In Rus.)

3. Channov S. E., Presnyakov M. V. Office law: course book and tutorial. M .: Yurait, 2019. [Channov S.E., Presnyakov M.V. Sluzhebnoe pravo: uchebnik i praktikum. M.: Yurayt, 2019] – (In Rus.)

4. Bahrakh D. N., Rossinsky B. V., Starilov Yu. N. Administrative law: course book for universities. M .: Norma, 2004. [Bakhrakh D. N., Rossinskiy B. V., Starilov Yu. N. Administrativnoe pravo: uchebnik dlya vuzov. M.: Norma, 2004] – (In Rus.)

5. On the civil service system of the Russian Federation: Federal Law of 27.05.2003 № 58-FZ [e-resource] // RLS ConsultantPlus. URL: http://www.consultant.ru (date of access 17.10.2019). [O sisteme gosudarstvennoy sluzhby Rossiyskoy Federatsii: Federal'nyy zakon ot 27 maya 2003 goda № 58-FZ [elektronnyy resurs] // SPS Konsul'tantPlyus. URL: http://www.consultant.ru (data obrashcheniya 17.10.2019)] – (In Rus.)

6. Public service and civil servants in France. M .: Embassy of France in Russia, 1996. [Gosudarstvennaya sluzhba i gosudarstvennye sluzhashchie vo Frantsii. M.: Posol'stvo Frantsii v Rossii, 1996] – (In Rus.)

7. Gabrichidze B. N., Chernyavsky A. G. Business Law: Textbook. M .: Dashkov and K., 2003. [Gabrichidze B. N., Chernyavskiy A. G. Sluzhebnoe pravo: Uchebnik. M.: Dashkov i K, 2003] – (In Rus.)

8. Grazhdan V. D. State civil service: textbook. M .: KNORUS, 2007. [Grazhdan V. D. Gosudarstvennaya grazhdanskaya sluzhba: uchebnik. M.: KNORUS, 2007] – (In Rus.)

9. On the state civil service of the Russian Federation: Federal Law of 27.07.2004 № 79-FZ [e-resource] // RLS ConsultantPlus. URL: http://www.consultant.ru (date of access 18.10.2019). [O gosudarstvennoy grazhdanskoy sluzhbe Rossiyskoy Federatsii: Federal'nyy zakon ot 27iyulya 2004 g. N 79-FZ [elektronnyy resurs] // SPS Konsul'tantPlyus. URL: http://www.consultant.ru (data obrashcheniya 18.10.2019)] – (In Rus.)

10. On the Register of Posts of the Federal State Civil Service: Decree of the President of the Russian Federation dated 31.12.2005 № 1574 [e-resource] // ATP ConsultantPlus. URL: http://www.consultant.ru (date of access 17.10.2019). [O Reestre dolzhnostey federal'noy gosudarstvennoy grazhdanskoy sluzhby: Ukaz Prezidenta Rossiyskoy Federatsii ot 31 dekabrya 2005 goda № 1574 [elektronnyy resurs] // SPS Konsul'tantPlyus. URL: http://www.consultant.ru (data obrashcheniya 17.10.2019)] – (In Rus.)

11. On the municipal service in the Russian Federation: Federal Law of 02.03.2007 № 25-FZ [e-resource] // RLS ConsultantPlus. URL: http://www.consultant.ru (date of access 17.10.2019). [O munitsipal'noy sluzhbe v Rossiyskoy Federatsii: Federal'nyy zakon ot 2 marta 2007 goda № 25-FZ [elektronnyy resurs] // SPS Konsul'tantPlyus. URL: http://www.consultant.ru (data obrashcheniya 17.10.2019)] – (In Rus.)

12. On approval of the structure of the Administration of the city of Ekaterinburg: decision of the Ekaterinburg City Council of 17.02.2009 № 14/72 [e-resource] // RLS ConsultantPlus. URL: http://www.consultant.ru (date of access 21.10.2019). [Ob utverzhdenii struktury Administratsii goroda Ekaterinburga: reshenie Ekaterinburgskoy gorodskoy Dumy ot 17 fevralya 2009 goda № 14/72 [elektronnyy resurs] // SPS Konsul'tantPlyus. URL: http://www.consultant.ru (data obrashcheniya 21.10.2019)] – (In Rus.)

13. On approval of the administration structure of the Simferopol district of the Republic of Crimea: decision of the Simferopol district council of the Republic of Crimea dated 29.12.2015 № 418 [electronic resource] // RLS

ConsultantPlus. URL: http://www.consultant.ru (date of access 25.10.2019). [Ob utverzhdenii struktury administratsii Simferopol'skogo rayona Respubliki Krym: reshenie Simferopol'skogo rayonnogo soveta Respubliki Krym ot 29 dekabrya 2015 g. N 418 [elektronnyy resurs] // SPS Konsul'tantPlyus. URL: http://www.consultant.ru (data obrashcheniya 25.10.2019)] – (In Rus.)

14. Tikhomirov M.Yu. Legal Encyclopedia. M .: Yurinformtsentr, 1995. [Tikhomirov M.Yu. Yuridicheskaya entsiklopediya. M.: Yurinformtsentr, 1995] – (In Rus.)

15. On the Register of municipal posts and municipal posts of the municipal service and certain issues of regulation of remuneration of persons holding municipal posts in the Kaluga Region: Law of the Kaluga Region dated 27.12.2006 № 276-OZ [e-resource] // RLS ConsultantPlus. URL: http://www.consultant.ru (date of access 21.10.2019). [O Reestre munitsipal'nykh dolzhnostey i munitsipal'nykh dolzhnostey munitsipal'noy sluzhby i otdel'nykh voprosakh regulirovaniya oplaty truda lits, zameshchayushchikh munitsipal'nye dolzhnosti v Kaluzhskoy oblasti: Zakon Kaluzhskoy oblasti ot 27 dekabrya 2006 goda № 276-OZ [elektronnyy resurs] // SPS Konsul'tantPlyus. URL: http://www.consultant.ru (data obrashcheniya 21.10.2019)] – (In Rus.)

16. On the Register of municipal service posts in the Khanty-Mansiysk Autonomous Okrug – Ugra: Law of the Khanty-Mansiysk Autonomous Okrug – Ugra dated 20.07.2007 № 97-oz [e-resource] // RLS ConsultantPlus. URL: http://www.consultant.ru (date of access 21.10.2019). [O Reestre dolzhnostey munitsipal'noy sluzhby v Khanty-Mansiyskom avtonomnom okruge – Yugry: Zakon Khanty-Mansiyskogo avtonomnogo okruga – Yugry ot 20 iyulya 2007 goda № 97-oz [elektronnyy resurs] // SPS Konsul'tantPlyus. URL: http://www.consultant.ru (data obrashcheniya 21.10.2019)] – (In Rus.)

17. About the Register of municipal service posts in the Irkutsk region and the ratio of municipal service posts and positions of the state civil service of the Irkutsk region: Law of the Irkutsk region of 15.10.2007 № 89-oz [e-resource] // RLS ConsultantPlus. URL: http://www.consultant.ru (date of access 20.10.2019). [O Reestre dolzhnostey munitsipal'noy sluzhby v Irkutskoy oblasti i sootnoshenii dolzhnostey munitsipal'noy sluzhby i dolzhnostey gosudarstvennoy grazhdanskoy sluzhby Irkutskoy oblasti: Zakon Irkutskoy oblasti ot 15 oktyabrya 2007 goda № 89-oz [elektronnyy resurs] // SPS Konsul'tantPlyus. URL: http://www.consultant.ru (data obrashcheniya 20.10.2019)] – (In Rus.)

18. On the ratio of municipal service posts and public civil service posts in the Kostroma Region: Law of the Kostroma Region dated 24.04.2008 № 305-4-ZKO [e-resource] // RLS ConsultantPlus. URL: http://www.consultant.ru (date of access 20.10.2019). [O sootnoshenii dolzhnostey munitsipal'noy sluzhby i dolzhnostey gosudarstvennoy grazhdanskoy sluzhby Kostromskoy oblasti: Zakon Kostromskoy oblasti ot 24 aprelya 2008 goda № 305-4-ZKO [elektronnyy resurs] // SPS Konsul'tantPlyus. URL: http://www.consultant.ru (data obrashcheniya 20.10.2019)] – (In Rus.)

19. On the ratio of municipal service posts and positions of the state civil service of the Novosibirsk Region: Law of the Novosibirsk Region dated 11.06.2008 № 233-OZ [e-resource] // RLS ConsultantPlus. URL: http://www.consultant.ru (date of access 20.10.2019). [O sootnoshenii dolzhnostey munitsipal'noy sluzhby i dolzhnostey gosudarstvennoy grazhdanskoy sluzhby Novosibirskoy oblasti: Zakon Novosibirskoy oblasti ot 11 iyunya 2008 goda № 233-OZ [elektronnyy resurs] // SPS Konsul'tantPlyus. URL: http://www.consultant.ru (data obrashcheniya 20.10.2019)] – (In Rus.)

20. Regulations on the procedure for the appropriation and preservation of class ranks of the state civil service of the Russian Federation by federal state civil servants: Decree of the President of the Russian Federation of 01.02.2005 № 113 [e-resource] // RLS ConsultantPlus. URL: http://www.consultant.ru (date of access 20.10.2019). [Polozhenie o poryadke prisvoeniya i sokhraneniya klassnykh chinov gosudarstvennoy grazhdanskoy sluzhby Rossiyskoy Federatsii federal'nym gosudarstvennym grazhdanskim sluzhashchim: Ukaz Prezidenta Rossiyskoy Federatsii ot 1 fevralya 2005 goda № 113 [elektronnyy resurs] // SPS Konsul'tantPlyus. URL: http://www.consultant.ru (data obrashcheniya 20.10.2019)] – (In Rus.)

21. On the approval of the table of compliance of class ranks of the state civil service of the Russian Federation with the posts of the federal state civil service of the highest group of posts: Decree of the President of the Russian Federation of 23.08.2019 № 396 [e-resource] // RLS ConsultantPlus. URL: http://www.consultant.ru (date of access 25.10.2019). [Ob utverzhdenii tablitsy sootvetstviya klassnykh chinov gosudarstvennoy grazhdanskoy sluzhby Rossiyskoy Federatsii dolzhnostyam federal'noy gosudarstvennoy grazhdanskoy sluzhby vysshey gruppy dolzhnostey: Ukaz Prezidenta Rossiyskoy Federatsii ot 23 avgusta 2019 goda № 396 [elektronnyy resurs] // SPS Konsul'tantPlyus. URL: http://www.consultant.ru (data obrashcheniya 25.10.2019)] – (In Rus.)

22. On approval of the table of conformity of class ranks of the state civil service of the Russian Federation to the posts of the federal state civil service of the main, leading, senior and junior groups of posts in federal executive bodies: Resolution of the Government of the Russian Federation of 01.08.2019 № 1000 [e-resource] // RLS ConsultantPlus. URL: http://www.consultant.ru (date of access 25.10.2019). [Ob utverzhdenii tablitsy sootvetstviya klassnykh chinov gosudarstvennoy grazhdanskoy sluzhby Rossiyskoy Federatsii dolzhnostyam federal'noy gosudarstvennoy grazhdanskoy sluzhby glavnoy, vedushchey, starshey i mladshey grupp dolzhnostey v federal'nykh organakh ispolnitel'noy vlasti: Postanovlenie Pravitel'stva Rossiyskoy Federatsii ot 1 avgusta 2019 goda № 1000 [elektronnyy resurs] // SPS Konsul'tantPlyus. URL: http://www.consultant.ru (data obrashcheniya 25.10.2019)] – (In Rus.)

23. On the procedure for the assignment and preservation of class ranks of the state civil service of the Krasnodar Territory to state civil servants of the Krasnodar Territory: Law of the Krasnodar Territory of 16.06.2010 № 2001-KZ [e-resource] // RLS Consultant Plus. URL: http://www.consultant.ru (date of access 24.10.2019). [O poryadke prisvoeniya i sokhraneniya klassnykh chinov gosudarstvennoy grazhdanskoy sluzhby Krasnodarskogo kraya gosudarstvennym grazhdanskim sluzhashchim Krasnodarskogo kraya: Zakon Krasnodarskogo kraya ot 16 iyulya 2010 goda № 2001-KZ [elektronnyy resurs] // SPS Konsul'tantPlyus. URL: http://www.consultant.ru (data obrashcheniya 24.10.2019)] – (In Rus.)

24. On the establishment of conformity of class ranks of the state civil service of the Khanty-Mansiysk Autonomous Okrug – Ugra and class ranks of municipal servants: Resolution of the Governor of the Khanty-Mansi Autonomous Okrug-Ugra of 08.06.2009 № 84 [e-resource] // RLS Consultant Plus. URL: http://www.consultant.ru (date of access 23.10.2019). [Ob ustanovlenii sootvetstviya klassnykh chinov gosudarstvennoy grazhdanskoy sluzhby Khanty-Mansiyskogo avtonomnogo okruga – Yugry i klassnykh chinov munitsipal'nykh sluzhashchikh: Postanovlenie Gubernatora KhMAO-Yugry ot 8 iyunya 2009 goda № 84 [elektronnyy resurs] // SPS Konsul'tantPlyus. URL: http://www.consultant.ru (data obrashcheniya 23.10.2019)] – (In Rus.)

25. On approval of the organization of work on assigning class ranks of the municipal service to municipal employees of the Belgorod City urban district: Decision of the Council of Deputies of the city of Belgorod dated 25.02.2016 № 335 [e-resource] // RLS Consultant Plus. URL: http://www.consultant.ru (date of access 23.10.2019). [Ob utverzhdenii poryadka organizatsii raboty po prisvoeniyu klassnykh chinov munitsipal'noy sluzhby munitsipal'nym sluzhashchim gorodskogo okruga «Gorod Belgorod»: reshenie Soveta deputatov goroda Belgoroda ot 25 fevralya 2016 goda № 335 [elektronnyy resurs] // SPS Konsul'tantPlyus. URL: http://www.consultant.ru (data obrashcheniya 23.10.2019)] – (In Rus.)

26. On approval of the Regulation on the procedure for the appropriation and preservation of class ranks by municipal employees: Resolution of the Head of the Chistopol municipal district of 08.05.2015 № 4 [e-resource] // RLS Consultant Plus. URL: http://www.consultant.ru (date of access 17.10.2019). [Ob utverzhdenii Polozheniya o poryadke prisvoeniya i sokhraneniya klassnykh chinov munitsipal'nym sluzhashchim: postanovlenie Glavy Chistopol'skogo munitsipal'nogo rayona ot 8 maya 2015 goda № 4 [elektronnyy resurs] // SPS Konsul'tantPlyus. URL: http://www.consultant.ru (data obrashcheniya 17.10.2019)] – (In Rus.)

27. On the class ranks of the municipal service: Resolution of the City Hall of Yaroslavl

dated 03.09.2014 № 2195 [e-resource] // RLS ConsultantPlus. URL: http://www.consultant.ru (date of access 20.10.2019). [O klassnykh chinakh munitsipal'noy sluzhby: postanovlenie Merii goroda Yaroslavlya ot 3 sentyabrya 2014 goda № 2195 [elektronnyy resurs] // SPS Konsul'tantPlyus. URL: http://www.consultant.ru (data obrashcheniya 20.10.2019)] – (In Rus.)

28. About the Commission under the President of the Russian Federation on public service and the reserve of managerial personnel: Decree of the President of the Russian Federation of 09.02.2013 № 126 [e-resource] // RLS Consultant Plus. URL: http://www.consultant.ru (date of access 23.10.2019). [O Komissii pri Prezidente Rossiyskoy Federatsii po voprosam gosudarstvennoy sluzhby i rezerva upravlencheskikh kadrov: Ukaz Prezidenta Rossiyskoy Federatsii ot 9 fevralya 2013 goda № 126 [elektronnyy resurs] // SPS Konsul'tantPlyus. URL: http://www.consultant.ru (data obrashcheniya 23.10.2019)] – (In Rus.)

29. On approval of the Regulation on the Office of the President of the Russian Federation on public service and personnel: Decree of the President of the Russian Federation of 04.12.2009 № 1382 [e-resource] // RLS Consultant Plus. URL: http://www.consultant.ru (date of access 20.10.2019). [Ob utverzhdenii Polozheniya ob Upravlenii Prezidenta Rossiyskoy Federatsii po voprosam gosudarstvennoy sluzhby i kadrov: Ukaz Prezidenta RF ot 4 dekabrya 2009 g. N 1382 [elektronnyy resurs] // SPS Konsul'tantPlyus. URL: http://www.consultant.ru (data obrashcheniya 20.10.2019)] – (In Rus.)

30. Regulation on the Ministry of Labor and Social Protection of the Russian Federation: Decree of the Government of the Russian Federation of 19.06.2012 № 610 [e-resource] // RLS Consultant Plus. URL: http://www.consultant.ru (date of access 25.10.2019). [Polozhenie o Ministerstve truda i sotsial'noy zashchity Rossiyskoy Federatsii: postanovlenie Pravitel'stva Rossiyskoy Federatsii ot 19 iyunya 2012 goda № 610 [elektronnyy resurs] // SPS Konsul'tantPlyus. URL: http://www.consultant.ru (data obrashcheniya 25.10.2019)] – (In Rus.)

31. On approval of the form of the plan for the rotation of federal state civil servants and the procedure for its approval: Order of the Ministry of Labor of Russia dated 29.03.2019 № 195n [e-resource] // RLS Consultant Plus. URL: http://www.consultant.ru (date of access 17.10.2019). [Ob utverzhdenii formy plana provedeniya rotatsii federal'nykh gosudarstvennykh grazhdanskikh sluzhashchikh i poryadka ego utverzhdeniya: prikaz Mintruda Rossii ot 29 marta 2019 goda № 195n [elektronnyy resurs] // SPS Konsul'tantPlyus. URL: http://www.consultant.ru (data obrashcheniya 17.10.2019)] – (In Rus.)

32. On approval of the list of priority areas for the professional development of federal state civil servants for 2019-2020: Order of the Ministry of Labor of Russia dated 05.06.2019 № 178n [e-resource] // RLS Consultant Plus. URL: http://www.consultant.ru (date of access 17.10.2019). [Ob utverzhdenii perechnya prioritetnykh napravleniy professional'nogo razvitiya federal'nykh gosudarstvennykh grazhdanskikh sluzhashchikh na 2019-2020 gody: prikaz Mintruda Rossii ot 5 iyunya 2019 goda № 178n [elektronnyy resurs] // SPS Konsul'tantPlyus. URL: http://www.consultant.ru (data obrashcheniya 17.10.2019)] – (In Rus.)

33. Gusev A. V. State service of the Russian Federation. Law dictionary – reference book. Ekaterinburg: UAPA, 2001. [Gusev A. V. Gosudarstvennaya sluzhba Rossiyskoy Federatsii. Yuridicheskiy slovar' – spravochnik. Ekaterinburg: UrAGS, 2001] – (In Rus.)

34. About the Council on personnel policy under the President of the Republic of Tatarstan: Decree of the President of the Republic of Tatarstan dated 12.06.2014 № UP-569 [e-resource] // RLS Consultant Plus. URL: http://www.consultant.ru (date of access 15.10.2019). [O Sovete po voprosam kadrovoy politiki pri Prezidente Respubliki Tatarstan: Ukaz Prezidenta RT ot 12 iyunya 2014 goda N UP-569 [elektronnyy resurs] // SPS Konsul'tantPlyus. URL: http://www.consultant.ru (data obrashcheniya 15.10.2019)] – (In Rus.)

35. On approval of the Regulation on the Office of the Head of the Republic of North Ossetia-Alania on personnel policy and state civil service: Decree of the Head of the Republic of North Ossetia-Alania on 05.03.2019 № 57 [e-resource] // RLS Consultant Plus. URL: http://www.consultant.ru (date of access 27.10.2019). [Ob utverzhdenii Polozheniya ob

Upravlenii Glavy Respubliki Severnaya Osetiya-Alaniya po kadrovoy politike i gosudarstvennoy grazhdanskoy sluzhbe: Ukaz Glavy Respubliki Severnaya Osetiya-Alaniya ot 5 marta 2019 goda N 57 [elektronnyy resurs] // SPS Konsul'tantPlyus. URL: http://www.consultant.ru (data obrashcheniya 27.10.2019)] – (In Rus.)

36. On approval of the Regulation of the Government of the Sverdlovsk Region, the Regulation on the Office of the Governor of the Sverdlovsk Region and the Government of the Sverdlovsk Region and the regulations on individual structural units of the Office of the Governor of the Sverdlovsk Region and the Government of the Sverdlovsk Region: Decree of the Governor of the Sverdlovsk Region of 27.08.2019 N 423-UG [e-resource] // RLS ConsultantPlus. URL: http://www.consultant.ru (date of access 28.10.2019). [Ob utverzhdenii Reglamenta Pravitel'stva Sverdlovskoy oblasti, Polozheniya ob Apparate Gubernatora Sverdlovskoy oblasti i Pravitel'stva Sverdlovskoy oblasti i polozheniy ob otdel'nykh strukturnykh podrazdeleniyakh Apparata Gubernatora Sverdlovskoy oblasti i Pravitel'stva Sverdlovskoy oblasti: Ukaz Gubernatora Sverdlovskoy oblasti ot 27avgusta 2019 g. N 423-UG [elektronnyy resurs] // SPS Konsul'tantPlyus. URL: http://www.consultant.ru (data obrashcheniya 28.10.2019)] – (In Rus.)

37. About the Department of State Civil Service and Personnel Policy of the Khanty-Mansiysk Autonomous Okrug – Ugra: Resolution of the Governor of the Khanty-Mansi Autonomous Okrug – Ugra of 23.01.2014 № 8 [e-resource] // RLS Consultant Plus. URL: http://www.consultant.ru (date of access 26.10.2019). [O Departamente gosudarstvennoy grazhdanskoy sluzhby i kadrovoy politiki Khanty-Mansiyskogo avtonomnogo okruga – Yugry: Postanovlenie Gubernatora KhMAO – Yugry ot 23 yanvarya 2014 goda N 8 [elektronnyy resurs] // SPS Konsul'tantPlyus. URL: http://www.consultant.ru (data obrashcheniya 26.10.2019)] – (In Rus.)

38. On approval of the Regulation on the management of public service and personnel policy of the Government of the region: Order of the Governor of the Yaroslavl Region of 28.06.2018 № 241-r [e-resource] // RLS Consultant Plus. URL: http://www.consultant.ru (date of access 26.10.2019). [Ob utverzhdenii Polozheniya ob upravlenii gosudarstvennoy sluzhby i kadrovoy politiki Pravitel'stva oblasti: Rasporyazhenie Gubernatora Yaroslavskoy oblasti ot 28 iyunya 2018 goda N 241-r [elektronnyy resurs] // SPS Konsul'tantPlyus. URL: http://www.consultant.ru (data obrashcheniya 26.10.2019)] – (In Rus.)

СОВРЕМЕННЫЕ ТЕНДЕНЦИИ И ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНОЙ ЭКОНОМИКИ

MODERN TRENDS AND PROBLEMS OF DEVELOPMENT OF THE MUNICIPAL ECONOMY

ВЛИЯНИЕ ЦИФРОВОЙ ТРАНСФОРМАЦИИ НА ИНВЕСТИЦИОННУЮ ПРИВЛЕКАТЕЛЬНОСТЬ РЕГИОНА

УДК [332.146:330.322]:004
ББК 65.261.71с51
ГСНТИ 06.54.51
Код ВАК 08.00.05

С. А. Маковкина
Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Екатеринбург, Россия
AuthorID: 660300

Н. Д. Воронов
Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Екатеринбург, Россия

АННОТАЦИЯ:
Предмет: инвестиционные порталы регионов Российской Федерации продемонстрировавшие наиболее высокий рост показателей инвестиционной привлекательности и высокую динамику изменения рейтингового значения, по данным, аккумулируемым Агентством стратегических инициатив.
Цель работы: анализ активности инвестиционных порталов, а так же их посещаемость и удобство пользования потенциальным инвестором для установления взаимосвязи между активностью официального инвестиционного сайта региона и ростом промышленного производства и инвестиционной привлекательности.
Методы и методология проведения работы: общенаучные методы (системного анализа, общеправового синтеза, системного моделирования), специальные научные методы (логического, системного, структурно-функционального и сравнительного анализа.).
Результаты работы. В статье рассмотрена сущность цифровых технологий и их влияние на уровень инвестиционной привлекательности региона. Проведен анализ качества информационного сопровождения государственной инвестиционной политики в Свердловской области и регионов, имеющих высокое место в рейтинг Агентства стратегических инициатив. Исследован успешный опыт наиболее активных российских регионов по продвижению инвестиционных проектов в цифровом пространстве. В качестве вывода сформулированы рекомендации для органов власти и субъектов промышленности Свердловской области.
Научная новизна. Научная новизна состоит в анализе официальных инвестиционных порталов Российской Федерации с использованием специальных средств маркетингового анализа и анализа сайтов, позволяющих выявить активность посетителей портала и способы получения актуальной информации.
Результат работы. В качестве результата предложены методические рекомендации для правительства Свердловской области, Министерства инвестиций и развития Свердловской области, Агентства по привлечению инвестиций по продвижению инвестиционной привлекательности региона и работе с официальным интернет-ресурсом.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:
цифровые технологии, информационные ресурсы, инвестиционная привлекательность, динамика посещения сайта, удобство пользования сайтом.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ:
Светлана Александровна Маковкина, старший преподаватель кафедры экономики и управления, Уральский институт управления, Российская академия народного хозяйства и государст-

© С. А. Маковкина, Н. Д. Воронов, 2019

венной службы при Президенте Российской Федерации,
620144, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 Марта, 66, svetlana.makovkina@ui.ranepa.ru

Никита Дмитриевич Воронов, Уральский институт управления, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации,
620144, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 Марта, 66, nikitos.voronov2015@mail.ru

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ: Маковкина С.А., Воронов Н.Д. Влияние цифровой трансформации на инвестиционную привлекательность региона // Муниципалитет: экономика и управление. 2019. № 4 (29). С. 95—103.

Урал традиционно считается индустриальным регионом, в основе экономики которого лежит тяжелая промышленность, включая черную и цветную металлургию, химию, машиностроение и другие подобные отрасли. В настоящий момент данное мнение в некоторой степени устарело в силу активного возрастания роли сферы услуг и становления Екатеринбурга в качестве важного транспортно-логистического и финансово-делового центра. Однако значение промышленного сектора в экономике Свердловской области нельзя недооценивать – доля обрабатывающих производств в структуре валового регионального продукта превышает 30% и в последние годы стабилизировалась [1]. Кроме того, высокий уровень индустриального развития и доступность производственных ресурсов выделены в Стратегии социально-экономического развития Свердловской области на 2016-2030 годы как ключевые конкурентные преимущества региона. А одной из главных целей социально-экономической политики в Стратегии провозглашено повышение устойчивости и конкурентоспособности промышленного комплекса Свердловской области в условиях нестабильности внутрироссийского спроса и конъюнктуры мировых рынков [6].

Современная государственная промышленная политика обладает огромным инструментарием по стимулированию промышленного развития регионов. Но каким бы широким этот набор доступных средств не был, вызовы сложившегося в XXI веке информационного общества требуют от органов власти применения новейших и, главное, эффективных технологий. К данной категории относятся цифровые технологии – весьма трендовое понятие, которое часто фигурирует в речи политиков, документах стратегического планирования, программах политических партий и даже ориентированных на среднестатистического жителя телевизионных передачах. Так что же из себя представляют цифровые технологии и какую роль они играют в промышленном развитии территорий? В этом вопросе постараемся разобраться далее в статье.

Цифровые технологии – очень широкое понятие, с которым принято отождествлять многие новшества в электронной и информационно-коммуникационной отраслях. Сфера их применения постоянно расширяется и охватывает новые области экономики, науки и образования, здравоохранения, культуры и общества в целом. В промышленном секторе распространение получили «облачные» технологии, робототехника, 3D-печать и промышленное моделирование, Интернет вещей, дополненная реальность, Big data и аналитика подобных информационных массивов. Особое место в Индустрии 4.0 заняли разработка и совершенствование искусственного интеллекта, создание отраслевых цифровых платформ, а также вытекающая из вышеперечисленных изобретений проблема информационной безопасности [2, с. 51].

Уровень развития цифровых технологий оказывает ощутимое влияние на инвестиционную привлекательность региона. Складывается логичная и вполне очевидная прямая зависимость между данными показателями – технологичные и инновационные территории имеют значительно больше возможностей для повышения деловой активности и привлечения бизнеса к реализации своих проектов. При этом и эффективность самих предприятий будет возрастать по мере цифровизации внешней среды благодаря получению доступа к продвинутым технологиям. Далее в статье мы отойдем от сложных технических моментов рассматриваемого процесса и сконцентрируем внимание на более обыденной стороне во-

проса – современном информационном обеспечении промышленного развития.

В соответствии с требованиями Регионального инвестиционного стандарта, в субъектах РФ должны быть созданы специализированные интернет-порталы, посвященные инвестиционной деятельности. Подобный электронный ресурс содержит информацию об инвестиционном потенциале региона, реализуемых на его территории проектах, существующей инфраструктуре и применяемых мерах поддержки предпринимательской деятельности, планы и отчеты профильных организаций в инвестиционной сфере, а также каналы прямого взаимодействия власти и бизнеса [7]. Роль портала выражается в следующих аспектах:

– формирование первого впечатления заинтересованных инвесторов о регионе;

– возможность поиска необходимой информации;

– возможность оперативного управления коммуникационным процессом и установление непосредственного диалога компетентных органов (организаций) с представителями предпринимательского сообщества;

– демонстрация открытости региональных властей и их готовности к сотрудничеству с широким кругом субъектов инвестиционной деятельности;

– позитивное влияние на узнаваемость региона среди инвесторов, формирование благоприятного имиджа и лояльности ведущих российских компаний к бренду определенной территории [10, с. 42].

Инвестиционный портал является фактически главным интернет-сайтом для потенциальных инвесторов, находящихся в поиске выгодного объекта вложения денежных средств либо удобной площадки для создания будущего предприятия. Следовательно, от качества данного ресурса зависит и число компаний, готовых инвестировать в промышленность региона.

Лидерами рейтинга по итогам 2018 года стали Московская, Сахалинская и Самарская области, Чеченская Республика и Республика Дагестан. Проанализировав действия данных регионов, мы выяснили, что одной из особенностей информационного обеспечения в названных регионах является активное продвижение специализированной организации по привлечению инвестиций и самого интернет-портала в наиболее популярных социальных сетях, таких как Instagram, Facebook, Youtube и Twitter. Кроме того, были созданы мобильные версии Инвестиционного портала для расширения возможных масштабов его использования на смартфонах и планшетных устройствах [8, с. 43].

Подобные шаги значительно упрощают коммуникацию между представителями власти и бизнеса, а также демонстрирует прогрессивный и высокотехнологичный подход к политике по повышению инвестиционной привлекательности субъекта. Данный образ особенно важен для уральских регионов как способ окончательно искоренить сложившийся за долгие годы имидж старопромышленного района страны.

Инвестиционный портал Самарской области отличается еще и наличием уникальной Инвестиционной карты, на которой размещены основные промышленные, энергетические, инфраструктурные и социально-культурные объекты. Информативная и простая в изучении карта позволяет будущим инвесторам оценить ресурсный потенциал региона и выбрать подходящее место для размещения планируемого предприятия [3]. Преимуществами обладает и Инвестиционный портал Чеченской республики. Во-первых, он содержит наиболее полный перечень нормативных правовых актов, регулирующих инвестиционную деятельность, с прямыми ссылками на их текст. Во-вторых, все представленные на портале инвестиционные проекты имеют корректно оформленные согласно требованиям проектного управления паспорта с исчерпывающей и четко структурированной информацией [5]. В большинстве же российских субъектов на Инвестиционном портале размещается лишь обобщенное описание проекта, часто лишенное какой-либо конкретики. Принятая в Чеченской Республике форма презентации проектов на сайте упрощает для предпринимателей процесс анализа потенциального объекта для инвестирования и говорит о высоком уровне ответственности органов власти и профильных организаций.

Свердловский областной Инвестиционный портал включает в себя исчерпывающую информацию об уральском регионе (общее описание, население, территория,

общественная жизнь, социально-экономические особенности), реализуемых и перспективных инвестиционных проектах, существующей инфраструктуре поддержки инвестиционной деятельности, действующих проектных площадках, а также обзоры наиболее успешных из уже осуществленных проектов. Функционируют линия прямых обращений и личный кабинет. Интерес вызывает интерактивный раздел «Бизнес-гид», внутреннее наполнение которого состоит из следующих пунктов:

1. Схема сопровождения инвестиционных проектов;

2. Основы региональной инвестиционной политики с соответствующими нормативными актами и документами стратегического планирования;

3. Свободные инвестиционные ниши для реализации проектов (среди промышленных отраслей к категории перспективных ниш в Свердловской области отнесены химическая, лесная промышленность, машиностроение, производство медицинских изделий, кооперация с атомными предприятиями);

4. Предоставляемые меры поддержки, интегрированные в специальный навигатор, способный подобрать доступные меры в зависимости от заданных критериев инвестиционного проекта и обратившегося инвестора;

5. Данные о состоянии конкурентной среды на территории региона;

6. Ответы на часто задаваемые вопросы [4].

В целом, можно отметить высокое качество Инвестиционного портала Свердловской области и полноту представленной в нем информации. Однако по данным исследования, ежегодно проводимого Агентством стратегических инициатив, он не входит в число лучших по стране.

Если обратиться к методологии, разработанной Агентством стратегических инициатив, само по себе, наличие информационного портала не входит в число обязательных атрибутов, свидетельствующих об активной инвестиционной политике. Однако совершенно очевидно, что информацию, необходимую инвестору, для работы в конкретном регионе, он будет получать посредством сети Интернет. Таким образом, совершенно необходимо, чтобы вся информация была у инвестора в открытом доступе.

Проанализировав данные рейтинга, мы можем видеть, что наиболее быструю динамику прироста показали Новгородская область, которая поднялась в рейтинге на 15 пунктов, Смоленская область поднялась на 11 пунктов и Калужская область – на 9.

Таблица 1. Рейтинг инвестиционной привлекательности региона (по данным Агентства стратегических инициатив)

Наименование субъекта	Место в рейтинге 2019 г.	Место в рейтинге 2018 г.	Изменение позиции 2018–2019 гг.
Москва	1	2	1
Республика Татарстан	2	3	1
Тюменская область	3	1	-2
Калужская область	4	13	9
Санкт-Петербург	5	4	-1
Тульская область	6	5	-1
Московская область	7	9	2
Белгородская область	8	11	3
Ленинградская область	9	12	3
Ульяновская область	10	10	0
Чувашская республика	11	8	-3
Тамбовская область	12	16	4
Краснодарский край	13	6	-7
Новгородская область	14	29	15
Воронежская область	15	7	-8
Республика Башкортостан	16	23	7
Ханты-Мансийский АО – Югра	17	14	-3
Ярославская область	18	17	1
Новосибирская область	19	19	0
Смоленская область	20	31	11

Мы рассмотрели инвестиционные порталы указанных регионов, в попытке установить связь между повышением места в рейтинге АСИ и качеством интернет портала, предоставляющего ключевую информацию для инвестора.

Анализ активности инвестиционных порталов, показавших наиболее динамичные изменения в рейтинге АСИ, позволил сделать ряд выводов. Были проанализированы порталы Московской области, Белгородской области, Ленинградской области, Калужской области, Тамбовской области, Новгородской области, Смоленской области и Республики Башкортостан. Так же нами были рассмотрены показатели Инвестиционного портала Свердловской области, для сравнения с лидерами и Воронежской области, которая продемонстрировала наиболее стремительное падение (на 8 пунктов за один год).

Таким образом, по данным программы, анализирующей активность сайтов https://be1.ru авторами были получены следующие результаты, представленные в таблице 2.

В качестве компонентов для сравнения нами были взяты такие показатели, как:

1. Возраст домена – период действия сайта с момента его создания по настоящее время. В данном случае был взять период равный количеству полных лет, за исключением портала Республики Башкортостан, где инвестиционный портал действует менее года.

2. Индекс Яндекс – показывает количество поисковых запросов данного ресурса, по поисковыми базам Яндекс, своего рода, показатель полезности ссылки для пользователя.

3. Яндекс ИКС – интегральный показатель, демонстрирующий оценку сайта по многим параметрам. Индекс ИКС позволяет отслеживать качество и удобство пользования сайта, сравнивать собственный сайт с конкурентами, с позиции активности трафика, удобство пользования с мобильных устройств.

4. Индекс Google – показывает количество поисковых запросов произведенных в системе Google.

5. Внешние уникальные ссылки – количество сайтов, использующих информацию с анализируемого и корректно на нее ссылающиеся. Данный показатель дает представление о том, кому интересен данный ресурс и активность пользования информацией, представленной на нем. Косвенно, по данному показателю можно сделать вывод, насколько информация доступна, актуальна, интересна.

6. Внешние уникальные домены – использование информации, представленной анализируемым сайтом, во внешних ресурсах.

По представленным данным мы видим, большего всего времени действуют инвестиционные порталы в Калужской и Белгородской областях (по 8 лет). Довольно продолжительное время действует портал Ленинградской области и Смоленской области, соответственно 7 и 6 лет. При этом, Достаточно старым является сайт Воронежской области. Что интересно, касательно инвестиционных порталов Свердловской и Московской областей, используемый нами анализатор данных не предоставил. Известно, что новый инвестиционный портал Свердловской области был презентован в прошлом году, однако для такого короткого времени существования он имеет очень высоки показатели Индекса Яндекс, а так же Яндекс ИКС. Данный аспект косвенно может свидетельствовать об искусственном вмешательстве в продвижение и раскрутку сайта.

Таблица 2. Активность активности регионального инвестиционного портала

Регион	Возраст домена	Индекс Яндекс	Яндекс ИКС	Индекс Гугл	Внешние уникальные ссылки	Внешние уникальные домены
Свердловская область	-	1320	4500	936	537	418
Московская область	-	900	130	777	665	232
Белгородская область	8 лет	4144	100	3360	173	85
Ленинградская область	7 лет	8492	220	6360	1262	436
Калужская область	8 лет	15832	320	3140	893	355
Тамбовская область	3 года	717	110	1010	75	62
Новгородская область	2 года	1363	70	1110	67	49
Смоленская область	6 лет	3842	440	22400	1267	343
Республика Башкортостан	323 дня	2128	160	942	358	163
Воронежская область	6 лет	3577	220	3590	430	326

Наиболее высокие показатели индексирования в базах Google у Смоленской и Ленинградской областей. Данный показатель объясним тем фактом, что оба региона имеют активную внешнюю инвестиционную политику, позиционируют себя на международной арене и привлекают иностранных инвесторов.

Самый высокий показатель Яндекс ИКС у Смоленской и Калужской областей. Здесь стоит отметить, что все региональные инвестиционные сайты сделаны на одной платформе, с единым набором информации, представленной в единой последовательности. С одной стороны, это облегчает поиск, т.к. и сравнение сайтов между собой, с другой, самим регионам сложнее выделиться зацепить инвестора интересным способом подачи материала, инфографикой, подходами к изложению.

Второе основание для сравнения, которое было использовано авторами работы – это анализ источников трафика, т.е. конкретные пути, которыми пользователи заходят на сайт. Чаще всего, посетители сайтов органов власти и иных организаций публичной сферы попадают на соответствующие страницы через поисковые запросы, т.е. набирая в поисковой строке любого браузера конкретные ключевые слова. В нашем случае такими ключевыми словами является, например поисковый запрос «Инвестиционный портал … области». Иной способ попадания на сайт встречается в том случае, если пользователь набирает в поисковой строке конкретную ссылку, таким образом, мы можем посчитать количество пользователей перешедших на сайт через директ. Так же существуют способы, когда пользователь попадает на сайт переходя на него через социальные сети или после получения письма по e-mail рассылке. Рассмотрев пути переходов на анализируемые сайты, авторы получили результаты, представленные в таблице 3.

К сожалению, не по всем порталам удалось собрать информацию по источникам трафика. По имеющимся данным можно сделать вывод, что большая часть пользователей приходит на официальные инвестиционные порталы через простой поиск, предполагающий набор определенных ключевых слов в поисковой строке. В Белгородской, Калужской и Ленинградской областях активные переходы идут через социальные сети. В Свердловской области этот показатель так же достаточно высок, однако, по сравнению с другими регионами наш инвестиционный портал не очень активно представлен в социальных сетях.

Помимо Инвестиционного портала, определенную роль в инвестиционном развитии региона играют и иные информационные ресурсы. Большое значение имеют официальные интернет-сайты ключевых объектов инвестиционной инфраструктуры – особых экономических зон, территорий опережающего социально-экономического развития, индустриальных (промышленных) парков и технопарков. Самым важным из указанных объектов на территории Свердловской области является особая экономическая зона «Титановая долина», расположенная в Верхней Салде. Рассмотрим ее официальный сайт.

Таблица 3. Источники трафика на инвестиционных порталах регионов

Регион	Источники трафика				
	Директ	Реферальные ссылки	Поиск	Социальные сети	Почтовая рассылка
Свердловская область	15,6	10	74,3	-	-
Московская область	52,6	8,5	38,4	0,05	-
Белгородская область	14,7	-	77,9	7,4	-
Ленинградская область	39	2,5	53,4	1,3	3,8
Калужская область	22,8	1,2	73,7	2,4	
Тамбовская область	-	-	-	-	-
Новгородская область	-	-	-	-	-
Смоленская область	-	-	-	-	-
Республика Башкортостан	-	-	-	-	-
Воронежская область	-	-	-	-	-

Ресурс включает в себя несколько разделов:

– общая информация о «Титановой долине» (местоположение, руководство, задачи и ценности, история и текущие резиденты);

– информация для инвесторов (алгоритм получения статуса резидента и его преимущества, применяемые меры поддержки);

– информация для резидентов (перечень предоставляемых услуг и цен на них);

– информация о карьерных возможностях в «Титановой долине» [9].

Официальный портал «Титановой долины» обладает всем необходимым массивом информации и удачной структурой, направленной на максимальное удовлетворение потребностей инвесторов и резидентов. Единственным замеченным недостатком стало отсутствие новых отчетов о деятельности, последние из которых датированы декабрем 2017 года.

Помимо особой экономической зоны на территории Свердловской области находятся технопарки и индустриальные парки, а так же территории опережающего социально-экономического развития.

Однако нет консолидированной информации по данным территориям и объектам, размещаемым на них. Не у всех технопарков и индустриальных парков есть сайты. В тех случаях, если сайты есть в наличии на них не всегда можно найти специальную информацию: в чем специализация парка, его стратегическая цели и особые задачи, какие предприятия уже являются резидентами парка, какие предприятия владельцы или операторы парка хотят видеть в приоритете.

Подобная информация особенно важна для индустриальных или технопарков, расположенных на удалении от крупных городов. Бесспорно, если технопарк расположен в черте крупного города, как например технопарк «Университетский», в городе Екатеринбурге. В данном случае, индустриальный парк находится в центре разработки инновационных решений, т.к. по близости есть крупные вузы, аккумулирующие инновации. Парк активно пользуется инструментами поддержки

Агентству по привлечению инвестиций Свердловской области стоит изучить успешный опыт других субъектов РФ, заимствовав широкое применение социальных сетей при освещении деятельности организации, технологию создания Инвестиционной карты территории, практику размещения на Инвестиционном портале полноценных паспортов реализуемых и перспективных проектов. Необходимо и далее совершенствовать другие электронные ресурсы, направленные на привлечение инвесторов в промышленный сектор Свердловской области. В условиях постиндустриальной эпохи эффективное информационное сопровождение и применение передовых технологий – это неотъемлемое условие устойчивого и динамичного социально-экономического развития региона. Таким образом, от действий органов власти по продвижению Свердловской области в информационном пространстве в значительной степени зависят перспективы развития промышленности региона и его экономики в целом.

ЛИТЕРАТУРА

1. Валовый региональный продукт. [Электронный ресурс]. URL: https://sverdl.gks.ru/folder/29700 (дата обращения: 12.10.2019).

2. Евгенев Г.Б. Российские технологии создания систем класса «Индустрия 4.0». Часть 1 // Известия высших учебных заведений. Машиностроение. 2018. № 8. С. 50-63.

3. Инвестиционная карта Самарской области. [Электронный ресурс] URL: http://www.investsamara.com/ (дата обращения: 17.10.2019).

4. Инвестиционный портал Свердловской области. [Электронный ресурс] URL: http://invest-in-ural.ru/ (дата обращения: 16.10.2019).

5. Инвестиционный портал Чеченской Республики. [Электронный ресурс] URL: https://invest-chechnya.ru (дата обращения: 17.10.2019).

6. О Стратегии социально-экономического развития Свердловской области на 2016-2030 годы: Закон Свердловской области от 21 декабря 2015 г. № 151-ОЗ (в ред. от 22 марта 2018 г.). [Электронный ресурс] // СПС Консультант Плюс. URL: http://www.consultant.ru (дата обращения 17.10.2019).

7. Региональный инвестиционный стандарт. [Электронный ресурс] URL:

https://asi.ru/investclimate/standard/ (дата обращения: 15.10.2019).

8. Сборник лучших региональных управленческих практик в сфере повышения инвестиционной привлекательности. [Электронный ресурс] URL: https://asi.ru/upload/medialibrary/f3a/BestPractices2018.pdf (дата обращения: 18.10.2019).

9. Титановая долина. Официальный сайт. [Электронный ресурс] URL: https://titanium-valley.com (дата обращения: 18.10.2019).

10. Фадеева А.Ю. Роль регионального инвестиционного портала в повышении инвестиционной привлекательности региона // Управленец. 2016. № 2. С. 34-43.

INFLUENCE OF DIGITAL TRANSFORMATION ON THE REGIONAL INVESTMENT ATTRACTIVENESS

S. A. Makovkina
Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Ekaterinburg, Russia

N. D. Voronov
Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Ekaterinburg, Russia

ABSTRACT:
Subject: investment portals of the RF regions demonstrating the highest growth in investment attractiveness indicators and high dynamics of rating value changes, according to the Agency for Strategic Initiatives.
Purpose of research: to analyze the investment portals activity, as well as their traffic and usability for a potential investor to establish the relationship between the activity of the official investment site of the region and the growth of industrial production and investment attractiveness.
Methods and methodology: general scientific methods (system analysis, general legal synthesis, system modeling), special scientific methods (logical, system, structural-functional and comparative analysis.).
Research results. The article considers the essence of digital technologies and their impact on the investment attractiveness level of the region. The research analyzes the quality of information support of the state investment policy in the Sverdlovsk region and the regions with a high position in the Agency for Strategic Initiatives rating. The successful experience of the proactive Russian regions in promoting investment projects in the digital space is considered. By way of conclusion, recommendations for the authorities and industrial entities of the Sverdlovsk region are provided.
Scientific novelty. The scientific novelty consists in analyzing the official investment portals of the Russian Federation through special marketing analysis and website analysis tools making it possible to reveal the portal visitors' activity and relevant information obtaining methods.
The result of work. As a result, methodological recommendations for the Sverdlovsk regional government, the Ministry of investment and development of the Sverdlovsk region, the Agency for attracting investments are given on promoting the investment attractiveness of the region and on the working procedure with the official Internet resource.

KEYWORDS:
digital technologies, information resources, investment attractiveness, website visiting dynamics, site usability.

AUTHOR'S INFORMATION:
Svetlana A. Makovkina, Senior Lecturer, Ural Institute of Management, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration,
66, 8 March str., Ekaterinburg, Russia, 620144, svetlana.makovkina@ui.ranepa.ru.

Nikita D. Voronov, Ural Institute of Management, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration,
66, 8 March str., Ekaterinburg, Russia, 620144, nikitos.voronov2015@mail.ru.

FOR CITATION: Makovkina S.A., Voronov N.D. Influence of digital transformation on the regional investment attractiveness // Municipality: Economics and Management. 2019. №4 (29). P. 95—103.

REFERENCES

1. Gross regional product. [Electronic resource] URL: https://sverdl.gks.ru/ folder/ 29700 (date of access 12.10.2019). [Valovyy regional'nyy produkt. [Elektronnyy resurs] URL: https://sverdl.gks.ru/folder/ 29700 (data obrashcheniya: 12.10.2019)] – (In Rus.)

2. Evgenev G. B. Russian technologies of creating systems of the "Industry 4.0" class. Part 1 // Izvestiya of higher educational institutions. Engineering. 2018. № 8. P. 50-63. [Evgenev G. B. Rossiyskie tekhnologii sozdaniya sistem klassa «Industriya 4.0». Chast' 1 // Izvestiya vysshikh uchebnykh zavedeniy. Mashinostroenie. 2018. № 8. S. 50-63] – (In Rus.)

3. Investment map of the Samara region. [e-resource] URL: http://www.investsamara.com/ (date of access 17.10.2019). [Investitsionnaya karta Samarskoy oblasti. [Elektronnyy resurs] URL: http://www.investsamara.com/ (data obrashcheniya: 17.10.2019)] – (In Rus.)

4. Investment portal of the Sverdlovsk region. [e-resource] URL: http://invest-inural.ru/ (date of access 16.10.2019). [Investitsionnyy portal Sverdlovskoy oblasti. [Elektronnyy resurs] URL: http://invest-inural.ru/ (data obrashcheniya: 16.10.2019)] – (In Rus.)

5. Investment portal of the Chechen Republic. [e-resource] URL: https://invest-chechnya.ru (date of access 17.10.2019). [Investitsionnyy portal Chechenskoy Respubliki. [Elektronnyy resurs] URL: https://invest-chechnya.ru (data obrashcheniya: 17.10.2019)] – (In Rus.)

6. On the Strategy of the socio-economic development of the Sverdlovsk region for 2016-2030: Law of the Sverdlovsk region of December 21, 2015 № 151-OZ (as amended on March 22, 2018). [e-resource] // RLS ConsultantPlus. URL: http://www.consultant.ru [O Strategii sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya Sverdlovskoy oblasti na 2016-2030 gody: Zakon Sverdlovskoy oblasti ot 21 dekabrya 2015 g. № 151-OZ (v red. ot 22 marta 2018 g.). [Elektronnyy resurs] // SPS Konsul'tant Plyus. URL: http://www.consultant.ru (data obrashcheniya 17.10.2019)] – (In Rus.)

7. Regional investment standard. [e-resource] URL: https://asi.ru/investclimate/standard/ (date of access 15.10.2019). [Regional'nyy investitsionnyy standart. [Elektronnyy resurs] URL: https://asi.ru/investclimate/standard/ (data obrashcheniya: 15.10.2019)] – (In Rus.)

8. A collection of best regional management practices in the field of increasing investment attractiveness. [e-resource] URL: https://asi.ru/upload/medialibrary/f3a/BestPractices2018.pdf (date of access 18.10.2019). [Sbornik luchshikh regional'nykh upravlencheskikh praktik v sfere povysheniya investitsionnoy privlekatel'nosti. [Elektronnyy resurs] URL: https://asi.ru/upload/ medialibrary/f3a/BestPractices2018.pdf (data obrashcheniya: 18.10.2019)] – (In Rus.)

9. Titanium Valley. Official website. [e-resource] URL: https://titanium-valley.com (date of access 18.10.2019). [Titanovaya dolina. Ofitsial'nyy sayt. [Elektronnyy resurs] URL: https://titanium-valley.com (data obrashcheniya: 18.10.2019)] – (In Rus.)

10. Fadeeva A.Yu. The role of the regional investment portal in increasing the investment attractiveness of the region // Upravlenets. 2016. № 2. P. 34-43. [Fadeeva A.Yu. Rol' regional'nogo investitsionnogo portala v povyshenii investitsionnoy privlekatel'nosti regiona // Upravlenets. 2016. № 2. S. 34-43] – (In Rus.)

ОСНОВНЫЕ ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ТОРГОВЫХ ПРЕДПРИЯТИЙ СВЕРДЛОВСКОЙ ОБЛАСТИ В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ

УДК 339.3(470.54)
ББК 65.422(2Рос-4Све)

ГСНТИ 06.71.215
Код ВАК 08.00.05

Н. А. Спирина
Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Екатеринбург, Россия
AuthorID: 736638

А. И. Зараменских
Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Екатеринбург, Россия

АННОТАЦИЯ:
Неэффективное стратегическое управление приводит к ряду проблем, которые негативно сказываются на эффективной и успешной деятельности предприятия. К таким проблемам можно отнести, например: проблемы непосредственного выживания предприятия, поиска партнеров, формирования эффективного производства или реализации товаров, формирования творческого характера труда, (в настоящее время, в связи с постепенным ужесточением конкуренции, все большее значение получают различные премии), проблема выполнения полноты реализации миссии, выбор эффективной стратегии развития предприятия.
Расстановка стратегических приоритетов решает проблемы перспективных видов хозяйственной деятельности при неопределенной, в информационном плане, будущей конъюнктуры рынка и политики по отношению к тем видам бизнеса, которые на сегодняшний день успешны.
В связи с тенденцией нарастания данных изменений, многие предприятия осуществляют свою деятельность в условиях стратегических неожиданностей, потери контроля над изменениями во внешней среде, замедления темпов роста, прироста, а также в условиях ограниченных финансовых ресурсов.
Данная проблема актуальна для оптовой и розничной торговли: турбулентность внешней среды, нестабильность макроэкономических показателей, а также вынуждает предприятия данной сферы все больше задумывать о том, как выживать на рынке. Особую важность указанные проблемы приобретают в условиях развития крупных сетей, которые зачастую вытесняют с рынка небольшие предприятия, что зачастую негативно сказывается на качестве предлагаемых продуктов и оказываемых услуг

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:
оптовая торговля, розничная торговля, методы стратегического анализа, оборот розничной торговли, торговые сети, магазин «у дома», интеграция, диверсификация, предпринимательство.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ:
Спирина Наталья Александровна, кандидат экономических наук, доцент кафедры экономической теории, Уральский институт управления, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации,
620144, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 Марта, 66, natalya.spirina@ui.ranepa.ru.

Зараменских Ангелина Игоревна, Уральский институт управления, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации,
620144, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 Марта, 66, zaramenskih.lina@yandex.ru.

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ: Спирина Н. А., Зараменских А. И. Основные проблемы и перспективы развития торговых предприятий в Свердловской области в современных условиях // Муниципалитет: экономика и управление. 2019. № 4 (29). С. 104—110.

© Н. А. Спирина, А. И. Зараменских, 2019

Торговая отрасль является одной из наиболее быстро развивающихся отраслей экономики Свердловской области.

Сектор торговли является конечным звеном любой производительной цепочки и его развитие положительно влияет на конкурентное развитие таких секторов как: промышленность, сельское хозяйство, транспорт, строительство, финансы и т. д.

Помимо этого, сектор торговли влияет:

- на конкурентоспособность экономики;
- на стимулирование инновационной активности;
- на уровень жизни населения.

Развитие сектора торговли может оказать существенное влияние на:

- конечные цены товара и потребительскую инфляцию;
- количество торговых площадей разнообразных форматов, обеспечивающих физическую, территориальную доступность потребительских товаров для населения.

Торговля делится на оптовую и розничную. Оборот оптовой торговли – выручка от реализации товаров, которые были приобретены ранее на стороне для перепродажи юридическим лицам и ИП для профессионального использования. Оборот оптовой торговли включает данные как по организациям, для которых эта деятельность является основной, так и по организациям других видов деятельности, осуществляющим оптовую торговлю [1].

Оборот розничной торговли – это вид предпринимательской деятельности в сфере торговли, которая связана с реализацией товаров для личного, бытового, семейного и домашнего использования потребителя.[2]

В целях определения основных тенденций развития торговли в Свердловской области, необходимо рассмотреть статистические данные по обороту оптовой и розничной торговли (таблица 1).

Таким образом, на основании таблицы 10, видно, что больший вклад в развитие сектора торговли и развитие экономики Свердловской области вносит оптовая торговля.

Оборот оптовой торговли с 2016–2018 гг. увеличился, что имеет положительную динамику, темп роста составил 131,1 %, данное значение отражает, во сколько раз изменилось значение показателя в 2018 г. по отношению к 2016 г. В свою очередь, темп прироста оборота оптовой торговли составил 31, 1%. Так, показатель роста и прироста находится в норме.

Необходимо отметить, что в последние годы можно наблюдать положительные тенденции развития оптовой торговли, которая является следствием формирования рыночной инфраструктуры торговли. Это усиление корпоративных начал в организациях оптовой торговли, создание оптовых структур, выступающих организаторами оптового оборота.

Особенно важной тенденцией в развитии системы товародвижения является взаимодействие, а в последующем и слияние розничных и оптовых структур. При этом в данных структурах функции оптовой и розничной торговли в разной степени осуществляются на торговых предприятиях.

Так, большие сетевые структуры становятся участниками оптового оборота, поскольку образовывают собственные распределительные центры. И, напротив, в торговые комплексы трансформируются мелкооптовые рынки.

Таблица 1

Оборот оптовой и розничной торговли в Свердловской области, млн руб., 2016–2018 гг.[3]

	2016 г.	2017 г.	2018 г.	Темп роста, (%)	Темп прироста, (%)
Оборот оптовой торговли – всего	1 738 214,0	1 985 287,2	2 279 192,4	131,1	31,1
Оборот розничной торговли	1 054 176,6	1 078 233,8	1 130 702,0	107,3	7,3

Однако необходимо обратить внимание и на то, что сложившаяся система товародвижения формирует высокие издержки обращения с учетом низкого уровня организации логистики, наличия в товаропроводящей сети звеньев посредников, из которых значительная часть является организационно и технологически не обоснованной. Таким образом, в связи с большим количеством звеньев прохождения товара до конечного потребителя, определенная доля оборота потребительских товаров может выходить из под налогового и государственного контроля качества. Также зачастую мнения экспертов сходятся в том, что на сегодняшний день недостаточно развита нормативно – правовая база оптовой торговли, также имеются проблемы в сфере имущественных земельных отношений, включая проблему привлечения инвесторов – застройщиков на оптовые рынки и складскую инфраструктуру. По данным одного из известных порталов о коммерческой недвижимости, существует множество негативных факторов инвестирования в складскую недвижимость. К ним можно отнести: относительно невысокая ликвидность при продаже (торговые помещения, например, более ликвидны), высокий порог входа. Для создания минимального складского объекта потребуются инвестиции от 50 млн. рублей с учетом приобретения участка, строительства здания и подведения коммуникаций.

Также высоки риски инвестиций в складскую недвижимость:

1. Риск потери объекта в случае пожара либо «рейдерского захвата» собственности.
2. Создание/приобретение неинтересного арендаторам объекта: удаленный от городской черты объект, ошибки проектирования (неправильная логистика либо деление помещений).
3. Падение спроса на склады, снижение ставок аренды складов. Эти моменты зависят от состояния экономики и от форматов торговли. Сегодня растущая ежегодно на 70% и более онлайн-торговля стимулирует спрос на склады различного формата и масштаба в городской черте и в ближайших пригородах [4].

Что касается оборота розничной торговли, то здесь наблюдается положительная динамика с 2016 – 2018 гг. Обороты розничной торговли могут использоваться, как индикаторы ожидаемого состояния экономики, поскольку снижение потребительской активности, падения спроса и т.д., приводит к снижению темпов экономического роста, данное явление быстрее всего отражается именно на динамике розничного товарооборота.

В соответствии с этим, можно сделать вывод, что увеличилась потребительская активность на территории Свердловской области, что может быть связано с увеличением спроса, доходов и т. д., однако эта положительная динамика не позволяет говорить о стремительном росте указанных макроэкономических показателей.

Для более полной картины необходимо более детально рассмотреть оборот розничной торговли в Свердловской области (таблица 2).

Таблица 2

Оборот розничной торговли по Свердловской области (в фактически действовавших ценах), млн. руб., с 2016 – 2018 гг.[4]

	2016 г.	2017 г.	2018 г.
Оборот розничной торговли, всего	1054177	1078234	1130702
Пищевые продукты, включая напитки, и табачные изделия	508252	524848	545858
Непродовольственные товары	545925	553386	584844
В процентах к предыдущему году в сопоставимых ценах			
Оборот розничной торговли – всего	94,5	98,5	102,3
Пищевые продукты, включая напитки, и табачные изделия	94,0	99,4	102,0
Непродовольственные товары	94,9	97,6	102,5

На основании таблицы 2 можно сделать следующие выводы:

- оборот пищевых продуктов, включая напитки и табачные изделия с 2016 г. по 2018 г. увеличился на 76525 млн. руб., темп роста составил 107,3, темп прироста 7,3%;
- непродовольственные товары увеличились на 38919 млн. руб., темп роста 107,1, темп прироста 7,1%;
- наибольшее количество располагаемых денежных средств население тратит на непродовольственные товары, однако наибольшее изменение в динамике приходится на пищевые продукты. Данная ситуация может быть обусловлена увеличением спроса потребителей на те или иные товары, ростом реальных доходов, увеличением цен на определенные виды товара и т. д.

Таким образом, можно сделать вывод, что потребительская активность на рынке увеличивается, оптовая и розничная торговля вносит значительный вклад в валовый региональный продукт и развитие экономики Свердловской области в целом.

В целом, к сильным сторонам в развитии торговли Свердловской области можно отнести:

- возрастающая инвестиционная привлекательность;
- развитость промышленности;
- наличие крупных оптовых компаний, выходящих на федеральный рынок.

К основным тенденциям развития розничной торговли в Свердловской области также можно отнести усиление интеграционных процессов. Это обуславливается многочисленностью хозяйствующих субъектов розничной продовольственной торговли на территории Свердловской области и их связи с производителями и потребителями.

Интеграция – объединение нескольких самостоятельных торговых хозяйствующих субъектов под единым началом, углубление их взаимодействия, установление связей, укрупнение предприятий, преследуя цель – оптимизации торгово-технологических процессов и достижения синергетического эффекта.[5]

Можно выделить два основных направления в развитии интеграции в торговле на территории Свердловской области:

- концентрация – (сосредоточение, наращивание массы материальных, трудовых, финансовых и информационных ресурсов, объемов продаж, массы прибыли на отдельных торговых предприятиях).
- диверсификация – изменение ассортимента, ценовой политики, площади, формы обслуживания, локации, (т. е преобразование, расширение торговой деятельности), что влечет за собой повышение эффективности экономической деятельности фирмы.

Диверсификация в Свердловской области проявляется при образовании различных развлекательных центров, собственных предприятий и цехов, производящих пищевую продукцию.

Если говорить об интеграции, то на территории Свердловской области она проявляется следующим образом – расширение масштабов деятельности федеральных и международных торговых сетей и постепенном уходе местных сетей с рынка.

За последние годы в Свердловской области покинули рынок такие местные сети как: «Купец», «Атлант», «Пикник», «Звездный» и др. В соответствии с этим, доля рынка перераспределяется между остальными местными и федеральными сетями-производителями. С местными товаропроизводителями работают, как правило, местные сети, а с федеральными – федеральные и международные.

Так, сеть «Кировский» 60% товарооборота получает от реализации продовольственных товаров местных производителей. Именно по этой причине возникает риск ухода местных производителей с рынка. При этом, важно отметить, что федеральные сети в целом достаточно часто и активно «перекрывают воздух» местным сетям.

Управляющий партнер консалтинговой компании «Команда А» Юрий Гугнин считает, что для федеральных сетей качество услуг отошло на второй план, из-за того, что они заиграли в гонку «кто откроет больше магазинов».

В СМИ регулярно появляются данные о том, сколько новых магазинов в день открыли так называемые «федералы», и кто кого обгоняет в размере сети. Но все отчётливее проявляется отсутствие стратегии в реализации данного процесса. В свое время, отсутствие нужных товаров на полках в магазинах привело к большому росту количества федеральных сетей: совсем недавно мы могли наблюдать, как Магнит открывал по несколько новых точек в день. Потенциал

роста вширь закончился, согласно оценке экспертов Renaissance Capital. «На всю Россию, кроме столиц, можно открыть только 350 новых гипермаркетов».

Об этом же несколько лет назад говорило руководство компании Tesco, британской транснациональной корпорации, являющейся самой крупной розничной сетью Великобритании. Согласно онлайн – журналу The telegrath «на 18 миллиардов долларов, вложенных Tesco в открытие новых магазинов, они получили всего 1 миллиард дополнительного оборота в год» [6]. Это говорит о том, что при росте операционной прибыли гипермаркетов в 10 – 20% миллиардные инвестиции в новые магазины Tesco не окупятся в ближайшие 100 лет.

В свою очередь, малый бизнес может и должен развиваться, не смотря на те тенденции, которые мы можем наблюдать на сегодняшний день. Если мелкая розница будет сокращаться и дальше, пострадают от этого и мелкие товаропроизводители, оптовики, так как им невыгодно поставлять свою продукцию в крупные торговые сети. Также это может привести к росту безработицы, а как следствие – социальной напряженности.

В настоящее время остро встала проблема перехода федеральных сетей от их экстенсивного роста к интенсивному, которая, к сожалению, не решается, ведь вместо разработки эффективной стратегии к переходу на интенсивный рост, федеральные сети, в прямом смысле этого слова, стали съедать малый бизнес, с помощью франшизы. На сегодняшний день, в городах России, даже в самых маленьких, где численность населенного пункта до 2000 человек, почти на каждом углу мы можем увидеть магазины федеральных сетей.

В сложившихся условиях небольшим товаропроизводителям и розничным магазинам достаточно сложно остаться на рынке, но при этом становится проще найти и сохранить свою индивидуальность и уникальность. В период перенасыщенности рынка информационными потоками и товарами массового производства, потребитель ищет что-то близкое, привлекательное, что даст ощущение спокойствия и уюта. Крупные торговые сети в силу своей нацеленности на больший охват позволяют себе снижать цены, но они не способны создать уникальное торговое предложение и быть эмоционально ближе к клиенту.

Все большее количество магазинов формата «у дома» начинают понимать, что гнаться за торговыми гигантами бессмысленно, что приводит к мысли о необходимости достучаться до сердец потребителей. Ключевым фактором успеха становится доступность, надежность и близость к месту жительства покупателей.

Предприниматели – владельцы небольших розничных магазинов могут быстрее и дешевле менять формат, расширять или перепрофелировать ассортимент, переносить акценты в предпринимательской деятельности, расширять сопутствующие услуги. Такой подход работает и приносит свои результаты: торговая деятельность даже на базе небольших продовольственных магазинчиков формата «у дома» приносит свои результаты и стабильную прибыль.

Еще один важный аспект формирования приверженности потребителей – это значительная экономия времени покупателей. За последние несколько лет было проведено множество исследований о том, сколько времени покупатели тратят в больших супермаркетах в попытке найти один нужный продукт. Именно поэтому покупки в маленьком магазине за десять минут являются значительным преимуществом для покупателей.

Как показывает опыт предпринимательской деятельности в нашей стране, небольшие розничные магазины держат конкуренцию с крупными сетевыми супермаркетами, однако это противостояние способны выдержать активные, опытные и ориентированные на инновации и развитие бизнесмены. Продавая самые востребованные и уникальные товары, делая ставку на качество, а не на количество товаров, делая своим клиентам дополнительные заманчивые предложения и всегда находясь в шаговой доступности, любой, даже самый маленький продовольственный магазинчик сможет поймать свою волну успеха и получать хорошую стабильную прибыль.

ЛИТЕРАТУРА

1. Федеральная служба государственной статистики [Электронный ресурс] URL: http://sverdl.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_ts/sverdl/resources/242eb9004cb7f0269c2c

dff7f219d26e/ОПТ+Методология.docx (дата обращения 22.06.2019).

2. ГОСТ Р 51303-99 Торговля. Термины и определения [Электронный ресурс] URL: http://docs.cntd.ru/document/1200108793 (дата обращения 15.05.2019).

3. Федеральная служба государственной статистики [Электронный ресурс] URL: http://sverdl.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_ts/sverdl/ru/statistics/sverdlStat/enterprises/trade/ (дата обращения 6.06.2019).

4. Инвестиции в склады: плюсы, минусы, окупаемость [Электронный ресурс] URL: https://spb4rent.com/articles/pokupatelyam/investitsii-v-sklady/ (дата обращения 6.06.2019).

5. Федеральная служба государственной статистики [Электронный ресурс] URL: http://sverdl.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_ts/sverdl/resources/30a093004cb5d1bc9104d55aeebdafeb/Розничная+торговля.doc (дата обращения 6.06.2019).

6. Чкалова О. В., Наливайко К. А. Розничная торговля России в современной экономике // Экономический анализ: теория и практика. 2015. №23(422). С. 107.

7. «Магазин у дома» – маленький убийца больших гипермаркетов [Электронный ресурс] URL: https://new-retail.ru/business/magazin_u_doma_malenkiy_ubiytsa_bolshikh_gipermarketov_3791/ (дата обращения 6.06.2019).

8. У российских ритейлеров нет стратегии? [Электронный ресурс] URL: https://komanda-a.pro/russian-retail-has-no-strategy (дата обращения 23.10.2019).

9. Чкалова О. В., Наливайко К. А. Розничная торговля России в современной экономике // Экономический анализ: теория и практика. 2015 №23(422). С. 111.

MAIN PROBLEMS AND PROSPECTS OF TRADING ENTERPRISES DEVELOPMENT IN THE SVERDLOVSK REGION IN THE CURRENT CONTEXT

N. A. Spirina
Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Ekaterinburg, Russia

A. I. Zaramenskih
Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Ekaterinburg, Russia

ABSTRACT:
Ineffective strategic management leads to a number of problems impedes the efficient and successful operation of an enterprise. Problems of the proximate survival of an enterprise, search for partners, development of efficient production or sale of goods, formation of the creative nature of labor, (in present days, due to gradual competition intensification, various awards are becoming increasingly important), complete mission implementation problem, designing the effective development strategy of an enterprise are among these problems.

The strategic priorities setting solves the problems of promising types of economic activity under uncertain, in terms of information, future market conditions and policies in relation to those types of business that are successful today.

Because of the increasing character of these changes, many enterprises operate in conditions of strategic surprises, loss of control over changes in external environment, slowdown in growth and in conditions of limited financial resources.

This problem is relevant both for wholesale and retail trade: the external environment turbulence and the macroeconomic indicators instability make the survival issue extremely urgent for the enterprises in this field. These problems are of particular importance in the context of developing large networks, which often force small enterprises out of the market, and this in its turn often negatively affects the quality of the products and services.

KEYWORDS:
wholesale, retail, strategic analysis methods, retail turnover, retail chains, neighbourhood store, integration, diversification, entrepreneurship.

AUTHOR'S INFORMATION:
Natalya A. Spirina, Cand. Sci. (Economical), Associate Professor, Economic Theory Ural Institute of Management, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration,
66, 8 March str., Ekaterinburg, Russia, 620144, natalya.spirina@ui.ranepa.ru.

Angelina I. Zaramenskih, Ural Institute of Management, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration,
66, 8 March str., Ekaterinburg, Russia, 620144, zaramenskih.lina@yandex.ru.

FOR CITATION: Spirina N. A., Zaramenskih A. I. Main problems and prospects of trading enterprises development in the Sverdlovsk region under modern conditions // Municipality: economy and management. 2019. № 4 (29). P.104—110.

REFERENCES

1. Federal State Statistics Service [e-resource] URL: http://sverdl.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_ts/sverdl/resources/242eb9004cb7f0269c2cdff7f219d26e/ОПТ+Методология.docx (date of access 22.06.2019). [Federal`naya sluzhba gosudarstvennoj statistiki [E`lektronny`j resurs] URL: http://sverdl.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_ts/sverdl/resources/242eb9004cb7f0269c2cdff7f219d26e/OPT+Metodologiya.docx (data obrashheniya 22.06.2019)] – (In Rus.)

2. GOST R 51303-99 Trade. Terms and definitions [e-resource] URL: http://docs.cntd.ru/document/1200108793 (date of access 15.05.2019). [GOST R 51303-99 Torgovlya. Terminy` i opredeleniya [E`lektronny`j resurs] URL: http://docs.cntd.ru/document/1200108793 (data obrashheniya 15.05.2019)] – (In Rus.)

3. Federal State Statistics Service [Электронный ресурс] URL: http://sverdl.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_ts/sverdl/ru/statistics/sverdlStat/enterprises/trade/ (date of access 6.06.2019]. [Federal`naya sluzhba gosudarstvennoj statistiki [E`lektronny`j resurs] URL: http://sverdl.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_ts/sverdl/ru/statistics/sverdlStat/enterprises/trade/ (data obrashheniya 6.06.2019)] – (In Rus.)

4. Investments in warehouses: pros, cons, payback [e-resource] URL: https://spb4rent.com/articles/pokupatelyam/investitsii-v-sklady/ (date of access 6.06.2019). [Investicii v sklady`: plyusy`, minusy`, okupaemost` [E`lektronny`j resurs] URL: https://spb4rent.com/articles/pokupatelyam/investitsii-v-sklady/ (data obrashheniya 6.06.2019)] – (In Rus.)

5. Federal State Statistics Service [e-resource] URL: http://sverdl.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_ts/sverdl/resources/30a093004cb5d1bc9104d55aeebdafeb/Розничная+торговля.doc (date of access 6.06.2019). [Federal`naya sluzhba gosudarstvennoj statistiki [E`lektronny`j resurs] URL: http://sverdl.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_ts/sverdl/resources/30a093004cb5d1bc9104d55aeebdafeb/Roznichnaya+torgovlya.doc (data obrashheniya 6.06.2019)] – (In Rus.)

6. Chkalova O. V., Nalivaiko K. A. Russian retail in modern economy // Economic analysis: theory and practice. 2015. № 23(422). P. 107. [Chkalova O. V., Nalivajko K. A. Roznichnaya torgovlya Rossii v sovremennoj e`konomike // E`konomicheskij analiz: teoriya i praktika. 2015. №23(422). S. 107] – (In Rus.)

7. "Corner store" – a small murderer of large hypermarkets [e-resource] URL: https://new-retail.ru/business/magazin_u_doma _malenkiy_ubiytsa_bolshikh_gipermarketov_3791/ (date of access 6.06.2019). [«Magazin u doma» – malen`kij ubijcza bol`shix gipermarketov [E`lektronny`j resurs] URL: https://new-retail.ru/business/magazin_u_doma _malenkiy_ubiytsa_bolshikh_gipermarketov_3791/ (data obrashheniya 6.06.2019)] – (In Rus.)

8. Do Russian retailers have no strategy? [e-resource] URL: https://komanda-a.pro/russian-retail-has-no-strategy (date of access 23.10.2019). [U rossijskix ritejlerov net strategii? [E`lektronny`j resurs] URL: https://komanda-a.pro/russian-retail-has-no-strategy (data obrashheniya 23.10.2019)]. – (In Rus.)

9. Chkalova O. V, Nalyvayko K. A. Russian retail in the modern economy // Economic analysis: theory and practice. 2015. № 23 (422). C. 111. [Chkalova O. V., Nalivajko K. A. Roznichnaya torgovlya Rossii v sovremennoj e`konomike // E`konomicheskij analiz: teoriya i praktika. 2015 №23 (422). S. 111] – (In Rus.)

ИНВЕСТИЦИОННЫЙ МЕХАНИЗМ РАЗВИТИЯ СЕЛЬСКИХ ТЕРРИТОРИЙ ПЕНЗЕНСКОЙ ОБЛАСТИ

УДК 332.146:338.434(470.40) *ГСНТИ 06.61.33*
ББК 65.261.71-56 *Код ВАК 08.00.05*

А. А. Князькина
Пензенский государственный университет,
Пенза, Россия
AuthorID: 1043777

АННОТАЦИЯ:
Целью статьи является рассмотрение существующего и возможного к применению инструментария инвестиционного механизма развития сельских территорий (на примере Пензенской области) В настоящее время в регионе наблюдается положительная динамика инвестиций в развитие сельских территорий. При этом большая часть инвестиций направлена на создание и развитие объектов производственного назначения. Инвестирование осуществляется и в объекты социальной инфраструктуры села, хотя и меньшими темпами. Что касается структуры источников финансирования инвестиций, то здесь следует отметить, что в настоящее время в большей степени это преимущественно собственные средства сельхозтоваропроизводителей, а так же средства частных инвесторов. Это свидетельствует о наличии высокого интереса со стороны бизнеса к агропромышленному сектору ввиду относительно высокой и устойчивой эффективности инвестиций, которые нивелируют все возможные риски, связанные со спецификой сельскохозяйственного производства. В качестве отрицательных тенденций можно отметить практически полное отсутствие инвестиций в сферу образования в сельской местности, мероприятия по улучшению благоустройства сельских поселений в отношении оснащения средствами связи и сетью Интернет, проявления интереса инвесторов к вложениям в сельские территории в качестве рекреационных зон. Все это указывает на необходимость детального рассмотрения инвестиционного механизма развития сельских территорий и выявления недостатков его функционирования. Научная новизна исследования состоит в создании аналитической базы для подтверждения гипотезы о необходимости применения таких методов и инструментов инвестирования в развитие сельских территорий, которые удовлетворяли бы реализации экономических интересов всех заинтересованных субъектов: государства, частных инвесторов, сельского предпринимательства и населения.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:
инвестиции, сельские территории, инвестиционный механизм, стратегия развития региона, приоритеты развития, поддержка сельского предпринимательства.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ:
Альбина Александровна Князькина, Пензенский государственный университет,
440040, Россия, г. Пенза, ул. Красная, 40, albinakna@yandex.ru.

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ: Князькина А. А. Инвестиционный механизм развития сельских территорий Пензенской области // Муниципалитет: экономика и управление. 2019. № 4 (29). С. 111—122.

Основополагающим документом, регламентирующим стратегические приоритеты инвестиционных процессов на территории Пензенской области, в том числе применительно к сельским территориям является Инвестиционная стратегия Пензенской области на период до 2021 года (и на перспективу до 2030 года)[1], являющаяся частью Стратегии социально-экономического развития региона на период до 2035 года. Она определяет основные ориентиры по направлениям региональной инвестиционной политики, в том числе в отношении сельского развития, а также способ-

© А. А. Князькина, 2019

ствует координации деятельности органов власти, специализированных структур, ответственных за привлечение инвестиций в регион, институтов развития предпринимательства региона при реализации региональной инвестиционной политики. Методологической и теоретической основой проводимого анализа инвестиционного механизма развития сельских территорий являются методологические подходы и концептуальные положения, изложенные в работах Вартановой М.Л. [2, с. 126-130], Гареева И.Ф. [3, с. 3940-3950], Данилова М.Н. [4], Ишмуратова М.М. [5], Коваленко Е.Г. [6]. Гипотеза аналитического исследования базируется на том, что применяемые инструменты инвестиционного механизма развития сельских территорий призваны снизить и даже полностью ликвидировать административные барьеры для привлечения инвестиций в сельскую местность, способствовать развитию государственной поддержки инвестиционных проектов на сельских территориях, реализуемых как в бизнес-среде, так и в социальной сфере, позиционированию сельских территорий региона как инвестиционно привлекательных объектов [7, с. 24; 8]. В рамках Инвестиционной стратегии определены инвестиционные приоритеты на основе матрицы «привлекательность объекта – конкурентоспособность региона» на основе текущих тенденций развития территорий, отраслей, предприятий и предпочтений инвесторов в отношении их [9, С.1931]. Эти приоритеты в отношении развития сельских территорий направлены на:

– рост аграрного производства, как основы производственного потенциала сельских территорий;

– импортозамещение и экспортоориентированность аграрного производства, как средство повышения конкурентоспособности продукции, производимой сельскими жителями;

– создание и развитие производств, обеспечивающих товарами село и сельское развитие (сельскохозяйственное машиностроение, производство оборудования для переработки сельхозпродукции, в том числе малогабаритного, стройматериалы, продукция для ЖКХ и обеспечения инженерной инфраструктуры села);

– поддержку технологий, обеспечивающих сохранность экосистемы сельских территорий и улучшающих их экологическую обстановку;

– ресурсосбережение сельскохозяйственного производства;

– наращивание рекреационного потенциала сельских территорий через систему агротуризма;

– стимулирование развития сельских народных промыслов как элемента культуры народов, населяющих Пензенскую область, и бренда региона.

Инвестиционной стратегией предусматривается, что к 2030 году объем инвестиций в сельское развитие вырастет более, чем в 2 раза по сравнению с 2011 годом, однако практика показала, что данный показатель перевыполнен к периоду 2018 года, как минимум, в 4 раза, что свидетельствует об эффективности действия рычагов инвестиционного механизма. Только в 2018 году инвестиции в сельское хозяйство региона составили более 14 млрд руб. Однако, следует отметить, что инвестиции касаются в основном вложений в аграрное производство, особенно в крупные проекты, которые, как правило, основаны на интенсивных технологиях, с применением нового поколения тракторов и сельскохозяйственных машин. Это предполагает более низкую занятость по сравнению с традиционным ведением аграрного производства, а значит, что в отдельных районах области существенные инвестиции в аграрный сектор не привели к пропорциональному росту рабочих мест. Так, по данным Министерства сельского хозяйства Пензенской области в 2018 году на предприятиях АПК региона было создано 1847 рабочих мест, 1280 из которых – в сельхозорганизациях [10]. Большая част рабочих мест создана одним инвестором – ГК «ДАМАТЕ» (97%), что свидетельствует о том, что остальные проекты либо оставляют число рабочих мест на прежнем уровне, либо сокращают их. Сокращение же рабочих мест, как показал наш опрос населения сельских территорий и нескольких населенных пунктов, а также исследования многих авторов [11; 12, с. 374], является основной причиной оттока сельских жителей из сельской местности.

Инвестиционной стратегией предусмотрено развитие инвестиционного потенциала объекта, который применительно к сельским территориям состоит из следующих частей (рисунок 1):



Рис.1 Составляющие потенциала сельских территорий.

На основе развития инвестиционного потенциала предусматривается повышение инвестиционной привлекательности сельских территорий региона, чему способствует еще один законодательный акт – Государственная программа Пензенской области «Развитие инвестиционного потенциала, инновационной деятельности и предпринимательства в Пензенской области на 2014-2020 годы» [13]. В данном акте более точно обозначены приоритетные отрасли развития инвестиционного потенциала сельских территорий Пензенской области, а именно:

– производство и переработка, в том числе глубокая, сельскохозяйственной продукции;

– производство сувенирной продукции, изделий народных художественных промыслов;

– строительство объектов жилищного, производственного и социокультурного назначения, в том числе в сельской местности

–природоохранная деятельность;

– туристическая, экскурсионная деятельность на сельских территориях

– заготовка и переработка лесных ресурсов;

– сбор, переработка и расфасовка лекарственных трав;

– пчеловодство.

В то же время, не смотря на очевидно обозначенные приоритеты, касающиеся развития и использования производственного, трудового, туристического природно-климатического потенциала региона все дальнейшие усилия данного нормативно-правового акта не касаются регулирования инвестиционной активности применительно к сельским территориям [14]. Так, основные подпрограммы сформулированы преимущественно в отношении субъектов предпринимательства, расположенных в городе, и инвестиционных процессов в отношении наиболее рентабельных сфер производства, а также наукоемких сфер деятельности [15, с. 391]. Целевые показатели не дифференцируются в отношении городских и сельских индикаторов. Все меры правового регулирования госпрограммы (Постановления Правительства Пензенской области «О распределении субсидий бюджетам монопрофильных муниципальных образований (моногородов) Пензенской области для реализации муниципальных программ развития и поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства», «Об утверждении Порядка предоставления

субсидий на финансовое обеспечение расходов субъектов малого и среднего предпринимательства, осуществляющих деятельность в сфере швейного производства, на оплату труда в части стимулирующих выплат молодым специалистам», «Внесение изменений в Порядок предоставления из бюджета Пензенской области субсидий субъектам малого и среднего предпринимательства, принявшим на себя обязательства по созданию и обеспечению деятельности центров молодежного инновационного творчества», Приказ Министерства промышленности, транспорта и инновационной политики Пензенской области «О проведении ежегодного конкурса «Инженер года») не касаются сельского развития. Ни одно мероприятие указанной Госпрограммы не касается развития сельских территорий прямо, об опосредованном влиянии на инвестиции в село тоже не приходится говорить. Достаточно того факта, что среди исполнителей мероприятий ни разу не упоминается Министерство сельского хозяйства Пензенской области. В рамках функционирования подпрограммы «Развитие и поддержка малого и среднего предпринимательства в Пензенской области на 2014-2022 годы» одним из мероприятий значилось субсидирование части затрат субъектов малого и среднего предпринимательства, связанных с приобретением оборудования в целях создания и (или) развития либо модернизации производства товаров (работ, услуг), на что было выделено 43,3 млн руб. в 2016 г. В качестве целевого показателя было определено число субъектов МСП, получивших данный вид субсидии. Показатель был выполнен на 83%, среди получателей поддержки не оказалось ни одного предприятия, действующего на сельской территории.

В 2016 году в рамках этой же подпрограммы было реализовано мероприятие «Поддержка резидентов центров регионального развития Пензенской области», ориентированное именно на создание более благоприятных условий для сельского предпринимательства и привлечения инвестиций в сельские территории Пензенской области. Реализация мероприятия была сопряжена с реализацией регионального Закона от 30.06.2011 № 2098-ЗПО «О центрах регионального развития Пензенской области». Согласно ст. 2 Закона статус ЦРР может получить только территория сельского населенного пункта Пензенской области, а ее резидентом может быть субъект МСП, зарегистрированный на территории данного муниципального образования. В ряде сёл региона созданы Центры регионального развития (ЦРР). На начало 2019 года их число составляло 103 ЦРР. Основная суть поддержки ЦРР заключается в предоставлении налоговых льгот их резидентам.

Мероприятие «Популяризация предпринимательства и обучение начинающих молодых предпринимателей» осуществлялось только в 2014 году, когда было реализовано 7 обучающих программ с привлечением предпринимателей аграрного сектора экономики. Число участников, ведущих предпринимательство на сельских территориях, составило не более 10%, что связано с концентрацией обучающих программ в черте г. Пензы (было организовано всего 7 выездных обучающих семинаров в районы Пензенской области). Таким образом, эффективность данного мероприятия для сельского предпринимательства была на минимальном уровне.

В 2017 году одним из мероприятий Госпрограммы стало создание Центра поддержки предпринимательства, основной целью которого стало оказания на безвозмездной основе информационно – консультационной помощи субъектам малого и среднего предпринимательства, направленной на содействие их развитию. Данной структурой в рамках «единого окна» предусматриваются услуги по правовому, информационному, маркетинговому и финансовому консультированию, разработке бизнес-планов, патентно-лицензионному сопровождению, подбору персонала, сертификации товаров и услуг, информированию о мерах государственной поддержки. Данный Центр функционирует на базе АО «Корпорация развития Пензенской области» и функционирует на средства бюджета Пензенской области. На основе данных отчета Центра поддержки предпринимательства за 2017 год были получены следующие данные о полученной консультационной поддержке и участии субъектов сельского МСП в мероприятиях Центра (таблица 1).

Таблица 1

Данные о работе Центра поддержки предпринимательства Пензенской области в 2017 году

Показатели	Всего	В том числе субъектов сельского МСП	Доля субъектов сельского МСП в общем количества субъектов
Количество субъектов МСП, получивших информационно-консультационную поддержку	1533	419	27
Участие в специальных программах обучения для субъектов МСП	101	19	19
Участие в семинарах, конференциях, форумах, круглых столах	1203	218	18
Обращение по горячей линии	30	2	7
Использование услуг сторонних экспертов	174	2	1
Участие в межрегиональных бизнес – миссиях	17	-	-
Участие в выставочно-ярмарочных мероприятия РФ	8	-	-
Размещено в телевизионных и печатных СМИ новостных репортажей и статей	22	1	5
Участие в семинарах специального образовательного проекта « Бизнес-грамотность»	885	306	35
Семинары и мастер-классы по вопросам получения государственной поддержки	380	68	18
Участие в тренингах по программам «Азбука предпринимателя» и «Школа предпринимательства», «Молодые профессионалы» WorldSkills Russia	130	4	3
Участие в круглых стола по темам подбора персонала, межрегионального сотрудничества и использования инструмента франшизы для ведения бизнеса	184	2	1
Участие в конференции на темы сотрудничества с торговыми сетями и развития сельскохозяйственной кооперации	71	52	73

Как видим, активность субъектов малого и среднего предпринимательства в вопросах получения организационной поддержки Центра, учитывая его начальный этап функционирования, достаточно высока (более четверти). Недостаток наблюдается в привлечении сельского предпринимательства в бизнес-миссии и в выставочно-ярмарочную деятельность. В то же время, можно признать высокую эффективность работы данного института поддержки как инструмента популяризации сельского предпринимательства, повышения уровня информированности субъектов сельского МСП по разного рода бизнес-вопросам, а также средства повышения инвестиционной привлекательности объектов сельских территорий.

Статус регионального оператора приоритетных региональных проектов имеет АО «Корпорация развития Пензенской области», основными направлениями деятельности которой является: привлечение инвесторов в регион, содействие организации и реализации инвестиционных проектов на территории области, в том числе с использованием механизмов ГЧП, консультационная и организационная поддержка потенциальных и существующих инвесторов. Данный институт очень слабо сотрудничает с представителями сельского бизнеса, а потому не может рассматриваться как действенный инструмент инвестиционного механизма развития сельских территорий.

Региональная политика содействия инвестиционным инициативам в сельской местности реализуется и в рамках действующего законодательства о государственно-частном партнерстве (ГЧП) [13], в рамках которого определяются основные условия и формы государственной поддержки инвестиционной деятельности на территории Пензенской области. В начале 2019 года утверждена «дорожная карта» по развитию государственно-частного партнерства в Пензенской области и достижению наивысших результатов в рейтинге государственно-частного партнерства. «Дорожная карта» предусматривает совершенствование административных рычагов инвестиционного механизма на основе развития нормативной-правовой базы и составления реестра приоритетных проектов в сфере ГЧП, обеспечение информированности всех субъектов гражданского общества о практике ГЧП и ее возможностях в отношении привлечения бюджетных средств и внебюджетных инвестиций в развитие производственной, инженерной и социальной инфраструктуры региона.

На начало 2019 года в Пензенской области заключено 58 концессионных соглашений о ГЧП, 38 из которых касаются благоустройства и социальной сферы сельских территорий. На первый взгляд механизм ГЧП активно используется в регионе в отношении развития сельских территорий, так как все проекты обращены на улучшение бытовых условия проживания сельских жителей, улучшение инженерной и социальной инфраструктуры. В то же время отметим, что только 2 проекта предполагают бюджетное участие государства в инвестиционной фазе проекта: реконструкция ремонт, ввод в эксплуатацию тепловых сетей села Неверкино в сумме 1,5 млн руб. и строительство ясли-сада на 25 мест, объединенного с начальной школой на 40 учащихся со спортзалом в с. Малый Труев Кузнецкого района в размере 9 млн. руб. Остальные проекты полностью рассчитаны на финансирование средствами частных инвесторов. Механизм ГЧП присутствует только в отношении предоставления банковских гарантий и обеспечения возврата инвестиций частным инвесторам путем прямого сбора платы с потребителей услуг инвестируемого объекта. Такая бизнес-модель существенно тормозит развитие государственно-частного партнерства на сельских территориях, учитывая недостаток инвестиционных ресурсов [16]. В этой связи следует отметить еще один нормативно-правовой акт, касающийся софинансирования инвестиционных проектов за счет бюджетных средств – Постановление Правительства Пензенской области от 30 июня 2006 г. №442-пП «Об оценке инвестиционных проектов, реализуемых за счет средств бюджета Пензенской области», которое определяет порядок, критерии и процедуру оценки бюджетного, социального и экономического эффекта от реализации инвестиционных проектов на территории Пензенской области в зависимости от того, является проект социальным или коммерческим. Как уже упоминалось, за последние три года положения данного постановления применились в двух случаях софинансирования проектов, реализуемых на сельских территориях на общую сумму 10,5 млн руб.

Еще одним организационным инструментом инвестиционного механизма развития сельских территорий является Патронажный сертификат Губернатора Пензенской области, назначение которого состоит в придании особого статуса инвестиционным проектам, реализуемым в регионе, в том числе в сельской местности. Сертификат дает право на его использования в рекламных целях, а также на упрощенный порядок согласований по проекту в соответствующих инстанциях органов исполнительной власти. Однако условия для получения данного сертификата предполагают, что объем капвложений должен быть не менее 50 млн руб., и в рамках проекта должно быть создано не менее 30 высокопроизводительных рабочих мест. Таким образом, получение данного сертификата возможно на практике только крупными предприятиями. В 2017-2018 гг. применительно к проектам, реализуемым на сельских территориях данный сертификат получили ООО «УК «ДАМАТЕ» на планируемый проект по расширению комплекса по промышленному выращиванию индейки в Вадинском районе, ООО «Агропромышленное предприятие Восток-Агро» на проект строительства животноводческого комплекса на 2250 голов дойного стада в Кузнецком районе, ООО «Лопатинский бекон» – проект по строительству свинофермы на 32 000 голов в Лопатинском районе, ООО «Шемышейский производственный комбинат» на строительство комплекса по производству грибов в Шемышейском районе.

Экономические рычаги инвестиционного механизма развития сельских территорий в Пензенской области используются несколько активнее. Основные применяемые инструменты это: системы льготного налогообложения ЦРР, политика субсидирования ставок по кредитам, привлеченным агроформированиями и кредитования по льготным ставкам, финансовые инструменты ГЧП, государственные гарантии Правительства Пензенской области и специализированного регионального института – АО «Поручитель», методы таможенно-тарифного регулирования/

Льготное налогообложение резидентов центров регионального развития действует с 2016 года. В качестве налоговой преференции обозначено снижение ставки по налогу при применении упрощенной системы налогообложения резидентов ЦРР. При применении режима «доходы минус расходы» ставка снижена с 15 до 5%, при применении режима «доходы» ставка составля-

ет всего 1%. В настоящее время льготами в качестве резидентов ЦРР пользуются 1508 субъектов МСП.

Самым действенным финансовым рычагом инвестиционного механизма развития сельских территорий на сегодняшний день является деятельность по микрофинансированию и поручительству АО «Поручитель». Программы микрофинансирования данного финансового института, функционирующего на средства регионального бюджета, предусматривают несколько направлений с особыми условиями для клиентов, являющихся резидентами ЦРР, предпринимателям до 30 лет, торговым организациям, ориентированным на поддержку пензенских производителей. Микозаймы до 3 млн руб. (с 2019 г. – до 5 млн руб.) предоставляются на развитие предпринимательской деятельности, предполагающей приобретение, ремонт, реконструкцию, модернизацию объектов недвижимости, покупку оборудования, машин, транспорта, пополнение оборотных средств. Срок займа не превышает 3 года, однако в исключительных случаях (по ходатайству заемщика и наличии существенных факторов) может быть увеличен на 1 год. Ставка по предоставляемым займам предусмотрена в размере действующей на момент заключения договора займа ключевой ставки Центробанка России. Для резидентов ЦРР и молодых предпринимателей отсутствует комиссия за выдачу и отсрочка погашения основного долга до 3 месяцев. Преимуществом предоставления микрозаймов АО «Поручитель» является также то, что не требуется оценка и страхование залога (за исключением оценки недвижимого имущества), а поручительство самого АО «Поручитель» по займам, предоставленным им же осуществляется на льготных условиях.

Данная организация также предоставляет поручительство в другие финансовые организации при недостаточности залогового обеспечения по кредитам по ставке 1,25 % в год. Данная процедура существенно проще других способов получения обеспечения при привлечении заемных финансовых ресурсов, существенно снижает время и транзакции на оценку и страхование собственного залогового имущества, открывает возможность привлечения согарантии Акционерного общества «Федеральная корпорация по развитию малого и среднего предпринимательства» при планировании реализации более масштабных проектов. Показатели динамики работы АО «Поручитель» за 2015-2018 гг. представлены в таблице 2.

Несмотря на то, что средние размеры привлекаемых займов и поручительств у субъектов малого и среднего сельского предпринимательства меньше, чем у прочих субъектов, а также учитывая высокую рискованность агробизнеса, отметим, что риск невозврата заемных средств клиентов сельских территорий по факту ниже, чем риск городских заемщиков. Это характеризует первых как более дисциплинированных клиентов АО «Поручитель». Однако общая тенденция числа сельских и городских заемщиков и лиц, пользующихся поручительством АО «Поручитель» наблюдается в пользу роста последних.

Таблица 2

Показатели работы АО «Поручитель» в 2014-2018 гг.

Показатели	2015-2016 гг.		2017-2018 гг.	
	всего	в т. ч. субъекты сельского предпринимательства	всего	в т.ч. субъекты сельского предпринимательства
Выдано займов на сумму, млн руб.	184,8	28,8	260,9	46,4
Число обратившихся организаций МСП, ед.	123	30	165	38
Заключено договоров поручительства, ед.	61	22	97	34
на общую сумму, млн руб.	424,3	83,6	811,2	146,2
Сумма просроченных и невозвращенных заемных средств на конец года, млн руб.	4,8	0,54	4,4	0,7
Средняя сумма микрозайма в расчете на один субъект МСП, млн руб.	1,5	0,96	1,62	1,22
Средний размер поручительства в расчете на один субъект МСП, млн руб.	7,0	3,8	8,4	4,3
Средний риск невозврата займа, %	2,6	1,9	1,7	1,5

Одним из эффективных методов развития инвестиционного механизма сельского развития является льготное кредитование сельхозтоваропроизводителей [17, с.74-78]. С 1 января 2017 года агроформирования получили возможность получить в банках РФ, уполномоченных Министерством сельского хозяйства России, льготные кредиты на инвестиционные цели или на пополнение оборотного капитала по ставке не более 5% годовых (таблица 3).

Таблица 3

Данные о привлечении и субсидировании льготных кредитов сельхозпредприятиями Пензенской области в 2017-2018 гг.

Показатели	2017 г.		2018 г.	
	всего	в том числе в % от общей суммы	всего	в том числе в % от общей суммы
Общая сумма привлеченных кредитов в банках, млрд руб.	22,7	100	26,4	100
в том числе: краткосрочных	12,4	54,6	12,1	45,8
на инвестиционные цели	10,3	45,4	14,3	54,2
Сумма выделенных субсидий, млн руб.	495,4	100	575,2	100
в том числе: по краткосрочных	270,6	54,6	176,4	45,8
по инвестиционным	224,8	45,4	140,2	54,2

За последние два года в основных двух уполномоченных банках Пензенской области, доля которых в выдаче льготных кредитов аграрному сектору экономики составляет более 96%, – Сбербанке и Россельхозбанке отмечено, что суммы просрочки более 2 месяцев по уплате кредитов 2017-2018 гг. и процентов по ним не достигает 0,005% сумм к взысканию, то есть ничтожны. Рост привлекаемых кредитов и низкие суммы задолженности по ним свидетельствуют об эффективности применяемого инструмента. Однако, следует отметить, что цели льготного кредитования ограничены сельскохозяйственным производством, нет программ, предполагающим пониженную ставку, на кредитование проектов, связанных с прочими направлениями сельского развития – ЖКХ, инфраструктурой, социальной сферой.

Как уже упоминалось выше, на сельских территориях практически не действуют финансовые инструменты ГЧП, способные существенно улучшить социальную, инженерную и предпринимательскую инфраструктуры сельской местности. Показатели развития сельских территорий, касающиеся числа сельских жителей, возрастной структуры, деловой активности характеризуются неудовлетворительными значениями, указывающими на деградационные процессы в селах Пензенской области.

Таким образом, можно сделать вывод о недостаточности сформированности инвестиционного механизма развития сельских территорий Пензенской области и его слабой работе. Если часть организационных инструментов и работает активно, то эффект наблюдается в основном применительно к улучшению показателей экономики, демографии, предпринимательской активности городских поселений или территорий, к ним прилегающих. основная масса сельских территорий либо ограничена в доступности указанных инструментов, либо они разработаны без учета специфики сельской местности, а потому не дают желаемого эффекта. Экономический инструментарий эффективен только в отношении крупного аграрного бизнеса, а потому практически не влияет на развитие села. Все это свидетельствует о необходимости совершенствования инвестиционного механизма развития сельских территорий в регионе.

ЛИТЕРАТУРА

1. Об Инвестиционной стратегии Пензенской области на период до 2021 года (и на перспективу до 2030 года): Закон Пензенской обл. от 01.03.2004 № 579-ЗПО [электронный ресурс] // СПС Консультант Плюс. URL: http://www.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc&base=RLAW021&n=12156#06091187463368022 (дата обращения 20.09.2019).

2. Вартанова М. Л., Газимагомедова П. К. Пути достижения устойчивого развития сельских территорий // Продовольствен-

ная политика и безопасность. 2018. Том 5. № 3. С. 125-132.

3.Гареев И. Ф., Мухаметова Н. Н. Комплексное развитие территорий: цели, ресурсы и показатели эффективности // Российское предпринимательство. 2017. Том 18. 23. С. 3939-3952.

4. Данилова М. Н., Максимова М. А., Подопригора Ю. В., Уфимцева Е. В. Рост бюджетного обеспечения как фактор устойчивого развития сельских территорий [электронный ресурс] // Муниципалитет: экономика и управление. 2018. №3(24) URL: http://municipal.uapa.ru/ru/issue/2018/03/07/ (дата обращения 21.09.2019).

5. Ишмуратов М. М., Самигуллина Э. Х. Развитие сельских территорий: федеральный и региональный аспекты [электронный ресурс] // Фундаментальные исследования. 2016. № 4-3. С. 595-601. URL: http://fundamental-research.ru/ru/article/view?id=40222 (дата обращения: 26.09.2019).

6. Коваленко Е. Г. Устойчивое развитие сельских территорий – основа продовольственного обеспечения населения // Управленческие науки в современном мире. 2017. № 1. С. 296–301.

7. Скульская Л. В., Широкова Т. К. Современные условия развития сельских территорий России // Научные труды: институт народнохозяйственного прогнозирования РАН. 2015. №1 С. 240-260.

8. Ковтун Б. А. , Папело В. Н. , Терновой А.И. Стратегирование социально-экономического развития сельских территорий [электронный ресурс] // Муниципалитет: экономика и управление. 2014. №1 URL: http://municipal.uapa.ru/ru/issue/2013/01/07/ (дата обращения 21.09.2019).

9. Пронина Ю. Ю., Дубина Г. И., Князькина А. А. Анализ системы государственного регулирования развития сельского хозяйства и сельских территорий региона // Региональная экономика: теория и практика. 2018. №10. С. 1929–1940.

10. На предприятиях АПК Пензенской области создано 1847 рабочих мест [электронный ресурс] // Пресс-служба Министерства сельского хозяйства Российской Федерации URL: http://mcx.ru/press-service/regions/na-predpriyatiyakh-apk-penzenskoy-oblasti-sozdano-1847-rabochikh-mest/.

11. Мартынов К. П. Особенности устойчивого многофункционального развития сельских территорий России [электронный ресурс] // Современные научные исследования и инновации. 2014. № 10. Ч. 2 URL: http://web.snauka.ru/issues/2014/10/38706 (дата обращения: 25.03.2019).

12. Лихачёва Т. Н. Перспективы развития рынка труда сельских территорий в неустойчивых социально-экономических условиях // Экономика труда. 2017. Том 4. № 4. С. 367-388.

13. О внесении изменений в государственную программу Пензенской области "Развитие инвестиционного потенциала, инновационной деятельности и предпринимательства в Пензенской области на 2014-2020 годы", утвержденную Постановлением Правительства Пензенской области 21.10.2013 №780-пП: Постановление Правительства Пензенской области от 17.09.2018г. №507-пП [электронный ресурс] // Электронный Фонд правовой и справочно-технической документации. URL: http://docs.cntd.ru/document/424033579 (дата обращения 25.03.2019).

14. Полушкин Н. А. Проблемы и перспективы развития сельских территорий России [электронный ресурс] // Региональная экономика и управление: электронный научный журнал. 2017. №1 (49). URL: https://eee-region.ru/article/4918/ (дата обращения 26.09.2019).

15. Печатнова А. П. Развитие сельских территорий: реалии и перспективы [электронный ресурс] // Молодой ученый. 2014. №8. С. 390-392. URL:https://moluch.ru/archive/67/11354/ (дата обращения: 14.09.2019).

16. Кулистикова Т. Господдержка меняет направление. Система субсидирования агросектора снова корректируется [электронный ресурс] // Агроинвестор. 2 апреля 2019 г. URL:https://www.agroinvestor.ru/analytics/article/31483-gospodderzhka-menyaet-napravlenie/ (дата обращения 20.09.2019).

17. Типологизация сельских территорий на основе диверсификации эконо-мики: монография / Тарасов А.Н., Антонова Н.И.и др. Ростов н/Д: ФГБНУ ВНИИЭиН, Изд-во «АзовПечать», 2016.

INVESTMENT MECHANISM OF RURAL TERRITORIES DEVELOPMENT OF THE PENZA REGION

A. A. Knyazkina
Penza State University,
Penza, Russia

ABSTRACT:
The purpose of the article is to consider the existing and feasible investment tools for the rural territories development (considering the Penza region as an example).
Penza region demonstrated the positive dynamics of investments into of rural territories development. At the same time, the greater part of investment is directed to creation and development of production facilities. The rural social infrastructure objects are also invested in but though smaller rates. As for the structure of investment financing sources, these days they are primarily the agricultural producers' own funds and also the private investors' means. This indicates the high interest in the agro-industrial sector on the part of business considering the relatively high and sustainable investment efficiency neutralizing all possible risks associated with the agricultural production specifics. Negative trends include the almost complete lack of investment in education in rural areas, poor measures to improve the territories of rural settlements with regard to equipping them with communication facilities and the Internet, and low interest in investing in rural recreational areas. All this indicates the need for a detailed consideration of the investment mechanism of rural territories development and the identification of its functioning difficulties.
The scientific novelty of the research is to create an analytical basis to confirm the hypothesis of the urgent need to use such methods and tools of investing in rural development that would satisfy the economic interests of all stakeholders: the state, private investors, rural entrepreneurship and the population.

KEYWORDS:
investment, rural territories, investment mechanism, regional development strategy, development priorities, rural business support.

AUTHOR'S INFORMATION:
Albina A. Knyazkina, Penza State University,
40, Krasnaja str., Penza, Russia, 440040, albinakna@yandex.ru.

FOR CITATION: Knyazkina A. A. Investment mechanism of rural territories development of the Penza region // Municipality: Economics and Management. 2019. №4 (29). P. 111—122.

REFERENCES

1. On the Investment strategy of the Penza region up to 2021 (perspective to 2030): The law of the Penza Region of 01.03.2004 № 579-ZPO [e-resource] // RLS Consultant Plus. URL: http://www.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc&base=RLAW021&n=12156#06091187463368022 (date of access 20.09.2019) [Ob Investitsionnoy strategii Penzenskoy oblasti na period do 2021 goda (i na perspektivu do 2030 goda): Zakon Penzenskoy obl. ot 01.03.2004 № 579-ZPO [elektronnyy resurs] // SPS Konsul'tant Plyus. URL: http://www.consultant.ru/ regbase/cgi/online.cgi?req=doc&base=RLAW021&n=12156#06091187463368022 (data obrashcheniya 20.09.2019).] – (In Rus.)

2. Vartanova M. L., Gazimagomedova P. K. Ways of achieving sustainable development of rural territories//Food policy and safety. 2018. Vol. 5. №3. P. 125-132 [Vartanova M. L., Gazimagomedova P. K. Puti dostizheniya ustoychivogo razvitiya sel'skikh territoriy // Prodovol'stvennaya politika i bezopasnost'. 2018. Tom 5. № 3. S. 125-132] – (In Rus.)

3. Gareyev I. F., Mukhametova N. N. Complex development of territories: purposes, resources and efficiency indicators //Russian entrepreneurship. 2017. Vol. 18. №23. P. 3939-3952. [Gareev I.F., Mukhametova N. N.

Kompleksnoe razvitie territoriy: tseli, resursy i pokazateli effektivnosti // Rossiyskoe predprinimatel'stvo. 2017. Tom 18. 23. S. 3939-3952] – (In Rus.)

4. Danilova M. N., Maximova M. A., Podoprigora Yu. V., Ufimtseva E. V. Budgetary provision growth as a factor of sustainable development of rural territories [e-resource] // Municipality: Economics and Management. 2018. № 3(24) URL: http://municipal.uapa.ru/ru/issue/2018/03/07/ (date of access 21.09.2019) [Danilova M. N., Maksimova M. A., Podoprigora Yu. V., Ufimtseva E. V. Rost byudzhetnogo obespecheniya kak faktor ustoychivogo razvitiya sel'skikh territoriy [elektronnyy resurs] // Munitsipalitet: ekonomika i upravlenie. 2018. №3 (24) URL: http://municipal.uapa.ru/ru/issue/2018/03/07/ (data obrashcheniya 21.09.2019)] – (In Rus.)

5. Ishmuratov M. M., Samigullina E. H. Development of rural territories: federal and regional aspects [e-resource] // Fundamental research. 2016. № 4-3. P. 595-601. URL: http://fundamental-research.ru/ru/article/view?id=40222 (date of access: 26.09.2019) [Ishmuratov M.M., Samigullina E.Kh. Razvitie sel'skikh territoriy: federal'nyy i regional'nyy aspekty [elektronnyy resurs] // Fundamental'nye issledovaniya. 2016. № 4-3. S. 595-601. URL: http://fundamental-research.ru/ru/article/view?id=40222 (data obrashcheniya: 26.09.2019)] – (In Rus.)

6. Kovalenko E. G. Sustainable development of rural territories – a basis of food supply of the population // Administrative sciences in modern world. 2017. №1. P. 296-301 [Kovalenko E. G. Ustoychivoe razvitie sel'skikh territoriy – osnova prodovol'stvennogo obespecheniya naseleniya // Upravlencheskie nauki v sovremennom mire. 2017. № 1. S. 296–301] – (In Rus.)

7. Skulskaya L. V., Shirokova T. K. Modern conditions of the Russian rural territories development // Scientific works: RAS Institute of Economic Forecasting. 2015. № 1. P. 240-260 [Skul'skaya L. V., Shirokova T. K. Sovremennye usloviya razvitiya sel'skikh territoriy Rossii // Nauchnye trudy: institut narodnokhozyaystvennogo prognozirovaniya RAN. 2015. №1 S. 240-260] – (In Rus.)

8. Kovtun B. A., Papelo V. N., Ternovoi A. I. Strategizing of socio-economic development of rural territories [e-resource] // Municipality: Economics and Management. 2014. № 1. URL: http://municipal.uapa.ru/ru/issue/2013/01/07/ (date of access 21.09.2019) [Kovtun B. A., Papelo V.N. , Ternovoy A.I. Strategirovanie sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya sel'skikh territoriy [elektronnyy resurs] // Munitsipalitet: ekonomika i upravlenie. 2014. №1 URL http://municipal.uapa.ru/ru/issue/2013/01/07/ (data obrashcheniya 21.09.2019)] – (In Rus.)

9. Pronina Yu. Yu., Dubina G. I., Knyazkina A. A. Analyzing the system of state regulation of development of agriculture and rural territories of the region // Regional economy: theory and practice. 2018. №10. P. 1929-1940 [Pronina Yu. Yu., Dubina G. I., Knyaz'kina A. A. Analiz sistemy gosudarstvennogo regulirovaniya razvitiya sel'skogo khozyaystva i sel'skikh territoriy regiona // Regional'naya ekonomika: teoriya i praktika. 2018. №10. S. 1929–1940] – (In Rus.)

10. 1847 workplaces created at the agro-industrial complex enterprises of the Penza region. [e-resource] // Press service of the Ministry of Agriculture of the Russian Federation URL: http://mcx.ru/press-service/regions/na-predpriyatiyakh-apk-penzenskoy-oblasti-sozdano-1847-rabochikh-mest/ [Na predpriyatiyakh APK Penzenskoy oblasti sozdano 1847 rabochikh mest [elektronnyy resurs] // Press-sluzhba Ministerstva sel'skogo khozyaystva Rossiyskoy Federatsii URL: http://mcx.ru/press-service/regions/na-predpriyatiyakh-apk-penzenskoy-oblasti-sozdano-1847-rabochikh-mest/] – (In Rus.)

11. Martynov K. P. Features of sustainable multipurpose development of rural territories of Russia [e-resource] // Modern scientific research and innovations. 2014. №. 10. Part 2 URL: http://web.snauka.ru/issues/2014/10/38706 (date of access: 25.03.2019) [Martynov K. P. Osobennosti ustoychivogo mnogofunktsional'nogo razvitiya sel'skikh territoriy Rossii [elektronnyy resurs] // Sovremennye nauchnye issledovaniya i innovatsii. 2014. № 10. Ch. 2 URL: http://web.snauka.ru/issues/2014/10/38706 (data obrashcheniya: 25.03.2019)] – (In Rus.)

12. Likhachyova T. N. The prospects of development of labor market of rural territories in unstable social and economic conditions// Russian Journal of Labor Economics. 2017. Vol. 4. № 4. P. 367-388 [Likhacheva T.N. Perspektivy razvitiya rynka truda sel'skikh territoriy v neustoychivykh sotsial'no-

ekonomicheskikh usloviyakh // Ekonomika truda. 2017. Tom 4. № 4. S. 367-388] – (In Rus.)

13. On modification of the state program of the Penza region"Development of investment potential, innovative activity and entrepreneurship in the Penza region for 2014-2020", approved by the Resolution of the government of the Penza region of 21.10.2013 №. 780-pP: The resolution of the government of the Penza region of 17.09.2018 № 507-pP [e-resource] // Electronic Fund of legal and reference-technical documentation. URL:http://docs.cntd.ru/document/424033579 (date of access: 25.03.2019) [O vnesenii izmeneniy v gosudarstvennuyu programmu Penzenskoy oblasti "Razvitie investitsionnogo potentsiala, innovatsionnoy deyatel'nosti i predprinimatel'stva v Penzenskoy oblasti na 2014-2020 gody", utverzhdennuyu Postanovleniem Pravitel'stva Penzenskoy oblasti 21.10.2013 №780-pP: Postanovlenie Pravitel'stva Penzenskoy oblasti ot 17.09.2018g. №507-pP [elektronnyy resurs] // Elektronnyy Fond pravovoy i spravochno-tekhnicheskoy dokumentatsii. URL: http://docs.cntd.ru/document/424033579 (data obrashcheniya 25.03.2019)] – (In Rus.)

14. Polushkin N.A. Problems and prospects of the Russian rural territories development [e-resource] // Regional economy and management: online scientific magazine. 2017. №. 1 (49). URL: https://eee-region.ru/article/4918/(date of access 26.09.2019) [Polushkin N.A. Problemy i perspektivy razvitiya sel'skikh territoriy Rossii [elektronnyy resurs] // Regional'naya ekonomika i upravlenie: elektronnyy nauchnyy zhurnal. 2017. №1 (49). URL: https://eee-region.ru/article/4918/ (data obrashcheniya 26.09.2019)] – (In Rus.)

15. Pechatnova A. P. Development of rural territories: realities and prospects [e-resource] // Young scientist. 2014. № 8. P. 390-392. URL: https://moluch.ru/archive/ 67/11354/(date of access 14.09.2019) [Pechatnova A. P. Razvitie sel'skikh territoriy: realii i perspektivy [elektronnyy resurs] // Molodoy uchenyy. 2014. №8. S. 390-392. URL:https://moluch.ru/archive/67/11354/ (data obrashcheniya: 14.09.2019)] – (In Rus.)

16. Kulistikova T. State support changes direction. The system of subsidizing of agricultural sector is again adjusted [e-resource] // Agroinvestor. April 2, 2019 URL:https://www.agroinvestor.ru/analytics/article/31483-gospodderzhka-menyaet-napravlenie/ (date of access 20.09.2019) [Kulistikova T. Gospodderzhka menyaet napravlenie. Sistema subsidirovaniya agrosektora snova korrektiruetsya [elektronnyy resurs] // Agroinvestor. 2 aprelya 2019 g. URL:https://www.agroinvestor.ru/analytics/article/31483-gospodderzhka-menyaet-napravlenie/ (data obrashcheniya 20.09.2019)] – (In Rus.)

17. Rural territories typologization based on economy diversification: monograph/Tarasov A. N., Antonova N. I., et al. Rostov-on-Don: FGBNU VNIIEiN, “Azovpechat” publishing, 2016.napravlenie/ [Tipologizatsiya sel'skikh territoriy na osnove diversifikatsii ekonomiki: monografiya / Tarasov A.N., Antonova N.I.i dr. Rostov n/D: FGBNU VNIIEiN, Izd-vo «AzovPechat'», 2016] – (In Rus.)

ТРЕБОВАНИЯ К РУКОПИСЯМ НАУЧНЫХ СТАТЕЙ, ПРЕДСТАВЛЯЕМЫМ ДЛЯ ПУБЛИКАЦИИ В ЖУРНАЛЕ «МУНИЦИПАЛИТЕТ: ЭКОНОМИКА И УПРАВЛЕНИЕ»

Редакция журнала «Муниципалитет: экономика и управление» принимает к публикации статьи, написанные на актуальную тематику по направлениям: муниципальное управление, экономика, право. Редакция оставляет за собой право публиковать статьи по иным направлениям науки, помимо перечисленных: например, по истории, психологии, проблемам высшей школы. Но в содержательном отношении все статьи обязательно должны быть связаны с управленческой тематикой: управление политическими, социальными, экономическими процессами, правовое регулирование различных сфер жизни общества и местного самоуправления, социальное и гуманитарное развитие, актуальные проблемы местного самоуправления в современной России и международном сообществе.

С 2010 года решением Президиума ВАК Министерства науки и высшего образования РФ включен в Перечень ведущих рецензируемых научных журналов и изданий, в которых должны быть опубликованы основные результаты диссертаций на соискание ученой степени доктора и кандидат наук по следующим научным специальностям и соответствующим им отраслям науки:

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

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

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

Статьи принимаются постоянно в течение года и включаются в план печати по порядку поступления материалов.

Автор представляет статью в электронном варианте в формате .docx по электронной почте по адресу municipal@ui.ranepa.ru. Другие варианты предоставления статей не предусматриваются.

Требования к структуре статьи:

–постановка проблемы в общем виде и ее связь с важными научными или практическими заданиями;

–анализ последних исследований и публикаций, где заложены основы решения данной проблемы, на которые опирается автор;

–выделение нерешенных ранее частей общей проблемы, которым посвящается данная статья;

–формулировка целей статьи (постановка задания);

–изложение основного материала исследования с полным обоснованием полученных научных результатов;

–выводы из данного исследования и перспективы дальнейшего развития в этом направлении.

Требования к оформлению статьи:

Объем статьи должен составлять не менее 0,5 п.л. (20 тыс. знаков) и не более 1 п.л. (40 тыс. знаков).

Иллюстративные материалы (рисунки, чертежи, графики, диаграммы, схемы) выполняются с помощью графических электронных редакторов. Все рисунки должны иметь последовательную нумерацию. Объем представляемых иллюстративных материалов не должен превышать формата А4. Страница должна иметь книжную ориентацию.

Цифровые данные оформляются в таблицу. Таблицы не должны быть громоздкими (не более формата А4, книжная ориентация). Каждая таблица должна иметь порядковый номер и название. Нумерация таблиц – сквозная. Сокращения слов в таблицах не допускаются за исключением единиц измерения.

Электронный вариант каждой таблицы и рисунка предоставляется в отдельном файле.

Сноски оформляются в квадратных скобках по тексту статьи, с указанием номера источника по библиографическому списку и страницы либо статьи нормативного акта, на которые ссылается автор (например: [9, с. 36], [18, с. 4]). Как правило, список литературы должен содержать не менее 10-15 источников.

Библиографический список формируется в конце статьи по мере упоминания источников в тексте (не по алфавиту и не по иерархии источников). Не допускается дублирование наименований, а также указание под одним номером нескольких наименований источников или используемой литературы.

Оформление библиографического списка должно соответствовать требованиям библиографического описания ISBD (International Standard Bibliographic Description).

Например:

Статьи из журналов и сборников:

Адорно Т. В. К логике социальных наук // Вопросы философии. 1992. № 10. С. 14–18.

Шпер В. Л. Снова о качестве, определениях и сопутствующих материях // Методы менеджмента качества. 2002. № 1. С. 43–47.

Монографии:

Агафонова Н. Н. Гражданское право. М.: Юристъ, 2002.

Тарасова В. И. Политическая история Латинской Америки. М.: Проспект, 2006.

Райзберг Б. А., Лозовский Л. Ш., Стародубцева Е. Б. Современный экономический словарь. М.: ИНФРА-М, 2006.

Авторефераты диссертаций

Глухов В. А. Исследование, разработка и построение системы электронной доставки документов в библиотеке: автореферат дис. … кандидата технических наук. Новосибирск, 2000.

Диссертации

Глухов В. А. Исследование, разработка и построение системы электронной доставки документов в библиотеке: диссертация на соискание ученой степени кандидата технических наук. Новосибирск, 2000.

Фенухин И. В. Этнополитические конфликты в современной России: на примере Северо-Кавказского региона: диссертация на соискание ученой степени кандидата политических наук. М., 2002.

Аналитические обзоры:

Экономика и политика России и государств ближнего зарубежья: аналитический обзор, апрель 2007 / РАН, Институт мировой экономики и международных отношений. М.: ИМЭМО, 2007.

Патенты:

Еськов Д. Н., Бонштедт Б. Э., Корешев С. Н., Лебедева Г. И., Серегин А. Г. Оптико-электронный аппарат // Патент России № 2122745. 1998. Бюл. № 33.

Материалы конференций

Марьинских Д. М. Разработка ландшафтного плана как необходимое условие устойчивого развития города (на примере Тюмени) // Экология ландшафта и планирование землепользования: тезисы доклада Всероссийской конференции (Иркутск, 11–12 сент. 2000 г.). Новосибирск, 2000. С. 15–17.

Интернет-документы:

О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйств: Федеральный закон от 21 июля 2007 года №185-ФЗ [электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс. URL: http://www.consultant.ru/ (дата обращения: 01.01.2019).

О введение надбавок за сложность, напряженность и высокое качество работы [электронный ресурс]: указание Министерства социальной защиты Российской Федерации от 14 июня 1992 г. № 1-49-У. // СПС КонсультантПлюс. URL: http://www.consultant.ru/ (дата обращения: 01.01.2019).

Гонтмахер Е. Ш. Судьба российского государства зависит от того, способен ли будет новый президент обновить российскую политическую элиту [электронный ресурс] // Фонд «Либеральная миссия». URL: http://www.liberal.ru/sitan.asp?Num=636 (дата обращения 23.01.2008).

Библиографические сведения указывают в описании в том виде, в каком они указаны в источнике информации.

Для нормативных актов в списке указывается начальная и последняя редакция.

Помимо текста статьи автором представляются **на русском и английском языках**:

а) аннотация с обязательным указанием названия статьи

Рекомендуемый порядок изложения информации:

1) постановка проблемы – формулировка научной проблемы, в настоящий момент не полностью решенной в теоретическом или практическом аспекте, по которой имеются несоответствия между теоретическими предпосылками и реальностью и пр.;

2) конкретная научная задача, позволяющая решить научную проблему;

3) методологическая база – изложение концептуально-теоретических основ исследования;

4) используемые материалы (информационная база), методы исследования; данная часть должна содержать подробное описание используемого инструментария, с помощью которого решается научная проблема, а также эмпирические результаты апробации предложенной методики;

5) основные результаты исследования (решение научной проблемы), область их применения; данная часть представляет собой развернутое описание личного вклада автора в исследуемую проблему;

6) выводы, позволяющие дать ответ на поставленную проблему и обозначить дальнейшие направления исследования.

Объем аннотации должен составлять от 200 до 300 слов. Текст аннотации не должен повторять название и текст статьи. Авторская аннотация призвана выполнять функцию независимого от статьи источника информации!

б) ключевые слова и словосочетания

Ключевые слова выражают основное смысловое содержание статьи, служат ориентиром для читателя и используются для поиска статей в электронных базах, поэтому должны отражать область науки, в рамках которой написана статья, тему, цель и объект исследования.

В качестве ключевых слов могут использоваться как одиночные слова, так и словосочетания в единственном числе и именительном падеже.

Рекомендуемое количество ключевых слов — 6-9, количество слов внутри ключевой фразы — не более трех.

в) пристатейный библиографический список **как с переводом на английский язык, так и транслитерацией.** Для автоматической транслитерации рекомендуем использовать программу на сайте http://www.translit.ru (вариант BGN – Board of Geographic Names).

Например:

Loginov M. P., Markov O. A. Maturity assessment of project management // Management Issues. 2018. № 3 (33). P. 133–141. [Markov O. A., Loginov M. P. Otsenka zrelosti proektnogo upravleniya // Voprosy upravleniya. 2018. № 3 (33). S. 133–141] – (In Rus.)

г) сведения об авторе в следующей последовательности:

– ФИО (полностью),

– идентификационный номер ID РИНЦ и ORCID (при наличии)

– место работы (учебы),

– занимаемая должность, ученая степень, ученое звание,

– почтовый адрес (адрес указывается в последовательности: почтовый индекс, страна, город, улица, дом.),

– адрес электронной почты.

е) тематические рубрики: ГСНТИ (http://grnti.ru/) и код ВАК (возможно указание 1-2 кодов)

Ответственность за достоверность указанных сведений несет автор статьи.

Не принимаются статьи, направленные в редакцию без выполнения требований настоящих условий публикации.

Все полученные редакцией материалы обязательно проходят проверку в системе «Антиплагиат». Минимальный порог оригинальности принимаемого к рецензированию текста – 75 %. В случае несоответствия автору отсылается протокол

проверки для приведения текста в соответствие с настоящим требованием.

Статьи оцениваются по принципу «двойного слепого» рецензирования членами редакционной коллегии по профилю, соответствующему содержанию статьи. Автор вправе ознакомиться с выполненной рецензией.

Решения о публикации, направленных в журнал материалов, принимает редакционная коллегия.

Основанием для отказа в публикации материалов могут служить:

а) несоответствие представляемого в редакцию материала тематике журнала

б) несоответствие представляемого в редакцию материала требованиям, установленным редакцией журнала к публикации.

Плата за публикацию статьи в журнале не взимается.

В течение недели после подписания номера в печать каждому автору бесплатно высылается pdf-версия журнала на электронную почту.

Печатный экземпляр можно приобрести, сделав соответствующий заказ в редакции или оформив подписку (Подписной индекс 66020).

Адрес редакции:
620144, г. Екатеринбург,
ул. 8-е Марта, д. 66
e-mail: municipal@ui.ranepa.ru



«МУНИЦИПАЛИТЕТ: ЭКОНОМИКА И УПРАВЛЕНИЕ»

Журнал выходит 4 раза в год

Учредитель и издатель:

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации

Юридический адрес: 119571, Россия, г. Москва, проспект Вернадского, 82

Адрес редакции:

620114, Екатеринбург, ул. 8 Марта, 66

e-mail: municipal@ui.ranepa.ru

http://municipal.uapa.ru

Компьютерная верстка

Н.С. Сотникова

Журнал зарегистрирован как средство массовой информации
в Федеральной службе по надзору в сфере связи, информационных технологий
и массовых коммуникаций
(Свидетельство о регистрации средства массовой информации ПИ № ФС 77-50009 от 24.05.2012 г.)

Дата выхода в свет 30.12.2019.

Формат 60 х 84 1/8. Гарнитура Cambria. Усл. печ. л. 15,8. Тираж 999.

Цена свободная

Отпечатано РИО Уральского института управления – филиала РАНХиГС.

Адрес: 620114, Екатеринбург, ул. 8 Марта, 66

Заказ № 238

МУНИЦИПАЛИТЕТ:
ЭКОНОМИКА и УПРАВЛЕНИЕ

ISSN 2304-3385