

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



ISSN 2304-3385

МУНИЦИПАЛИТЕТ: ЭКОНОМИКА И УПРАВЛЕНИЕ

№ 1(10) март 2015



МУНИЦИПАЛИТЕТ
ЭКОНОМИКА И УПРАВЛЕНИЕ

Главный редактор

Тургель Ирина Дмитриевна –

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

Редакционная коллегия:

Наталья Ринатовна Балынская – д.полит.н., профессор, директор института экономики и управления Магнитогорского государственного технического университета им. Г.И. Носова;

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

Наталья Юрьевна Власова – д.э.н., профессор, проректор по международным связям Уральского государственного экономического университета;

Алексей Юрьевич Даванков – д.э.н., профессор, заместитель директора Института социально-экономических и региональных проблем Челябинского государственного университета;

Владимир Яковлевич Любовный – д.э.н., профессор, главный научный сотрудник Института макроэкономических исследований Министерства экономического развития Российской Федерации, эксперт Комитета по федеративным отношениям и региональной политике Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, академик (действительный член) Российской академии архитектуры и строительных наук;

Игорь Николаевич Молчанов – д.э.н., профессор, заместитель заведующего кафедрой экономики социальной сферы экономического факультета Московского государственного университета им. М.В. Ломоносова;

Иван Васильевич Разорвин – д.э.н., профессор кафедры экономики и управления Уральского института управления – филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации;

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

Яков Петрович Силин – д.э.н., действительный государственный советник Российской Федерации 3-го класса, заместитель Председателя Правительства Свердловской области.

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

СОДЕРЖАНИЕ

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНОЙ ЭКОНОМИКИ И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Любовный В.Я.

Городские агломерации России: от
стихийного к целенаправленному развитию . . . 5

Волчкова И.В., Подопригора Ю.В.

Актуальные аспекты изучения
агломераций в России 17

Большаков С.Н., Григорьев А.Н.

Трансформация системы
территориального управления во
Франции: роль и функции местного
самоуправления. 22

СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ СОВРЕМЕННОГО ГОРОДА

Абрамов Р.А.

Формирование устойчивой среды
функционирования городской территории . . 30

Уфимцева Е.В.

Взаимодействие и оценка развития
инфраструктур городского
хозяйства в аспекте социально-
экономических процессов 37

Одегова Ю.В., Мочалова Л.А.

Развитие институтов социального
партнёрства между местными
органами власти, бизнесом
и общественностью (на примере
реализации экологических проектов) 42

ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Полбицына Л.Г.

Профессионализм заказчика
как необходимое условие
оптимизации государственных
и муниципальных закупок 49

Клевакин А.В., Рыбакова И.Я.

Современные тенденции
проведения совместных
и централизованных закупок
муниципальными заказчиками:
анализ действующего
законодательства и перспективы. 55

Целищева Е.Ф., Антыгина К.В.

Особенности дезагрегирования
показателей эффективности
муниципальных учреждений
в показатели эффективного контракта 63

Качанова Е.А., Спицина С.В.

Проблемы органов местного
самоуправления по мобилизации
доходов в местный бюджет от
приватизации и аренды объектов
муниципального имущества (на
примере Сосьвинского городского округа) . . 71

**Требования к рукописям
научных статей, представляемым
для публикации в журнале 77**

CONTENTS

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

Lyubovnyy V.Ya.

Urban agglomerations of Russia:
from natural to targeted development **5**

Volchkova I.V., Podoprigoza Yu.V.

Actual aspects of the agglomerations
research in Russia **17**

Bolshakov S.N., Grigoryev A.N.

Transformation of territorial
administration in France: the role and
functions of local government **22**

SOCIO-ECONOMIC DEVELOPMENT OF THE MODERN CITY

Abramov R.A.

Formation of the urban areas stable
operating environment **31**

Ufimtseva E.V.

Interaction and evaluation of urban
infrastructure in the aspect of social
and economic processes **37**

Odegova Yu.V., Mochalova L.A.

Development of social partnership
between local authorities, business
and the public (illustrated by
environmental projects) **42**

ECONOMIC PROBLEMS OF LOCAL GOVERNMENT

Polbitsyna L.G.

Professionalism of the customer
as a necessary condition for the
optimization of the state and
municipal procurement **49**

Klevakin A.V., Rybakova I.Ya.

Trends of the joint and centralized
procurement by municipal customers:
analysis of applicable law and prospects **56**

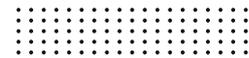
Tselishcheva E.F., Antygina K.V.

Features of disaggregation of
municipal institution's performance
indicators into indicators of effective contract . . **63**

Kachanova E.A., Spicyna S.V.

Problems of local government
revenue mobilization into the local
budget from privatization and rent of
municipal property (at the example of
Sosvinsky city district) **71**

**Requirements to publication of
articles in the journal 77**



ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНОЙ ЭКОНОМИКИ И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

ГОРОДСКИЕ АГЛОМЕРАЦИИ РОССИИ: ОТ СТИХИЙНОГО К ЦЕЛЕНАПРАВЛЕННОМУ РАЗВИТИЮ

Любовный В.Я.

доктор экономических наук, профессор, академик Российской академии архитектуры и строительных наук, главный научный сотрудник, Институт макроэкономических исследований Министерства экономического развития Российской Федерации (Россия), 125284, Россия, г. Москва, 1-й Хорошевский пр., д. 3а, vlubovnyi@isr.ru

УДК 338.242
ББК 65.050.2

Цель. Проанализировать, обобщить и систематизировать опыт, проблемы и перспективы формирования и государственного регулирования развития городских агломераций в России в широкой исторической перспективе.

Методы. Исследование базируется на общенаучных методах факторного, сравнительно-исторического, кросс-регионального и кросс-национального анализа, а также на методах теории пространственного развития

Результаты и практическая значимость. Обоснованы подходы к формированию стратегических приоритетов в сфере государственного регулирования развития российских агломераций. Выявлена специфика генезиса российских агломераций, оказывающая существенное влияние на формирование современной модели государственного воздействия.

Научная новизна. Выявлены и развернуто охарактеризованы основные стадии формирования городских агломераций в РФ. Обоснованы необходимость и возможность учета выявленных особенностей при формировании государственной политики, обеспечивающей инновационный тип развития экономики страны.

Ключевые слова: городская агломерация, стадии развития агломераций, государственное регулирование развития агломераций.

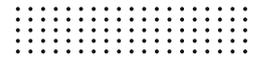
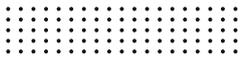
URBAN AGGLOMERATIONS OF RUSSIA: FROM NATURAL TO TARGETED DEVELOPMENT

Lyubovnyy V.Ya.

Doctor of Economics, Professor, Academician of the Russian Academy of Architecture and Building Sciences, chief researcher, Macroeconomic Research Institute of the Ministry of Economic Development of the Russian Federation (Russia), 3A, Khoroshevsky 1st lane, Moscow, Russia, 125284, vlubovnyi@isr.ru

Purpose. Analyze, summarize and systematize the experience, problems and prospects of formation and state regulation of urban agglomerations in Russia in a broad historical perspective.

Methods. The study is based on scientific methods of factor, comparative-historical, cross-regional and cross-national analysis, as well as methods of the spatial development theory.



Любовный В.Я.

Results and practical significance. Author based approach to the formation of strategic priorities in the field of state regulation of Russian agglomerations. The specificity of the Russian agglomerations genesis has a significant influence on the formation of a modern model of state influence.

Scientific novelty. Author identified and described the main stages of the metropolitan areas in the Russian Federation formation. The necessity and the possibility of taking into account the identified features in the formation of public policy, providing innovative type of economic development of the country.

Key words: conurbation, the stage of development of agglomerations, state regulation of agglomerations.

Еще совсем недавно проблемы развития городских агломераций не выходили за рамки интересов и профессиональной деятельности специалистов в сфере градостроительства, территориального планирования и районной планировки. При этом сам термин – «городская агломерация» не имел и пока еще не имеет официального (правового) признания.

Положение кардинально изменилось за последние годы. Рассматривая возросший интерес к городским агломерациям, необходимо выделить объективные и субъективные факторы. К первой группе следует отнести, прежде всего, объективную востребованность и возможность формирования агломераций, позволяющих получить существенный дополнительный экономический и социальный эффект. Концентрация на компактной и инфраструктурно обеспеченной территории разнопрофильных и разномасштабных объектов, возможность непосредственного взаимодействия специалистов различных сфер деятельности, является основой для активной межхозяйственной, межотраслевой и межмуниципальной кооперации, позволяющей максимально реализовать агломерационный (синергетический) эффект.

Важно отметить, что крупные городские агломерации (КГА), особенно в условиях России выполняют функции главных звеньев опорного каркаса расселения страны. В условиях перехода экономики на рыночные отношения территориально-хозяйственный комплекс КГА обладает наибольшей устойчивостью и способностью адаптации к новым условиям в силу его диверсифицированности и возможности перераспределения функций и ресурсов между различными элементами агломерации.

Объективная востребованность этой формы расселения и пространственной организации производительных сил обусловила масштабность рассматриваемого явления. Согласно неоднократным исследованиям, в России имеется более 30 крупных городских агломераций (с центральным городом – от 500 тыс. и более жителей), в которых сосредоточено более 1/3 всего населения страны и более половины ее научно-кадрового потенциала. Среди крупных городских агломераций – Московская, Санкт-Петербургская, Самарско-Тольяттинская, Нижегородская, Екатеринбургская, Новосибирская, Ростовская, Челябинская, Новокузнецкая, Сочинская.

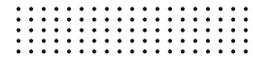
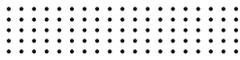
К числу субъективных факторов следует отнести в определенной мере «компанейский» характер развертывания (с различной интенсивностью) работ по развитию агломераций. Это в ряде случаев находит отражение в практике волевого, административного «назначения» агломераций и «включения» в их состав тех или иных городов и других муниципальных образований, когда отсутствуют, например, интенсивные и массовые трудовые и культурно-бытовые связи населения. Есть и иные примеры «волевого» решения, когда из реально существующей агломерации вычленяется лишь часть территории, расположенная в границах «своего» субъекта Федерации, а отсеченная часть агломерации вообще выпадает из сферы внимания и целенаправленного регулирования.

В условиях объективной необходимости перехода к инновационному типу экономического развития страны мощный научно-производственный, кадровый потенциал и наличие преобладающей части вузов страны, выгодное экономико-географическое положение выдвигает агломерации в качестве одной из наиболее эффективных форм территориальной организации производительных сил и расселения.

Вместе с тем благоприятные предпосылки во многом носят еще потенциальный характер, и их реализация нуждается в целенаправленной деятельности органов власти субъектов Федерации, местного самоуправления, федеральных органов и хозяйствующих субъектов, расположенных на территории агломерации.

Принципиальными вопросами являются определение места агломераций на перспективный период в системе расселения и территориальной организации хозяйства страны и обоснование основных направлений совершенствования их развития, а также механизмов регулирования этих процессов.

В последние годы на рассмотрение было последовательно представлено несколько вариантов концепции Стратегии социально-экономического развития



Любовный В.Я.

регионов Российской Федерации, а также совершенствования региональной политики. Рассмотрение концепций показывает, что их основная идея заключается «в сжатии пространства», в переходе к поляризованному развитию с выделением и поддержкой «зон опережающего экономического развития», представленных, прежде всего, крупными городскими агломерациями.

Наиболее предметное отражение дискуссия о курсе на «сжатие пространства» получила в монографии автора «Города России: альтернативы развития и управления» [1, с. 166–167].

Основа новой экономики – трехмиллионные агломерации, цитируется в статье: «Здесь на основе достижения критической массы интеллектуальных ресурсов формируется инфраструктура знаний, реализуются новая модель городского управления и концепция креативного города» [2].

В состав предлагаемых на перспективу 20 агломераций помимо их центров входят 207 городов (преобладающая часть – это города с населением менее 100 тыс. жителей) и 206 поселков городского типа. За пределами агломераций в этом случае будут находиться 729 небольших городов и 1080 пгт, или более 4/5 от их общего числа. Как следует из анализируемого в статье документа, за пределами агломераций «развивать малые города бесперспективно» [2]. Через год после выхода статьи аналогичная позиция прозвучала в сообщении министра экономического развития РФ Э.С. Набиуллиной о судьбах городов, в рамках Урбанистического форума «Глобальные решения для российских городов», прошедшего в Москве 8–9 декабря 2011 г.

Приведенные масштабы миграции из небольших городов – 15–20 млн человек сопоставимы с численностью всего их трудоспособного населения. А в общей сложности предложенные направления будут касаться четверти всего населения России – 30–35 млн человек, которые будут вынуждены покинуть родные, а нередко и многовековые места проживания. Такое «великое переселение» равносильно стихийному бедствию или являются результатом войны, а его масштабы вряд ли имеют аналоги в мировой истории. Следует напомнить, что за годы Отечественной войны на советской территории были разрушены 1710 городов и поселков городского типа. Сравним с планами инициаторов «сжатия пространства» – ими предлагается ликвидировать 1809 малых городов и пгт!!!

Отдавая должное крупным городским агломерациям как перспективным центрам перехода страны на инновационный путь развития, представляется необходимым обратить внимание на следующие положения:

- Развитие крупных городских агломераций может быть обоснованным лишь при условии их рассмотрения в общей системе прогнозирования экономики страны, ее территориальной организации

и совершенствования расселения, включая оценку преимуществ и ограничений всех форм территориальной организации и расселения с позиций их роли в современном и перспективном развитии России.

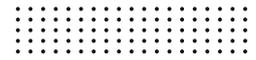
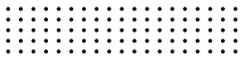
- Проведенный анализ показывает, что в условиях России, наряду с задачей перехода на инновационный путь развития, серьезного внимания требуют: развитие сельскохозяйственного производства и АПК в целом и связанной с ним системы городского и сельского расселения; проблемы сохранения исторических городов и использования этого уникального богатства России в туристическо-рекреационных целях; геополитические факторы и безопасность страны, роль в решении этих проблем расселенческих и градостроительных факторов.

- Наряду с агломерациями в качестве эффективных центров инновационной деятельности могут выступать и города, расположенные далеко за их пределами. Примером могут служить ряд городов ЗАТО, специализированных на разработке и реализации научных и прикладных исследований в сфере атомной промышленности. К этой же категории может быть отнесена большая группа наукоградов, как получивших соответствующий статус, так и потенциальных.

- Рационализация пространственно-планировочной организации агломераций потребует существенных финансовых затрат, которые могут оказаться сопоставимыми с годовыми бюджетами страны.

Выбор городских агломераций в качестве единственной формы реализации инновационной деятельности далеко не в полной мере подтверждается сложившейся практикой. Можно было бы ожидать, что такой город, как Москва, располагающий практически всем набором объектов и кадрами для развития инновационной сферы, будет лидером в развитии передовых сфер деятельности. Однако, как свидетельствуют, в частности, данные о динамике объемов отгруженной инновационной продукции, такие показатели по Москве находятся на уровне средних по стране.

Важно также объективно отнестись к доводу о положительном влиянии крупных агломераций на социально-экономическое развитие соседних районов. Неоднократно высказываемый тезис, что развитие крупнейших агломераций приведет к значительному оживлению экономики и социального развития соседних регионов представляется не очень убедительным. Об этом красноречиво свидетельствует длительная практика воздействия двух столиц – Москвы и Санкт-Петербурга (Ленинграда) совместно с их областями на социально-экономическое развитие тяготеющих к ним субъектов Федерации. Данные подтверждают, что столицы действовали, как активный магнит, притягивая население (прежде всего, его, наиболее активную, дееспособную



Любовный В.Я.

часть) с расположенных между ними или в зоне их тяготения территорий. Налицо достаточно устойчивая тенденция, не позволяющая столь оптимистично говорить о возможном благотворном влиянии крупнейших центров на развитие сопредельных территорий.

Отмеченные достоинства агломераций, как правило, сопровождаются крупными проблемами в их развитии. Наибольшую остроту приобрели проблемы инженерно-планировочного, природно-экологического и социального характера. Естественно, что применительно к конкретным агломерациям состав проблем, масштабы их негативных проявлений будут существенно различаться. Однако их совокупность свидетельствует о серьезных недостатках среды жизнедеятельности в крупных городских агломерациях, что требует разработки и последовательной реализации мер по формированию комплекса условий для становления инновационной экономики и благоприятной для населения городской среды.

Особое внимание целесообразно обратить на своеобразии агломерации как объекта идентификации, стадийности развития и обеспечения регулирующего воздействия, увязанного со специфическими задачами развития, свойственным той или иной стадии формирования.

Прежде всего, необходимо отметить, что состав практически каждой агломерации – носит весьма неустойчивый, нестабильный характер. Естественно, что и границы агломераций также носят весьма динамичный характер, требовавших и существенного уточнения критериев их выделения.

Крупная городская агломерация – это не только форма расселения, но и особая форма пространственной организации различных сфер и видов деятельности, образованная группой компактно расположенных городов и других населенных пунктов, объединенных интенсивными, регулярными хозяйственными, трудовыми, социально-бытовыми и иными связями.

В настоящее время примат выделения состава агломерации базируется, прежде всего, на транспортно-временной доступности. Среди связей первенство принадлежит маятниковой миграции населения. Вместе с тем, набор связей, которые влияют на состав и границы агломераций, существенно шире и разнообразнее. Наряду со связями по трудовому тяготению, учебы и культурно-бытовому обслуживанию, необходимо выявлять связи по обслуживанию хозяйственного комплекса города – центра агломерации, а также иные связи, включая производственно-технологическую и экономическую кооперацию.

Давая в большинстве случаев содержательное определение понятия агломерации и отмечая ее большую роль в прогрессивных изменениях страны, реально в практических работах преобладает подход к агломерациям как

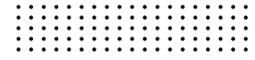
расселенчески-инфраструктурному объекту, а не как сложному системному социально-экономическому образованию и важному элементу территориальной организации страны, включая расселение. Но в конкретных разработках реально рассматривается только расселенческо-инфраструктурный аспект, а остальные, не менее важные позиции, отражаются в лучшем случае в качестве «дежурных», справочных сведений.

Но что стоит за трудовыми маятниковыми передвижениями населения? Это связь между местами приложения труда и местами расселения. Но места приложения труда – это экономическая основа развития тех или иных городов, которая формируется в зависимости от целого рода факторов, среди которых существенную роль играют специфические для разных видов (объектов) экономической деятельности требования к их пространственной организации. Тем самым трудовое тяготение, направления маятниковой трудовой миграции, формирующие пространственный ареал агломерации, не могут трактоваться как «чисто» социальное явление.

В связи с этим, представляется важным для характеристики агломерации как объекта идентификации и регулирования введение понятия внутриагломерационного социально-экономического пространства. В зависимости от степени сформированности пространства можно судить об уровне развития той или иной агломерации. В условиях рыночных отношений характеристиками (показателями) единого социально-экономического пространства могут быть уровни развития внутриагломерационных рынков: труда, жилья, земельный рынок, а также рынки образовательных, медицинских, информационных услуг, утилизации отходов, строительных услуг и стройматериалов, транспортных услуг, юридических, консалтинговых услуг.

Отмеченные рынки не всегда укладываются в рамки агломераций, часть из них может иметь более широкие ареалы, что является результатом воздействия различных факторов. В одних случаях, как, например, на рынке труда при изменении скорости общественного транспорта (соответственно и времени на передвижение) поток маятниковых передвижений может существенно выйти за границы агломераций. Другой пример – изменение затрат на производство того или иного продукта, или оказания услуги, влияющие на конкурентные возможности территории, или экспансия в пределы агломерации с товаров более низкими затратами и ценами.

Особый вид рынка образуют связи *производственно-технологического характера*: кооперирование при производстве той или иной продукции, передача определенных фракций в нефтехимии или «переделов» в металлургии и т. д. При этом здесь могут присутствовать рыночные отношения и конкуренция между поставщиками (в одних случаях – экономия на транспортных расходах при небольших объемах



Любовный В.Я.

производства или большие объемы, которые снижают себестоимость продукции). Существенное влияние могут оказать либо изменение форм собственности, либо формы организации производственно-экономических отношений. Показателен пример Пикалево: вначале это был единый комбинат и до вычленения отдельных производств в качестве самостоятельных юридических организаций его деятельность базировалась на основе внутризаводской кооперации, а после образования юридически самостоятельных производств появились рыночные отношения и общее производство не только затормозилось, но и перепрофилировалось. В результате деформации производственно-экономических отношений возникли острейшие социальные конфликты (часть рабочих подлежала увольнению). Этот пример показывает, что разрушение рациональных производственно-экономических связей или формирование искусственных барьеров может привести и приводит к серьезным разрушениям не только экономического пространства, но и способно парализовать развитие города, агломерации и целого региона.

Важное значение для консолидации экономического пространства агломерации приобретает снижение различий в правовом статусе, налогово-бюджетной системе, нормативной базе, тарифах за пользования транспортными и иными услугами. Они могут быть едиными для всей территории агломерации или разобщенными, ущемляющим непосредственно или опосредовано жизненные интересы граждан, предпринимателей, занятых в малом и среднем бизнесе, проживающих за пределами центра агломерации. Нередко, именно различия в указанных сферах повышают число маятниковых мигрантов.

При определении состава агломерации существенное значение необходимо придать наличию или возможности формирования, с одной стороны, её «скрепляющих» различных «каркасов», прежде всего, транспортно-коммуникационного характера, а с другой, – создающих необходимые условия для обеспечения благоприятных условий жизнедеятельности: экологические каркасы, природные разрывы, отделяющие зоны интенсивных транспортно-коммуникационных и плотно застроенные территории, создавая реально «поляризованное пространство» (Б.Б. Родоман).

Существенное значение приобретает учет исторического наследия, менталитета местного населения. Консерватизм отмеченных и других элементов может оказывать значительное влияние на формирование позитивных или негативных изменений в развитии агломераций [3].

На протяжении длительного времени методы выделения городских агломераций были предметом исследования многих отечественных и зарубежных специалистов в сфере градостроительства и экономической

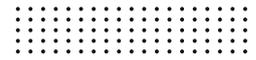
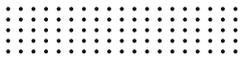
географии. Значительное внимание этой проблеме было уделено в работах ЦНИИП градостроительства, Института географии и ряда других научных и проектных организаций.

Критический обзор различных подходов и обоснование авторского видения решения этой задачи даны в содержательной статье А.С. Заграничной и О.С. Семеновой, опубликованной в сборнике РААСН [4]. Авторы статьи выделяют два принципиально разных решения данного вопроса. Первый основан на определении транспортной доступности (ЦНИИП градостроительства – Е.М. Баркова) путем построения изохрон двухчасовой доступности от города-центра и дополненный впоследствии в ИГАНе получасовой изохроной от больших и средних городов, расположенных на периферии городской агломерации.

Второй подход, получивший распространение в зарубежной практике, основывается на статистической информации о численности населения и потоках трудовых мигрантов между центральным городом и пригородными территориями. В.Л. Глазычев при определении границ Челябинской агломерации совместил два подхода, сделав акцент на учете сложившихся административно-территориальных образований.

Авторы статьи исходят из необходимости учета максимального количества связей между ядром агломерации и остальной тяготеющей территорией. При этом они солидарны с точкой зрения И.М. Майергойза и Г.М. Лаппо, что границы агломераций должны определяться недельным циклом жизнедеятельности населения. Многочисленные современные наблюдения в Москве, по мнению автора, подтверждают этот вывод: значительная часть занятых в городском хозяйстве жителей удаленных районов Московской области и пограничных с ней субъектов Федерации, проживая в столице в течение рабочей недели, в выходные дни едут в родные места. Вместе с тем приоритет отдается ими маятниковым трудовым миграциям, где их интенсивность коррелируется с уровнем зарплаты. Существенное внимание ими было уделено рекреационной миграции. Анализ всех значимых видов связей с наложением на картографическую основу, содержащую пути сообщения всех видов транспорта, позволил выявить многокритериальную границу Красноярской агломерации.

С нашей точки зрения, границы агломераций носят весьма подвижный характер, обусловленный динамикой и непостоянством «поведения» основных факторов, принимаемых для определения границ (изменение скорости пассажирского транспорта, изменение контингента населения, участвующего в маятниковых миграциях под влиянием внешних социально-экономических факторов – колебание рынка труда, финансово-бюджетной политики и т. д.). Необходимо учитывать и своего рода «экспансии», осуществляемые,



Любовный В.Я.

с одной стороны, строительным бизнесом, осваивающим под жилищное строительство значительные территории, с другой, – перераспределение земельных участков с изменением характера их предназначения. Все это в конечном итоге оказывает существенное влияние на степень стабильности границ агломерации.

С учетом высказанных соображений в качестве границы агломерации можно принять двухчасовую транспортную доступность (без учета высокоскоростного движения). Длительность существования определенной границы целесообразно ограничить максимально 10–12-летним периодом, требующим в последующем её корректировки.

Состав и границы агломерации будут существенно различаться в зависимости от стадии её «зрелости». Поэтому представляется крайне важным более четко выделить *стадии формирования агломерации* и самое главное – определить ведущие факторы, обусловившие смену одного этапа другим. Такой подход важен не только для осознания генезиса агломерации и её движущих факторов, но он имеет существенное значение для разработки прогнозов развития процессов агломерирования. В этом отношении представляется целесообразным рассмотрение в качестве объекта стадийного развития Московской агломерации, во многом опережающей развитие других подобных образований в России.

Применительно к столичному региону в определенном приближении можно выделить следующие стадии (этапы) агломерационного развития, выделяя по возможности основные факторы, оказавшие наибольшее влияние на данные процессы. Формированию агломерации должно предшествовать развитие соответствующей материальной основы (предприятия, жилые образования, соединяющие их дороги). Однако для включения процесса агломерирования должен «заработать» особый механизм или механизмы. Таким механизмом, прежде всего, является разделение труда в его различных проявлениях, главным из которых становится отделение мест проживания от мест приложения труда.

В связи с этим нам представляется необходимым выделение *преагломерационной стадии*, когда уже созданы основные материальные предпосылки, но необходимо включение определенных механизмов, чтобы изолированные поселения оказались включенными в процесс взаимозависимости и взаимодействия.

Применительно к Московской агломерации такая материальная основа начала формироваться с эпохи Петра I, когда в Москве и в её окружении наряду с текстильной промышленностью стали развиваться предприятия других отраслей. Однако при этом качественные изменения и «включение» механизмов взаимодействия были связаны с переходом от

мануфактурного производства к фабрично-заводскому, основанному на применении машин. Если при мануфактурном производстве рабочий получал все необходимое для изготовления продукции, не покидая свой дом, то машинное производство ориентировалось уже на «освобожденного» от собственных орудий труда работника. Рост объемов производства и расширение сфер деятельности потребовал привлечения дополнительной рабочей силы, развития и использования существующих и новых видов транспортного обслуживания.

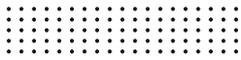
Вслед за преагломерационной стадией следует *первая стадия* формирования агломерации.

Её характерные черты:

- преимущественно *экстенсивный характер*, опирающийся на использование еще свободных территориальных ресурсов, возможность существенного расширения ядра агломерации – Москвы за счет включения в её состав большой группы прилегающих городов и других поселений... Об их прошлой жизни напоминают сохранившиеся названия улиц. Отметим, что аналогичный процесс в Ленинграде-Санкт-Петербурге имел иной характер – в состав второй столицы были включены пригородные городские образования. Но в отличие от Москвы, «перемоловшей» по своему образцу и подобию некогда своеобразные пригородные поселения, в северной столице более бережно отнеслись к включенным городам и поселкам, не только сохранив в основном их облик, но и создав условия для поддержания в них местного самоуправления в рамках общей системы управления городом;
- преодоление юридических границ столицы и перерастание в «реальный город» путем сращения со столицей прилегающих территорий, юридически входящих в Московскую область;
- практическую ликвидацию (застройку) ЛПЗП;
- главный вектор внутриагломерационных связей носит центростремительный характер, его содержательная основа – маятниковые трудовые и иные миграционные процессы.

При этом важно отметить, что главным фактором практически неограниченного роста населения Москвы стала усилившаяся диспропорция между уровнем жизни Москвы (по многим аспектам) и преобладающей части других регионов России, а основным «инструментом», в наибольшей степени повлиявшим на подобные методы развития Москвы стал строительный комплекс, интересы развития которого существенно превалировали над требованиями рациональной архитектурно-планировочной и инфраструктурной организацией территории столицы.

В значительной степени исчерпав экстенсивный путь развития Москвы, включив на заключительном этапе (хочется надеяться) громадный массив



Любовный В.Я.

территории Московской области (можно предположить, что не последнюю роль в присоединении этой зоны сыграли опять-таки интересы стройкомплекса Москвы), на территории агломерации стали проявляться новые тенденции, означавшие переход к новой стадии.

Вторая стадия – выделяется преимущественно интенсивным характером и качественным изменением структуры агломерации.

Её характерные черты:

- активное формирование в срединной и периферийной частях агломерации подцентров («ядер» агломераций «второго порядка»), путем активизации межотраслевого взаимодействия с рациональным разделением функций между подцентрами и тяготеющими к ним городскими и сельскими поселениям благодаря развитию новых мест приложения труда, созданию комплекса объектов по основным видам обслуживания населения, при обеспечении их транспортной и разумно-временной доступности

- подобной передислокации станет активное развитие скоростных видов транспорта;

- формирование (восстановление) природно-экологического каркаса, системы (сети) объектов и зон историко-культурного и природного наследия.

- поиски реальных резервов повышения уровня развития главного ядра агломерации (рациональное использование территорий производственных зон, включение в общественное пользование прибрежных территорий и т. д.);

- осознание необходимости включения в процесс целенаправленного развития Московской агломерации не только разработку проектно-планировочной документации, рассматривающей в органической взаимосвязи столицу и все агломерационное пространство, (а практически – всю область), но и изменение финансово-бюджетных отношений, правовых основ, совершенствования организационных структур управления;

- особое значение придается межмуниципальному сотрудничеству в решении, прежде всего, вопросам взаимовыгодного кооперированного развития инженерной инфраструктуры, утилизации отходов, культурно-бытового обслуживания;

- обогащение направлений главных векторов внутриагломерационных связей: наряду с сохранением центростремительных связей все больше значение приобретают горизонтальные связи; существенно расширяется содержательная основа – маятниковые трудовые и иные миграционные процессы активно дополняются кооперационными связями научно-производственного, учебного и иного характера.

Одним из результатов развития данной стадии – существенное ослабление центростремительных и рост

горизонтальных связей, способствующих снижению маятниковой миграции и решению проблем развития Москвы.

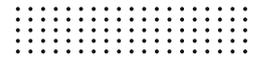
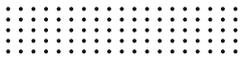
Реализации позитивных мер на этой стадии формирования агломерации сдерживается инерцией и методами предшествующего развития. При этом важно отметить и далеко не всегда позитивную роль московского строительного комплекса. Потеряв в последние годы возможность массового жилищного строительства на территории столицы, его основные силы были обращены на ближнее Подмосковье. Никак не приняв необходимости улучшения жилищных условий в этой части области, тем не менее, копирование «московских эталонов» в ближнем и среднем Подмосковье вряд ли можно считать удачным решением в архитектурно-планировочном и эстетическом отношении. Массовый «десант» столичного стройкомплекса сыграл не последнюю роль в высоких показателях жилищного строительства Московской области.

В «недрах» отработки второй стадии все более активно начинается вызревание третьей стадии формирования агломерационных процессов.

Третья стадия – «выплескивание» процессов агломерирования за пределы границ Московской области. Нам представляется, что этот процесс носит весьма сложный по своей целевой направленности характер. (Понимая, что употребление «целевой» еще не говорит о его внешней направленности, скорее речь идет об осознании объективных процессов). С одной стороны, образование новых агломераций на базе периферийных областных центров, связано с необходимостью децентрализации управления в стране, с кардинальным повышением роли субъектов РФ, с одновременным наделением центров РФ рядом сфер, функций (объектов), выносимых из столицы; а с другой – идет смыкания процессов агломерирования с совершенствованием всей системы расселения, прежде всего, опорного каркаса расселения. При этом новые агломерации сохраняют определенные позиции с Московской агломерацией, в том числе и по линии кадрового взаимодействия, благодаря увеличению скорости транспорта, прогресса в системе передачи информации и т. д.

Реализация отмеченных позиций, применительно к выделенным стадиям развития агломерации находится в непосредственной зависимости от выбора наиболее эффективных состава и методов управляющего воздействия.

Применительно к управлению социально-экономическим и пространственным развитием регионов, городов и других населенных мест можно говорить о двух принципиально разных подходах, характеризующих управляющее воздействие. Первый подход, в значительной мере унаследованный от советского периода,



Любовный В.Я.

базируется на жестком иерархическом разграничении компетенции и полномочий между различными по таксономии территориальными уровнями управления. Это по существу продолжение линии на укрепление «вертикали власти», на централизованное управление.

При этом наибольшей полнотой объектов и сфер управления обладает федеральный уровень, наименьшей – низшее звено муниципального уровня, представленное сельскими поселениями. Признавая определенное «удобство» в таком подходе для функционирования жестко ориентированной на иерархическое подчинение системы централизованного управления, необходимо видеть и существенные недостатки. Они связаны с тем, что подобная, в значительной степени формальная, логика вступает в противоречие с реальными потребностями объективно существующих образований, как единых социально-экономических и пространственно-инфраструктурных объектов – города и городские агломерации, развивающиеся по своей логике (хотя и далеко не всегда последовательно), в рамках собственных им воспроизводственных процессов. Тем самым, во-первых, происходит подмена управления городом как целостным объектом дробными позициями, рассредоточенными по разным территориальным и ведомственным уровням власти. Во-вторых, исчезает главная цель управления городом – *содействие реализации воспроизводственных процессов, ориентированных на воссоздание единого городского или агломерационного «организма» и повышение его устойчивости в соответствии с новыми требованиями и условиями социально-экономического развития*. Второй подход ориентирован на управление развитием города или агломерации как целостных объектов с учетом особенностей, свойственных каждому таксономическому уровню, и может быть реализован лишь при условии существенной децентрализации управления.

Как известно, управление, включает в себя такие позиции, как организация, координация, регулирование, информационное и законодательное обеспечение, наличие обратной связи, позволяющее в случае необходимости скорректировать управляющее воздействие.

Применительно к управлению такими сложными социально-экономическими и инфраструктурно-пространственными системами, как города и городские агломерации примаат должен быть отдан, на наш взгляд, процессам регулирования, исходя из следующих соображений.

- Развитие городов, и прежде всего крупных и формируемых ими городских агломераций, подчинено объективным факторам, включающим процессы самоорганизации. В связи с этим управляющее воздействие на их развитие на основе учета объективных тенденций упорядочения внутренней структуры и элементов, а также возможных воздействий внешней среды

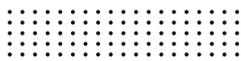
может осуществляться преимущественно относительно «тонким» инструментарием, каким и является регулирование.

- Если в условиях централизованного (планового) хозяйства управление экономикой страны, ее регионов и городов происходило с помощью преимущественно директивных, распорядительных методов, то в рыночной системе оно может осуществляться путем использования в основном рыночных регуляторов, косвенно воздействующих через механизмы, затрагивающие интересы участников экономических процессов (цены, налоги, нормы, банковские проценты, санкции) [5, с. 344–345]; все более существенное значение приобретают такие методы и инструменты, как субсидиарность и государственно-частное и муниципально-частное партнерство.

- Переход на инновационный путь развития, как показывает опыт передовых зарубежных стран, возможен лишь при условии, если в качестве основного ресурса выступает человеческий капитал. Его формирование требует особой среды жизнедеятельности, обеспечивающей свободное, творческое развитие личности и объединяющей жителей городов на базе учета индивидуальных и общих интересов. При этом в качестве основного инструмента взаимодействия жителей городов и агломераций выступают различные формы местного самоуправления, ориентированного не только на информированность жителей о проблемах своей общины, но и на активное и разностороннее участие в их решении. В этих условиях управляющее воздействие может осуществляться преимущественно на основе процессов регулирования.

Полноценное формирование взаимосвязанной системы регулирования развития городов и городских агломераций возможно лишь в рамках совершенствования общегосударственной системы управления, федеративных отношений, региональной и муниципальной политики. Такой подход как одно из направлений регулирования развития городов должен базироваться на разработке Градостроительной доктрины Российской Федерации, генеральной схемы пространственной организации экономики страны и ее регионов и генеральной схемы расселения.

Наряду с подготовкой столь масштабных проектов, необходимо существенно трансформировать налогово-бюджетную систему, прежде всего применительно к финансовым отношениям между центром, регионами и городами и другими муниципалитетами, что в совокупности может содействовать изменению направленности финансово-инвестиционных потоков. Такая трансформация может оказать решающее влияние на возможность модернизации социально-экономического и пространственного развития и снижения



Любовный В.Я.

диспропорций между столицей, региональными центрами и большинством городов страны.

Регулирующее воздействие на целенаправленное развитие городских агломераций должно включать следующие взаимоувязанные и непротиворечивые позиции и сферы: законодательство, прогнозно-проектное, информационное и кадровое обеспечение, финансово-экономические механизмы, организационные структуры управления. Особое значение должно быть придано реализации проектных предложений и функционированию городской агломерации как системного образования.

Приведем краткую характеристику выделенных позиций.

Проблемы правового обеспечения регулирования развития городских агломераций не могут рассматриваться вне общего состояния законодательной базы градостроительства. Как известно, в принятой в 1993 г. Конституции РФ градостроительство не вошло в перечень предметов ведения федерального уровня и совместного ведения федерального и регионального уровня. И только в федеральных законах, развивающих положения Конституции, градостроительство было отнесено к предмету ведения субъектов Федерации и муниципальных образований. Вместе с тем отсутствие в Конституции основ градостроительной деятельности, прямых норм, существенно ограничивает возможности решения существующих проблем в сфере градостроительства. Следует отметить, что по мнению многих профессионалов – градостроителей принятие Градостроительного кодекса оказало негативное влияние на развитие городов и других населенных мест, на состояние расселения. Что касается проблем регулирования развития городских агломераций, то до последнего времени они не рассматриваются ни в одном из правовых актов, нет о них даже упоминания и в Градостроительном кодексе.

Одним из ключевых вопросов регулирования развития агломераций является законодательное обеспечение межмуниципального сотрудничества. Потенциальными сферами межмуниципального сотрудничества являются водоснабжение и водоотведение, сбор и вывоз мусора и твердых бытовых отходов, общественный транспорт и дорожное хозяйство, услуги здравоохранения (особенно в летний период), услуги общего образования в том случае, если жители окружающих город территории активно пользуются его школами и т. п. [6, с. 197]. Межотраслевое взаимодействие позволяет получить эффект экономии на масштабе, когда удельные затраты на предоставлении какой-либо услуги падают при росте их объемов. Межмуниципальное взаимодействие позволяет совместно решать стратегические задачи, обеспечивающие комплексное развитие территории агломерации.

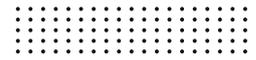
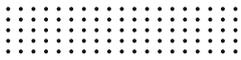
Тем самым повышение общих ресурсов агломерации и её конкурентного потенциала должны рассматриваться всеми входящими в агломерацию территориями как условие обеспечения устойчивого развития своего муниципального образования [6, с. 198–203]. Следует отметить, что в существующем законодательстве, в частности в Законе 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» заложены институциональные формы и механизмы, которые позволяют организовывать межмуниципальное сотрудничество: могут создаваться межмуниципальные хозяйственные общества и некоммерческие организации и фонды, возможно согласованное принятие муниципальных программ по вопросам межмуниципального сотрудничества.

Следует отметить, что в соответствии с внесенными изменениями в Градостроительный кодекс в нем предусматривается необходимость согласования по ряду позиций с органами государственной и муниципальной власти, а также возможность совместной разработки проектов документов территориального планирования несколькими территориями.

Разработка прогнозной и проектно-градостроительной документации имеет определяющее значение для целенаправленного развития городских агломераций.

При разработке прогнозов необходимо в значительной мере руководствоваться федеральным законом «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (№ 172-ФЗ от 28 июня 2014 года).

Применительно к городским агломерациям особое значение при разработке прогнозов их развития приобретает обязательный учет основных позиций стратегического планирования на уровне страны, субъектов федерации и муниципальных образований. Законом предусматривается разработка стратегии пространственного развития РФ (ст. 20), в которой учитывается подготовка и корректировка схем территориального планирования Российской Федерации, стратегий социально-экономического развития макрорегионов, государственных программ Российской Федерации, стратегий социально-экономического развития субъектов Российской Федерации, иных документов стратегического планирования и документов территориального планирования, предусмотренных Градостроительным кодексом Российской Федерации. Содержание, состав, порядок разработки и утверждения стратегии пространственного развития Российской Федерации и подготавливаемых в ее составе предложений *о совершенствовании системы расселения на территории Российской Федерации и приоритетных направлениях размещения производительных сил* на территории Российской Федерации определяются Правительством Российской Федерации.



Любовный В.Я.

Учитывая, что территории городских агломераций могут выходить за границы отдельных субъектов РФ, важное значение приобретает возможность разработки стратегии социально-экономического развития макрорегионов (ст. 3 п. 36: макрорегион – часть территории Российской Федерации, которая включает в себя территории двух и более субъектов Российской Федерации, социально-экономические условия в пределах которой требуют выделения отдельных направлений, приоритетов, целей и задач социально-экономического развития при разработке документов стратегического планирования). Положение о макрорегионах имеет существенное значение, когда агломерационные процессы перерастают масштабы «традиционных» агломераций, распространяя свою территорию на соседствующие субъекты РФ.

Необходимо отметить важность еще двух аспектов, отраженных в рассматриваемом законе. Первый – сроки и этапы прогнозирования. Стратегический прогноз РФ разрабатывается на 12 и более лет. Корректировка прогноза осуществляется каждые 6 лет. Прогноз социально-экономического развития на долгосрочный период разрабатывается каждые 6 лет на двенадцать и более лет. Прогноз социально-экономического развития РФ на среднесрочный период разрабатывается ежегодно. Прогноз социально-экономического развития субъекта РФ разрабатывается каждые 6 лет на двенадцать и более лет. Выделяются следующие этапы прогнозирования: отчетный год, отчетный период – отчетный год и два года, среднесрочный период – период, следующий за текущим годом, продолжительностью от трех до шести лет включительно; долгосрочный период – период, следующий за текущим годом, продолжительностью более шести лет. На уровне субъекта РФ и муниципального образования разрабатываются прогнозы социально-экономического развития на среднесрочный и долгосрочный периоды.

Второй аспект является ответом на высокую степень неопределенности и слабой предсказуемости прогнозов развития. В связи с этим разработка прогнозов страны и субъектов РФ на долгосрочный и среднесрочный периоды **должна осуществляться на вариативной основе**. В этом же контексте следует рассматривать и обязательное ведение мониторинга.

С учетом закона о стратегическом планировании применительно к городским агломерациям представляется целесообразным разработка следующих документов и материалов (в том числе и на вариативной основе):

- долгосрочная стратегия (концепция) социально-экономического развития и пространственной организации агломерации (на 25–30 лет);
- прогноз социально-экономического и пространственного развития агломерации на долгосрочный и среднесрочный периоды (12 и 6 лет);

- схема территориального планирования в увязке с разработкой генеральных планов центра агломерации и других муниципальных образований;
- проекты и программы межмуниципального сотрудничества по обеспечению комплексного развития агломерации и решению приоритетных задач (специфичных для конкретных агломераций);
- комплексная инвестиционная программа;
- проект системы управления (регулирования) развития агломерации
- план мероприятий («дорожная карта») по разработке и реализации прогнозных и проектных документов, а также конкретных проектов и программ межмуниципального сотрудничества.

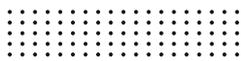
В составе перечисленных документов представляется целесообразным кратко остановиться на долгосрочной стратегии – концепции развития. Ключевое значение здесь приобретает разработка (обоснование) миссии.

Понятие «миссия» (от *лат. missio* – посылка, поручение) применительно к городам появилось сравнительно недавно. Представляется, что этот термин может быть применен и по отношению к крупным городским агломерациям, поскольку важные народнохозяйственные и институциональные функции (что и лежит в основе миссий) могут быть реализованы лишь при скоординированном участии многих городов, инженерно-транспортных и иных систем, расположенных в пределах агломерации. В связи с этим определение долгосрочной миссии агломераций, основных направлений совершенствования их развития, а также механизмов регулирования этих процессов, безусловно, является одним из принципиальных вопросов.

Обоснование указанных позиций важно для каждой агломерации, но особое значение они приобретают применительно к Московской агломерации, учитывая её выдающее значение в социально-экономическом развитии страны, в территориальной организации хозяйства и системе расселения.

Значительный уровень неопределенности и слабой предсказуемости социально-экономических прогнозов в условиях ускорения мирового научно-технического прогресса, глобализации и вхождения России в систему мировых торгово-экономических отношений, неоднозначность роли внутренних факторов (экономических, социально-демографических, территориальных, экологических и др.) требуют при определении путей дальнейшего развития страны, ее регионов, городов и городских агломераций выявления возможных и принципиально различающихся сценариев.

При рассмотрении возможных сценариев и определении соответствующим им перспективных миссий Москвы и её агломерации, важно дать оценку



Любовный В.Я.

сложившимся социально-экономическим тенденциям, характерным для столичного региона.

Следует также иметь в виду, что альтернативные варианты развития будут осуществляться в условиях сложившейся в России устойчиво консервативной пространственной организации, для которой характерны: значительные социально-экономические, демографические и природные различия между регионами; крайняя дифференциация и в целом неразвитость инфраструктурной системы; региональная диспропорциональность в развитии сети и структуры городских и сельских поселений.

Рассмотрим некоторые аспекты концепции применительно к Московской агломерации. В последние годы развитие Москвы и столичного региона в целом характеризовалось рядом негативных тенденций, острыми и трудно разрешаемыми проблемами, приведшими столицу к опасной черте и ставшими серьезным препятствием для выполнения трех ее главных миссий: столицы России и важного мирового политического и экономического центра; общенационального лидера, способствующего переходу экономики России на инновационный путь развития; крупнейшего и сложного мегаполиса и центра самой большой в стране агломерации, призванного обеспечить жизнедеятельность проживающего в нем постоянного («коренного») населения, «маятниковых мигрантов» (1,2–1,3 млн человек) и приезжих, включая прием туристов.

Москва в значительной мере *потеряла роль лидера в научно-техническом развитии страны*. А по объему отгруженной инновационной продукции данные по Москве ниже среднероссийских показателей.

В связи с этим *одной из главных задач является восстановление лидирующей роли Москвы и столичного региона в целом в качестве общенационального лидера, способствующего переходу экономики России на инновационный путь развития*. Эта *миссия* приобретает особую актуальность в условиях существенного изменения геополитической ситуации и необходимостью масштабного импортозамещения. Москва и Московская агломерация обладает для реализации данной миссии мощным научным и в определенной степени сохранным производственным потенциалом.

Следует обратить особое внимание на слова Е.М. Примакова: «И сегодня очень важно, мне кажется, сказать, что сердцевина импортозамещения – это развитие науки и технологий. Это, может быть, не было так остро вчера, сегодня это стоит наиболее остро. Я не согласен с теми, кто считают, что за полтора-два года можно решить проблемы импортозамещения, важнейшие проблемы. Очевидно, потребуется целый ряд лет, и мы не можем быть уверенными, что наши так называемые партнеры на Западе не будут за это время

продвигаться. Ясно совершенно, что мы не можем быть догоняющей страной. В этих условиях необходимо определение критических направлений импортозамещения, самых критических, где мы должны будем прорываться, где мы должны будем применять новые технологии, обгоняющие, может быть, существующие технологии, применяемые в той или иной точке» [7].

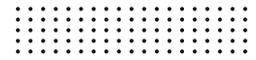
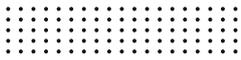
В концепции наряду с обоснованием приоритетной миссии должны быть определены принципиальные позиции совершенствования пространственной организации агломерации, которые должны включать: основной замысел, стратегические направления и важнейшие системы (элементы) перспективной пространственно-планировочной организации.

Применительно к конкретным агломерациям концепции будут существенно различаться, однако ключевые задачи будут иметь, по-видимому, общий характер. Пространственная организация должна способствовать решению следующих задач:

- созданию благоприятных планировочно-инфраструктурных условий для реализации миссий, направлений социально-экономического развития, т. е. повышение роли в национальном и международном разделении труда, конкурентоспособности территории и ее инвестиционной привлекательности;
- решению большого комплекса вопросов внутри-агломерационного развития, касающегося упорядочения, рационализации развития муниципальных образований, городских и сельских поселений по вопросам, которые лучше и эффективнее и с большей пользой (отдачей) решать на межмуниципальном уровне;
- совершенствование транспортного комплекса (транспортного каркаса), с выводом, отделением транзитного потока от межмуниципальных потоков пассажиров и грузов;
- улучшение взаимосвязи не только в пределах своего субъекта РФ, но соседних территорий, с которыми могут быть общие экономические и иные интересы, включая производственные кооперированные связи, маятниковые трудовые, культурно-бытовые и иные связи, а также связи, способствующие формированию, совершенствованию единого экономического пространства.

С учетом необходимости формирования указанной выше концепции, а также опыта разработки проектных материалов и исследований по конкретным агломерациям, возможно выделение следующих позиций (элементов) пространственной организации:

- транспортной системы, а в ряде случаев – транспортного каркаса;
- систем и объектов инженерной инфраструктуры, а в ряде случаев – прокладки единых инженерных «коридоров», в том числе и для совместного



Любовный В.Я.

использования различных по назначению и принадлежности (региональных, общеагломерационных и муниципальных) линейных и узловых объектов;

- формирование жилищных ареалов с полным набором учреждений обслуживания или в отдельных случаях формирование новых городов или резервирования для их размещения территорий, отвечающих определенным требованиям;

- пространственной организации сферы обслуживания, особенно важной для сельской местности во взаимодействии с небольшими городскими поселениями;

- выделение городов или территорий для размещения объектов, выносимых из крупных центров и не соответствующих их статусу и перспективной миссии, нуждающихся в значительных территориях с одновременной разработкой рекомендаций, позволяющих создать комплекс условий для безболезненного «вписывания» объектов в новых местах; в качестве возможных мест размещения предлагаются территории менее привлекательные для жилищно-рекреационных целей (см. например, опыт Японии по разгрузке Токио [8]);

- развитие или формирование природно-экологического каркаса, включая создание или защиту зон «поляризованного ландшафта» (Б.Б. Родоман);

- развитие или формирование пространственной организации рекреационных объектов или территорий;

- формирование системы или зон (резервирование) для возможного размещения объектов, связанных с реализацией перспективной миссии агломерации, совершенствования её пространственной организации.

Одним из ключевых и наиболее сложных вопросов является выбор рациональной организационной структуры управления, обеспечивающей целенаправленное консолидированное взаимодействие всех основных субъектов, расположенных на территории агломерации или причастных к её развитию. Известны несколько вариантов организации управления, но выбор наиболее приемлемого для конкретных условий каждой агломерации требует специального исследования. Представляется целесообразным, исходя из специфики агломераций, провести их ранжирование с выделением отдельных групп, для которых могут быть рекомендованы типовые структуры и формы управления. Не исключено, что для апробации предлагаемых типов управления возможна их экспериментальная проверка на «ключевых» агломерациях.

Литература:

- 1 *Любовный В.Я.* Города России: альтернативы развития и управления. М.: Экон-информ, 2013. 614 с.
- 2 *Письменная Е., Костенко Н.* Передел России. – Ведомости, 16 ноября 2010. [электронный ресурс]. URL: http://www.vedomosti.ru/politics/articles/2010/11/16/peredel_rossii#ixzz15t0W9e8n (дата обращения 02.03.2015)
- 3 *Любовный В.Я.* Самарско-Тольяттинская агломерация: история формирования и перспективы развития. М.: Экон-информ, 2011. 169 с.
- 4 *Заграничная А.С., Семенова О.С.* Многокритериальная методика определения границ агломерации (на примере Красноярской агломерации) // Проблемы развития агломераций России. М.: РААСН, 2009. 192 с. С. 65–77.
- 5 *Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б.* Современный экономический словарь. М., ИНФРА-М. 2006. 495 с.
- 6 Челябинская агломерация: потенциал развития. Челябинск, 2008. 278 с.
- 7 *Примаков Е.М.* Выступление на Государственном совете 18.09.2014. [электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/news/46636> (дата обращения 02.03.2015)
- 8 *Любовный В.Я., Сдобнов Ю.А.* Москва и столичный регион: проблемы регулирования социально-экономического и пространственного развития. Рос. акад. архитектуры и строит. наук, Ин-т макроэкон. исслед. М.: Экон-Информ, 2011. 401 с.

References:

- 1 *Lyubovnyy V.Ya.* Cities of Russia: alternative development and management. M.: Econ-inform, 2013. 614 p.
- 2 *Pis'mennaya Ye., Kostenko N.* Repartition of Russia. Vedomosti, November 16, 2010. [e-resource]. URL: http://www.vedomosti.ru/politics/articles/2010/11/16/peredel_rossii#ixzz15t0W9e8n (date of access: 02.03.2015)
- 3 *Lyubovnyy V.Ya.* Samara-Togliatti agglomeration: the history of the formation and development prospects. M.: Eco-Inform, 2011. 169 p.
- 4 *Zagranichnaya A.S., Semenova O.S.* Multi-criteria method of determining the boundaries of metropolitan area (on the example of Krasnoyarsk agglomeration) // Problemy razvitiya aglomeratsiy Rossii. M.: RAASN, 2009. 192 p. Pp. 65–77.
- 5 *Raizberg B.A., Lozovskiy L.S., Starodubtseva E.B.* Modern Dictionary of Economics. M., INFRA-M. 2006. 495 p.
- 6 Chelyabinsk agglomeration: development potential. Chelyabinsk, 2008. 278 p.
- 7 *Primakov E.M.* Speech on the Council of State 18.09.2014. [e-resource]. URL: <http://www.kremlin.ru/news/46636> (date of access: 02.03.2015)
- 8 *Lyubovnyy V.Ya., Sdobnov Yu.A.* Moscow and the Moscow region: the problem of regulation of social, economic and spatial development. Rus. Acad. architecture and building. Sciences, Institute of Macroeconomic Research. M.: Eco-Inform, 2011. p. 401

АКТУАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ ИЗУЧЕНИЯ АГЛОМЕРАЦИЙ В РОССИИ

Волчкова И.В.

кандидат экономических наук, доцент кафедры экономики и управления городским хозяйством института кадастра, экономики и инженерных систем в строительстве, Томский государственный архитектурно-строительный университет (Россия), 636071, Россия, Томская область, г. Северск, ул. Лесная, д. 12 «Б», к. 170, volchkovairina@bk.ru

Подопригора Ю.В.

кандидат экономических наук, доцент кафедры экономики и управления городским хозяйством института кадастра, экономики и инженерных систем в строительстве, Томский государственный архитектурно-строительный университет (Россия), 634028, Россия, Томская область, г. Томск, ул. Учебная, д. 11, к. 45, Y.V.P@rambler.ru

УДК 332.1
ББК 65.04

Цель. Выявление наиболее актуальных теоретических, методических и практических аспектов изучения агломераций в России.

Методы. Практическая часть работы базируется на методах статистического и сравнительно-аналитического анализа.

Результаты и практическая значимость. В работе рассмотрены наиболее актуальные аспекты изучения агломераций в России, а именно систематизация терминологического аппарата, совершенствование подходов к выделению агломераций и уточнение типологии, разработка методов анализа динамики агломерационных процессов. Предложены практические рекомендации по оценке динамики агломерационных процессов.

Научная новизна. Научная новизна работы заключается в предложенном авторском варианте оценки сбалансированности развития российских агломераций.

Ключевые слова: агломерация, типология, агломерационные процессы, оценка динамики агломерационных процессов, сбалансированность развития агломераций.

ACTUAL ASPECTS OF THE AGGLOMERATIONS RESEARCH IN RUSSIA

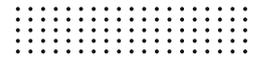
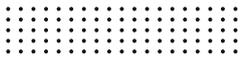
Volchkova I.V.

Candidate of Science (Economics), Associate Professor of Economics and Urban Management Institute inventory Department, Tomsk State University of Architecture and Building (Russia), 12 B, Lesnaya street, ap. 170, Seversk, Tomsk Region, Russia 636071 volchkovairina@bk.ru

Podoprighora Yu.V.

Candidate of Science (Economics), Associate Professor of Economics and Urban Management Institute inventory Department, economics and engineering systems in the building Department, Tomsk State University of Architecture and Building (Russia), 11 Uchebnaya street, ap. 45, Tomsk Region, Russia 634028 Y.V.P@rambler.ru

Purpose. Identification of the most relevant theoretical, methodological and practical aspects of the agglomerations research in Russia.



Волчкова И.В., Подопригора Ю.В.

Methods. The practical part of the work is based on the methods of statistical and analytical comparative analysis.

Results and practical significance. Author envisaged the most relevant aspects of the agglomerations research in Russia, namely systematization of terminological apparatus, improved approaches to the allocation of agglomerations and refinement typology, development of methods for analyzing the dynamics of agglomeration processes. Practical recommendations for assessing the dynamics of agglomeration processes.

Scientific novelty. The scientific novelty of this work is to provide a balanced assessment of the author's version of Russian agglomerations.

Key words: agglomeration, typology, the sintering process, the evaluation of the dynamics of agglomeration processes, balanced development of urban agglomerations.

Выстраивание устойчивых взаимодействий между близлежащими поселениями неизбежно влечет за собой формирование агломерации, поскольку подобная организация экономического пространства способствует повышению эффективности использования имеющихся у поселений ресурсов и инфраструктуры, создает возможность реализации совместных проектов, формирует необходимый потенциал для дальнейшего развития поселений.

Изучению различных аспектов формирования, функционирования и развития агломераций посвящены работы многих российских исследователей, среди которых Е.Г. Анимица, Р.В. Бабун, Н.Н. Баранский, П.И. Бурак, В.Г. Глушкова, А.Г. Гранберг, Б.М. Гринчель, И.Н. Заславский, И.А. Ильин, Г.М. Лаппо, В.Н. Лексин, Ф.М. Листенгурт, В.Я. Любовный, З.З. Муллагалеева, Н.Н. Наймарк, Т.Г. Нефедова, А.А. Нецадин, П.А. Ореховский, Е.Н. Перцик, Н.В. Петров, П.М. Полян, О.С. Пчелинцев, И.В. Стародубровская, В.В. Яновский и др.

Тем не менее, многие теоретические, методологические, методические и практические аспекты формирования, функционирования и развития агломераций не достаточно исследованы. В этой связи, целью настоящей работы будет являться выявление и описание актуальных аспектов изучения российских агломераций. В качестве наиболее приемлемых методов исследования выбраны методы статистического и сравнительно-аналитического анализа.

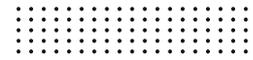
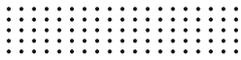
Обзор российских исследований, посвященных изучению агломераций, показал, что необходима систематизация терминологического аппарата, совершенствование подходов к выделению агломераций и уточнение типологии, разработка методов анализа динамики агломерационных процессов. Рассмотрим подробнее указанные аспекты.

Систематизация терминологического аппарата. Изучение любого объекта, явления или процесса невозможно без упорядоченной системы однозначных терминов. В России на сегодняшний день подобная система только начинает формироваться. Применительно к обозначению агломераций наиболее распространенным в российской практике является термин «городская агломерация», устоявшийся благодаря исследованиям

XX в. Так, под городской агломерацией Д.И. Богорад, В.Г. Давидович, Г.М. Лаппо, Н.В. Петров понимают «компактные скопления территориально сосредоточенных городов и других населенных мест, которые в процессе своего роста сближаются (иногда срастаются) и между которыми усиливаются многообразные хозяйственные, трудовые и культурно-бытовые взаимосвязи» [1, 6, 8]. П.М. Полян дает несколько иное определение: «городская агломерация – это компактная и относительно развитая совокупность дополняющих друг друга городских и сельских поселений, группирующихся вокруг одного или нескольких мощных городов-«ядер» и объединенных многообразными и интенсивными связями в сложное и динамическое единство; это тот ареал, то пространство потенциальных и реальных взаимодействий, в которое вписывается недельный жизненный цикл большинства жителей современного крупного города и его спутниковой зоны» [9].

По нашему мнению, в современных условиях развития агломерационных процессов данный термин не вполне уместен, поскольку ограничивает представление об агломерации как о целостной совокупности городских и сельских поселений, делая акцент на городской форме объединения. Исследования, проводимые на материалах Томской области, показали, что возможно выделение негородских агломераций [10, 11]. Поэтому для обозначения агломераций целесообразно использовать такие термины, как «агломерация», «агломерация поселений», «агломерация муниципальных образований».

Совершенствование подходов к выделению агломераций и уточнение типологии. Еще одним дискуссионным моментом является отнесение группы тех или иных поселений к разряду агломерации. Как правило, одним из критериев, позволяющим судить о наличии



Волчкова И.В., Подопригора Ю.В.

агломерации, является численность ведущего поселения и агломерации в целом. Например, согласно методике ИГРАН, численность центрального поселения должна составлять не менее 250 тыс. человек. Помимо данного критерия, существует целый ряд оснований для количественного выделения агломераций – численность городского населения в агломерации, количество городских населенных пунктов в агломерационной зоне, совокупная численность населения городов-спутников и т. д. Однако указанные количественные критерии не всегда позволяют изучить агломерацию с позиции её качественных свойств. В этой связи, существующие подходы к выделению агломераций необходимо дополнить изучением качественных признаков агломерации. Это позволит, в свою очередь, уточнить типологию агломераций. Примером тому служит деление агломераций на моноцентрические и полицентрические по количеству «ядер». Под моноцентрическими понимают агломерации, сформировавшиеся вокруг одного крупного города-«ядра», под полицентрическими – имеющие несколько сравнительно независимых городов-«ядер» [7]. Однако количественные и качественные характеристики подобных поселений-«ядер» в российских агломерациях значительно разнятся. Поэтому, по нашему мнению, отнесение некоторых агломераций к разряду полицентрических не всегда уместно (например, Новосибирская агломерация).

В этой связи, под моноцентрической следует понимать агломерацию, имеющую в своем составе ведущее поселение («ядро»), обладающее определенным набором качественных и количественных характеристик, позволяющих заключить о наличии явно выраженных лидирующих позиций по отношению к остальным близлежащим поселениям – «сателлитам» (например, Московская, Санкт-Петербургская, Екатеринбургская агломерации). Полицентрическая агломерация подразумевает такой тип объединения, при котором выделяется несколько ведущих поселений (Самарско-Тольяттинская, Тульско-Новомосковская, Набережно-Челнинская др. агломерации) [3].

Разработка методов анализа динамики агломерационных процессов. Протекающие в России агломерационные процессы можно рассматривать в двух плоскостях, каждая из которых имеет определенное содержание. В первой плоскости лежат процессы формирования агломераций, связанные как с объективными предпосылками их образования, так и с созданием условий для формирования единого поля функционирования агломерации. Во второй плоскости находятся процессы развития агломераций, предполагающие построение и развитие внутриагломерационных связей

и взаимодействий, а также совершенствование единого механизма функционирования и развития инфраструктуры. Объективная оценка динамики агломерационных процессов позволит определить дальнейшее направление развития агломерации. Однако серьезным затруднением подобного рода исследований является отсутствие статистической информации (агломерации в настоящее время не являются предметом российских статистических исследований) и единого методического подхода к анализу. Тем не менее, интерес к измерению агломерационных процессов существует. Так, Б.М. Гринчель и А.А. Антонова предлагают использовать балльную и обобщенную оценку по 16 индикаторам, соответствующим критериям агломерационного развития. Авторы отмечают, что «предложенный подход позволяет измерить динамику регионального агломерационного процесса, фиксировать периоды его спада, роста, понять его специфику в каждом регионе» [5]. Применение индикативного анализа для оценки агломерационных процессов позволяет изучить динамику, структуру, эффективность социальной, финансово-экономической и инфраструктурной сфер агломерации [3]. Система индикаторов должна учитывать специфику агломераций, определяться на основе актуальной информации органов государственной статистики, отраслевой, налоговой и иной отчетности, быть адаптивной и гибкой, индикаторы должны быть ясно сформулированы, измеримы, сопоставимы и достижимы.

Важным направлением при анализе динамики агломерационных процессов является изучение когерентности (согласованности темпов социально-экономического развития поселений агломерации). Поэтому изучение уровня социально-экономического развития «ядра» агломерации целесообразно проводить в сравнении с аналогичными показателями «опорной территории»¹. Для обоснованной оценки динамики развития показателей во времени целесообразно использовать среднегодовой темп роста. В ходе проведения анализа необходимо сопоставить значения темпов роста показателей «ядра» и «опорной территории» агломерации. Динамика развития «ядра» должна быть схожа с динамикой развития «опорной территории». Превышение темпов роста показателей «ядра» над темпами роста аналогичных показателей «опорной территории» не способствует комплексному развитию агломерации [2]. Развитие агломерации можно считать несбалансированным в случае, если темпы роста показателей «ядра» превышают темпы роста аналогичных показателей «опорной территории» и выше их среднероссийского уровня (при условии, что темпы роста показателей «опорной территории» не превышают значения

¹ Под опорной территорией понимается субъект (или часть территории субъектов) РФ, анклавом которого является агломерация.

среднероссийских показателей). В табл. 1 представлено соотношение среднегодовых темпов роста показателей «ядра» и «опорной территории» четырех российских агломераций за 2007–2013 гг.

Анализ показал, что среди исследуемых агломераций наименьшая сбалансированность наблюдается в развитии Екатеринбургской агломерации. Это связано с тем, что чрезмерное развитие «ядра» промышленных агломераций может оказывать негативное воздействие, сдерживая социально-экономическое развитие «опорной территории». Достижение когерентности сократит уровень межпоселенческого неравенства, повысит устойчивость экономической, социальной и инфраструктурной сфер агломерации.

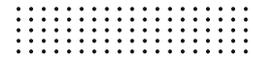
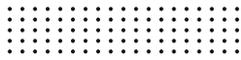
Резюмируя отметим, что необходимость систематизации и развития теоретических основ и методических подходов к изучению агломераций обусловлена потребностью исследования новых факторов и условий формирования, функционирования и развития агломераций, ранее не рассматривавшихся в работах отечественных исследователей. В качестве основных результатов исследования сформулируем следующие положения:

1. Обоснована необходимость систематизации терминологического аппарата, используемого при изучении агломераций. Для обозначения агломераций предлагается использовать такие термины, как «агломерация», «агломерация поселений», «агломерация муниципальных образований». Кроме того, отсутствие

Таблица 1. Соотношение среднегодовых темпов роста показателей «ядра» и «опорной территории» российских агломераций, %

Показатели	Московская агломерация		Санкт-Петербургская агломерация		Екатеринбургская агломерация		Новосибирская агломерация	
	«Ядро» агломерации	«Опорная территория»	«Ядро» агломерации	«Опорная территория»	«Ядро» агломерации	«Опорная территория»	«Ядро» агломерации	«Опорная территория»
Валовой региональный (муниципальный) продукт ¹	108,95	111,67	113,28	115,27	112,82	111,31	111,64	108,58
Среднедушевые денежные доходы (в месяц)	107,61	114,39	110,91	111,39	120,39	113,70	112,10	113,61
Численность экономически активного населения	101,54	99,96	100,22	100,07	100,38	99,08	100,56	100,84
Коэффициент миграционного прироста	110,84	103,99	117,52	113,93	101,20	79,42	132,94	127,70
Ввод жилья	93,05	99,04	99,84	108,35	99,94	101,93	104,26	109,96
Инвестиции в основной капитал	106,16	103,73	107,76	106,04	120,27	98,77	110,32	90,08
Финансовый результат прибыльных организаций	103,33	110,44	109,87	110,88	100,20	99,18	108,39	107,57
Стоимость основных фондов	116,11	112,04	123,43	121,32	122,28	106,06	107,75	110,50
Объем платных услуг населению	107,91	115,88	111,88	116,52	98,99	127,75	110,97	129,23
Оборот розничной торговли	111,95	112,78	112,76	116,30	117,05	112,30	114,73	111,64
Число дошкольных образовательных учреждений	88,13	100,77	100,46	98,25	103,84	98,73	101,40	97,93
Число амбулаторно-поликлинических учреждений	92,51	106,47	101,27	98,72	95,63	97,91	100,00	102,77
Оборот общественного питания	109,53	114,28	109,27	110,80	119,02	109,84	124,32	87,68
Протяженность водопроводных сетей	102,02	100,35	101,28	101,21	100,33	100,39	111,64	108,58

¹ Валовой региональный продукт муниципального образования не отражается органами статистики. Для расчета данного показателя за основу приняты методики расчета валового муниципального продукта, представленные в трудах исследователей В.И. Клисторина, М.В. Глазырина. Валовой региональный продукт «ядра» агломерации в разрезе отдельного комплекса оценивался как произведение объема производства данного комплекса на долю валовой добавленной стоимости по данному комплексу в «опорной территории». Полученный результат суммировался по комплексам для отдельного взятого муниципального образования.



Волчкова И.В., Подопригора Ю.В.

законодательно закрепленного понятия «агломерация» усложняет изучение агломераций в силу того, что их границы зачастую не соответствуют имеющемуся в настоящее время административному делению страны.

2. Аргументирована потребность в совершенствовании подходов к выделению агломераций и уточнении типологии. Имеющиеся на сегодняшний день методики выделения агломераций не учитывают современные тенденции агломерационных процессов, количественные критерии не всегда позволяют изучить агломерацию с позиции её качественных свойств. В этой связи, существующие подходы к выделению

агломераций необходимо дополнить изучением качественных признаков агломерации. Это позволит уточнить типологию агломераций.

3. Выявлена необходимость разработки новых методов анализа агломерационных процессов. Предложен авторский подход к изучению динамики развития агломерации, основанный на сопоставлении средне-годовых темпов роста показателей «ядра» и «опорной территории». Проведенный анализ позволил заключить о необходимости согласования темпов развития поселений агломерации для достижения цели комплексного развития.

Литература:

- 1 *Богорад Д.И.* Районная планировка. – Вопросы планировки промышленных районов. М., 1960. 243 с.
- 2 *Волчкова И.В.* Теория и практика управления развитием агломераций. Томск: Изд-во Том. гос. архит.-строит. Ун-та, 2014. 234 с.
- 3 *Волчкова И.В.* Теоретические и практические подходы к исследованию процессов формирования городских агломераций // Региональная экономика: теория и практика. 2013. № 29 (308). С. 36–46.
- 4 *Волчкова И.В.* Разработка системы индикаторов социально-экономического развития городской агломерации // Научно-практический межотраслевой журнал «Интеграл». 2013. № 4 (72). С. 79.
- 5 *Гринчель Б.М.* Измерение динамики агломерационных процессов в региональной экономике / Б.М. Гринчель, А.А. Антонова // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2012. № 5 (23). С. 79–90.
- 6 *Давидович В.Г.* Вопросы развития городских агломераций в СССР / В.Г. Давидович, Г.В. Гутман, Г.М. Лаппо // Современные проблемы географии. М., 1964. 135 с.
- 7 *Лаппо Г.М.* Рассказы о городах. М.: Мысль, 1976. 192 с.
- 8 *Петров Н.В.* Городские агломерации: состав, подходы к делимитации // Проблемы территориальной организации пространства и расселения в урбанизированных районах. Свердловск, 1988. 262 с.
- 9 *Полян П.М.* Методика выделения и анализа опорного каркаса расселения. Ч. 1. М.: ИГ АН СССР, 1988. 56 с.
- 10 *Подопригора Ю.В.* Негородские агломерации как фактор развития территории Томской области: внешнеэкономический аспект // Молодой ученый. 2014. № 10 (69). С. 259–262.
- 11 *Подопригора Ю.В.* Негородские агломерации как фактор интенсивного развития территории // Экономика и предпринимательство. 2014. № 4–2. С. 309–312.

References:

- 1 *Bogorad D.I.* Regional planning. Planning industrial areas questions. M., 1960. 243 p.
- 2 *Voltchkova I.V.* Theory and practice of development management agglomerations. Tomsk: Publishing house of Tomsk State of Architecture and Building, 2014. 234 p.
- 3 *Voltchkova I.V.* Theoretical and practical approaches to the study of the formation of urban agglomerations // Regional economy: theory and practice. 2013. № 29 (308). Pp. 36–46.
- 4 *Voltchkova I.V.* Development of a system of indicators of socio-economic development of urban agglomeration // Nauchno-prakticheskiy mezhotraslevoy zhurnal «Integral». 2013. № 4 (72). P. 79.
- 5 *Grinchel B.M.* Measuring the dynamics of agglomeration processes in the regional economy / B.M. Grinchel, A.A. Antonov // Ekonomicheskiye i sotsial'nyye peremeny: fakty, tendentsii, prognoz. 2012. № 5 (23). Pp. 79–90.
- 6 *Davidovich V.G.* Questions of urban agglomerations in the USSR / V.G. Davidovich, G.V. Gutman, G.M. Lappo // Sovremennyye problemy geografii. M., 1964. 135 p.
- 7 *Lappo G.M.* Stories about the cities. M.: Mysl', 1976. 192 p.
- 8 *Petrov N.V.* Metropolitan areas: composition, approaches to the delimitation of the territorial // Problemy territorial'noy organizatsii prostranstva i rasseleniya v urbanizirovannykh rayonakh. Sverdlovsk, 1988. 262 p.
- 9 *Polyan P.M.* Method for the separation and analysis of the settlement reference frame. Vol. 1. M.: Institute of Geography of Academy of USSR, 1988. 56 p.
- 10 *Podoprighora Yu.V.* Non-urban agglomeration as a factor in the development of the Tomsk region: foreign economic aspect // Molodoy uchenyy. 2014. № 10 (69). Pp. 259–262.
- 11 *Podoprighora Yu.* Non-urban agglomeration as a factor of intensive development of the territory // Ekonomika i predprinimatel'stvo. 2014. № 4–2. Pp. 309–312.

**ТРАНСФОРМАЦИЯ СИСТЕМЫ
ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ
ВО ФРАНЦИИ: РОЛЬ И ФУНКЦИИ
МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

Большаков С.Н.

доктор экономических наук, доктор политических наук, профессор, декан факультета прикладных коммуникаций, заведующий кафедрой менеджмента массовых коммуникаций, Санкт-Петербургский государственный университет (Россия), 199004, Россия, г. Санкт-Петербург, 1-я линия В.О., д. 26, dekan.ac@jf.pu.ru

Григорьев А.Н.

кандидат экономических наук, председатель комитета экономики, Администрация города Великий Новгород (Россия), 173007, Россия, г. Великий Новгород, ул. Десятинная, д. 20/10, gan@adm.nov.ru

УДК 352
ББК 66.3(4Фра),124

Цель: выявление стратегии реформирования системы территориального управления в унитарном государстве и выявлении механизма политико-правового согласования политических интересов в реализации полномочий регионами и органами местного самоуправления.

Методы: проанализированы тенденции развития территориального управления во Франции на основе аналитического сопоставления существующих подходов к территориальной организации публичной власти, структур территориального управления и общественных механизмов удовлетворения полномочий и предметов ведения.

Результаты: определены основные тенденции современного развития территориального управления во Франции. Выявлено место местных органов власти в расщеплении полномочий в системе территориального управления, организации системы регионального управления и взаимодействия всех элементов публичной власти современной Франции

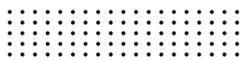
Научная новизна: определено влияние межмуниципального сотрудничества в системе территориального управления унитарного государства, продемонстрировано его взаимосвязь с управлением и планированием территориального социально-экономического развития.

Ключевые слова: Франция, местное самоуправление, региональное управление, межмуниципальное сотрудничество, полномочия, региональное развитие.

**TRANSFORMATION OF TERRITORIAL
ADMINISTRATION IN FRANCE: THE ROLE
AND FUNCTIONS OF LOCAL GOVERNMENT**

Bolshakov S.N.

Doctor of Economics, Doctor of Political Sciences, Professor, Dean of the Faculty of Applied Communication, декан факультета прикладных коммуникаций, Head of the Department of Mass Communications Management, Saint Petersburg State University (Russia), 26, 1st Line of Vasilyevsky Island, St. Petersburg, Russia 199004 dekan.ac@jf.pu.ru



Большаков С.Н., Григорьев А.Н.

Grigoryev A.N.

Candidate of Science (Economics), Chairman of the Economy Committee, City Administration of Veliky Novgorod (Russia),
20 Desyatinnaya street, 10, Veliky Novgorod, Russia, 173007, gan@adm.nov.ru

Purpose. Identification of strategy for reforming the system of territorial control in a unitary state and the mechanism of political and legal harmonization of political interests in the implementation of the powers of the regions and local authorities.

Methods. Authors analyzed trends in the development of territorial administration in France, based on an analytical comparison of existing approaches to the territorial organization of public administration structures and public mechanisms to meet the powers and terms of reference.

Results. Author defined the main tendencies of territorial administration modern development in France. Authors defined the local authority's commissions in the territorial administration system, regional management organization and interaction of all elements of the public power in modern France.

Scientific novelty. The effect of inter-municipal cooperation in the system of territorial administration in the unitary state was determined, its relationship with the management and planning of territorial socio-economic development was demonstrated.

Key words: France, local government, regional government, inter-municipal cooperation, authorities, regional development.

Исследования в области теоретических основ местного самоуправления и западной социально-политической мысли, моделей взаимоотношений органов государственной власти и местного самоуправления нашли отражение в работах зарубежных и российских исследователей: Г.И. Грибановой, Й. Мени, Е. Пэйдж, Х. Уоллес, М. Поллак и др. В работах этих авторов констатируется значимость местного самоуправления как самостоятельной территориальной системы управления, базирующейся на теории свободной общины, естественного права.

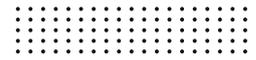
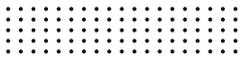
Понятие «самоуправление» впервые стало употребляться в связи с местными органами власти в период Великой французской буржуазной революции. С этого момента уже около двух столетий ведется интенсивная дискуссия о значении этого термина, о месте местного самоуправления в системе общественных отношений, о его взаимоотношениях с государством и обществом. Термин «самоуправление» не имеет вполне точного единого научного значения и разными авторами понимается по-разному. Наиболее полное и широкое толкование этому понятию было дано еще в XVIII столетии в Англии (self-government), отсюда заимствованно государствоведами Германии (selbstverwaltung) и России. Во Франции соответствующего термина не существует, и он заменен понятиями «децентрализация» или «муниципальная власть» (pouvoir municipal). Существующие системы местного самоуправления складывались на протяжении длительного времени. И сегодня они находятся в состоянии постоянного совершенствования и изменения.

В таких типичных унитарных государствах с укорененными традициями централизации управления, какой является Франция, тем не менее, основные законы также содержат положения об автономии местной власти. Так, статьей 72 Конституции Франции предписывается создание коммун в статусе

территориальных коллективов, которые «свободно управляются выборными органами при соблюдении условий, предусмотренных законом». При исследовании систем местного самоуправления, традиционно обращается внимание на объем полномочий органов местного самоуправления, финансовую самостоятельность, организационную структуру, обеспечивающую доступность и открытость органов местной власти населению, степень участия граждан в делах местного сообщества, ответственность органов местного самоуправления. Франция – одно из немногих государств – членов Европейского Союза, имеющее весьма широкую систему территориального управления, представляющее собой четыре уровня административно-территориального устройства: государство, регион, департамент, коммуна.

Основной целью исследования является выявление стратегии реформирования системы территориального управления в современной Франции, выявлении механизма политико-правового согласования политических интересов в реализации полномочий регионами и органами местного самоуправления, сбалансированном отпадении полномочий органами местного самоуправления в интересах общества.

На основе методов аналитического сопоставления существующих подходов к территориальной



Большаков С.Н., Григорьев А.Н.

организации публичной власти проанализированы тенденции развития территориального управления во Франции, функциональный анализ структур территориального управления позволил выявить целесообразность и приоритетность общественных механизмов удовлетворения полномочий и предметов ведения.

Французская модель децентрации и децентрализации власти

Франция – страна с давней традицией сильной центральной власти, которая сочетается с децентрацией и децентрализацией, то есть перенесением части тяжести государственного управления на периферийные государственные органы и расширением прав местных органов власти.

Франция – это страна с рассредоточенным управлением, публичные органы власти непосредственно подчиняются государству и гражданам. Исполнительная власть представлена Президентом Республики, который избирается на срок 5 лет прямым всеобщим голосованием. Он назначает премьер-министра, который представляет ему на утверждение членов правительства, т. е. министров, и описание их функций и обязанностей. Утверждает министров на должности Президент [2].

Во Франции широко распространены консультативные формы со-общественного управления.

Такой консультативной формой является: Экономический совет по социальным вопросам и по вопросам экологии и окружающей среды – это конституционная консультативная ассамблея при органах публичной власти. Она представляет экономические силы (предприниматели и профсоюзы), основные организации и ассоциации социального и культурного сектора, крупные организации по защите окружающей среды, квалифицированных специалистов [3]. Совет способствует взаимному сотрудничеству различных специалистов и обеспечивает их участие в экономической и социальной политике правительства.

Намеченная Правительством Франции реформа государственного и территориального управления в 2010–2011 гг., имеет следующие последствия: общая ревизия общественной политики включает отмену и перегруппировку различных служб и замещение только одного из двух служащих, уходящих в отставку.

Рассмотрим структуру территориального управления во Французской республике (таблица 1).

Во Франции высокая «фрагментация» местных властей: в 36 коммунах с численностью населения от 100 тыс. человек проживает около 15% населения, в 841 коммуне с численность от 10 тыс. человек проживает почти 50% населения. Средний размер коммуны во Франции является самым низким в Европе и составляет приблизительно 1578 жителей. Такая высокая «фрагментация» местных властей приводит к необходимости образования «добровольных» объединений (ассоциаций) нескольких коммун для совместной реализации расходных полномочий. Но с другой стороны, делает органы местного самоуправления доступными для граждан.

Административно-территориальные образования (регионы, департаменты, общины) имеют [7]:

- Совещательные ассамблеи, избранные всеобщим прямым голосованием,
- Собственную исполнительную власть (президент, мэр, вице-президенты и заместители),
- Общие полномочия, распространяющиеся на данную территорию, полномочия, определенные законом в рамках децентрализации,
- Собственные кадры (администрация, состоящая из местных функционеров),
- довольно незначительные полномочия в области регламентации функций управления,
- финансовую независимость,
- собственные налоговые власти.

Регионы (департаменты) Франции состоят из 26-ти регионов, 4 из которых за пределами Франции: их совещательной инстанцией является Областной совет. Сейчас во Франции существует 1880 глав областных советов, избранных прямым всеобщим голосованием на 6 лет. Они избираются по спискам департаментов большинством голосов в два тура, с пропорциональными поправками, позволяющими образовать устойчивое большинство голосов и одновременно представить голоса наиболее важных меньшинств [3].

Государственные учреждения в условиях децентрализованного управления во Франции представлены следующими институтами:

- региональный префект обеспечивает административную, экономическую и политическую роль в области. Он уполномочен определять, после совещания с CAR¹, «необходимую ориентацию» префектов

¹ CAR: Комитет областной администрации под председательством префекта области, состоящий из префектов департаментов, глав областных центров и генерального секретаря по вопросам области и генерального секретаря головного департамента области. «Государственный административный совет» области является местом, где проходят обсуждения стратегических решений и где префект региона обеспечивает выполнение решений правительства в местных условиях и осуществление государственных приоритетов.

Таблица 1. Структура территориального управления во Французской республике

Франция	Институты	Способ избрания	Избирательный округ	Покрытие и голосование налогов	Последствия проекта реформы
Парламент	343 сенатора (Сенат)	На 6 лет прямым голосованием уже имеющих мандаты избранных	Избираются на базе департамента, но на государственном уровне	Налог устанавливается государством. Непрямые налоги: налог на добавочную стоимость, внутренний налог на нефтяные продукты и т. д. Прямые налоги: подоходный налог, налог на общества, налог солидарности на большие состояния и т. д.	Общая реформа общественной политики: отмена некоторых служб, перегруппировка сокращение мест за счет замены только одного служащего из двух уходящих в отставку
	577 депутата (Национальная Ассамблея)	На 5 лет всеобщим прямым голосованием, число мест зависит от избирательного округа			
Административно-территориальные единицы	26 областных советов (регионы), включающих.	На 6 лет всеобщим прямым голосованием по спискам департаментов, по мажоритарной системе в два тура	Региональный (областной)	Государство устанавливает виды и размер налогов. Оно получает и перечисляет налоги, установленные местными властями: налог на землю для собственников застроенных или незастроенных земель и налог на проживание	Главы областных и генеральных Советов заменяются главами территориальных советов. Местные и региональные выборы происходят в один день: особый календарь для таких выборов установлен для 2014 г. Отмена права общин полномочий, оставяющей за местными властями право полной или неполной атрибуции. Получают часть средств от налогов на нефтяные продукты и на передачу недвижимости
	100 генеральных советов (департаменты)	На 6 лет прямым всеобщим голосованием, обновляемые наполовину каждые 3 года по мажоритарной униномиальной системе в два тура	Кантоны		
Прочие органы	36680 общин	Муниципальный совет избирается на 6 лет прямым всеобщим голосованием, способ баллотировки зависит от того, + или- 35000 жителей	Общины	Да для ЕРС с собственной налоговой системой, всегда собираются и перераспределяются государством. Ассоциативные ЕРС получают субвенции от местных властей (добавочный налог)	Снижение нормы числа жителей для баллотировки. Уменьшение перекрестного финансирования. Уменьшение числа общин путем их слияния.
	15 700 общественных учреждений межобщинного сотрудничества (в 2008 г.)	В настоящее время делегаты избираются муниципальными советами общин-членов, т. е. выборы второй степени			
	370 краев (на 01.01. 2009 г.)		нет		
	46 областных парков			нет	



Большаков С.Н., Григорьев А.Н.

департаментов, которые обязаны ей следовать в принимаемых решениях.

- Региональное управление общественными финансами,
- Региональное управление по продуктам питания, сельскому хозяйству и лесным угодьям.
- Региональное управление по культуре,
- Региональное управление по защите окружающей среды, благоустройству и жилью,
- Региональное управление предприятий, конкуренции и потребления, работы и занятости,
- Региональное управление по вопросам молодежи, спорта и социальной сплоченности,
- Академический ректорат государственного образования,
- Региональное агентство здравоохранения.

Совещательные учреждения представлены – региональным экономическим и социальным советом, члены которого назначаются на 6 лет без возможности продления срока. В настоящее время он может состоять из 40–110 членов, которые представляют 4 социальные и профессиональные категории [5]:

- предприятия, не использующие наемный труд, и лица, не получающие зарплату (коммерсанты и представители свободных профессий) (35 % мест),
- профсоюзные организации работников (35% мест),
- предприятия, участвующие в общественной жизни региона (25 % мест),
- квалифицированные специалисты, участвующие в региональном развитии (5 % мест).

Региональный экономический и социальный совет может заниматься отдельными вопросами, данными Региональным советом, а может заниматься рассмотрением дел по собственному усмотрению.

Задачи региональных органов управления (интересы регионов) связаны в первую очередь не с развитием экономики как таковой, а с заботой о человеке, сферой его жизнедеятельности. Именно это обстоятельство определяет основные функции региональных органов управления: акцент их воздействия смещается на решение задач управления собственностью, трудовыми ресурсами, формирования системы направленного предпринимательства.

В компетенции регионов Франции находятся следующие вопросы:

- благоустройство территории,
- экономическое развитие,
- профессиональное образование и содержание лицеев,
- в области культуры: организация, управление, реставрация и поддержание в порядке областного культурного достояния.

Важным элементом административно-территориального устройства является наличие 100 департаментов, 4 из которых находятся за пределами Франции: их совещательной инстанцией является Генеральный совет.

Главы Генеральных советов избираются прямым всеобщим голосованием, униномально (голосованием за одну кандидатуру), большинством голосов голосованием в два тура, в рамках избирательного территориального округа, именуемого «кантон», на 6 лет. Во Франции сейчас 4182 главы Генерального совета, и они обновляются в половине случаев каждые три года. На каждый кантон приходится один глава Генерального совета (Генеральный советник).

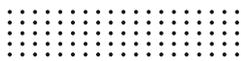
Государственные учреждения государства в условиях децентрализации это:

- префект департамента, назначенный Советом министров, который обеспечивает государственную политику в департаменте и контролирует легальность принятых местными органами решений. Ему напрямую подчиняются следующие управления, кроме управления финансами, образованием и Трудовой инспекции.
- академический инспектор (национального образования)
- управление департамента по делам населения и социальной сплоченности;
- управление департамента территорией;
- управление департамента общественными финансами;
- службы внутренней безопасности.

В компетенции департамента находятся социальная и санитарная защита населения (социальная помощь детям, социальная помощь пожилым людям, а именно – «персонализированные пособия автономии (АРА)», социальная помощь инвалидам, а именно «компенсирующее пособие инвалидам (АСН)», социальная помощь малоимущим, а именно «пособие малооплачиваемым категориям работников (RSA)», помощь молодежи в социальной и профессиональной интеграции). На бюджет социального сектора во Франции приходится больше 50% бюджета департамента, который может достигать до 70 % в наиболее бедных регионах.

Департамент принимает участие в борьбе против территориального неравенства, поддерживая малые сельские общины. Он способствует распространению на всей территории департамента, и особенно в глубинках, новых технологий и коммуникации.

В РФ аналогичная направленность активизации усилий региональных и федеральных органов власти была направлена на снижения уровня социально-экономической дифференциации с 2000гг. Нельзя не отметить, что динамика и дифференциация показателей



Большаков С.Н., Григорьев А.Н.

территориального развития в значительной степени зависит от уровня социально-экономического развития и это наиболее сильно влияет на межрегиональную дифференциацию последующим показателям: неравномерность депопуляционных процессов и степени влияния на них миграционных факторов; неоднородность эффективности мер, направленных на снижение смертности, для регионов с разным уровнем средней продолжительности жизни; уровень безработицы; доля населения с доходами ниже прожиточного минимума. Важной задачей региональных органов власти в РФ стали создание аналогичных механизмов стимулирования территориального развития, на уровне муниципальных районов, сельских администраций. Как и в Российской Федерации, несмотря на унитарное устройство, во Франции органы местного самоуправления широко представлены общинами – 36 680 общин: совещательной инстанцией является муниципальный совет.

Главы муниципальных советов переизбираются каждые 6 лет прямым всеобщим голосованием по спискам. Принцип голосования варьируется в зависимости от размера общины: в общинах, число жителей которых превышает 3500 человек, голосование проходит по мажоритарным спискам с пропорциональными поправками. Общины, насчитывающие менее 3500 жителей, более свободны и могут представлять неполные списки, единые списки и имеют возможность вычеркивать имена.

В их компетенции находится:

- Регистрация актов гражданского состояния: бракосочетаний, рождений, смерти.
- Избирательные функции: организация выборов, проверка электоральных списков.
- Социальная помощь: управление яслями и детскими садами, домами для престарелых. Она дополняет социальную помощь департамента.
- Образование: после принятия закона «Ферри» в 1881 году, начальная школа принадлежит общине, которая занимается постройкой, содержанием и оснащением учреждений.
- Поддержание в порядке муниципальных дорог, организация городского транспорта, определение правил движения и парковки на территории общины
- Благоустройство: создание социального жилья с утверждением местных жилищных планов и местных жилищных планов для малообеспеченных (теоретически община обязана создавать 20 % социального жилья на своей территории), зон отдыха, ассенизация, защита местного ландшафта.
- Обеспечение общественного порядка силами полиции мэра
- Разработка проектов урбанизации, т. е. прав, касающихся землепользования (земель, предназначенных

для застройки, не предназначенных для застройки, находящихся под охраной), разработка норм плотности застройки, высоты домов, в некоторых случаях архитектурных стилей, Генеральной схемы и местного Плана урбанизации, выдача разрешений на строительство, создание земельных резервов посредством права преимущественной покупки.

- Культура
- Охрана окружающей среды (переработка мусора, водоснабжение и ассенизация, борьба против загрязнения окружающей среды, поощрение экономии энергии, использования новых энергетических источников, альтернатив автомобильному движению). Общая программа общины по охране окружающей среды может найти свое конкретное воплощение в документе, который называется «Еженедельник 21».

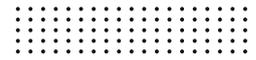
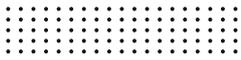
Общины уполномочены действовать в рамках сотрудничества с другими общинами в интересах жителей. Они могут создавать в сотрудничестве с другими общинами общественные учреждения межобщинного сотрудничества (*établissements publics de coopération intercommunale – EPCI*), которым могут передавать часть своих полномочий.

Последствия проекта реформы регионов и департаментов

Правительство предлагает создать должность «территориального советника» (аналог Главного федерального инспектора в РФ), которые, начиная с 2014 года, будут управлять одновременно департаментами и регионами, чтобы обеспечить наилучшее политическое взаимодействие на двух уровнях. Они будут избираться в «новых кантонах», более крупных по площади, прямым всеобщим голосованием, унимоминально (голосованием по одной кандидатуре), большинством голосов в два тура. Их будет в два раза меньше по сравнению с сегодняшними главами Генеральных советов и главами Областных советов вместе взятых, так как правительство считает, что их слишком много и слишком велики бюджетные затраты.

Правительство Франции также предлагает отобрать у департаментов и регионов право вмешиваться во все области жизнедеятельности и оставить за ними только право регулирования. Проект реформы предполагает также борьбу против «перекрестного финансирования», которое позволяет получать одновременно разные виды финансирования на один региональный проект.

Кроме того, проект предполагает отмену местного налога на предприятия и на экономическую деятельность, так как профессиональный налог (реформа,



Большаков С.Н., Григорьев А.Н.

принятая голосование в конце 2009 г.) лишает департаменты и регионы значительной части их фискальной (налоговой) автономии.

Целью реформ является заставить местные власти расходовать меньше денег. Государство хочет, чтобы местные власти последовали примеру Генеральной Ревизии общественной политики, в особенности в уменьшении работников администрации, замещая только одного из двух уходящих на пенсию функционеров [5].

Ставкой в игре является оказание услуг населению местными властями. Государство уже значительно уменьшило свое влияние во многих областях (почта, сельские школы, сельские больницы, местные суды, жандармерии, казармы), желая, чтобы этим занимались местные власти.

Во Франции существует 36680 общин, из которых 22000 насчитывают менее 500 жителей. Франция – уникальная страна в Европе, сельская местность которой управляется бесчисленным множеством мелких общин. Предстоящая реформа местного самоуправления стремится значительно уменьшить число муниципалитетов посредством объединения, добровольного или не очень, в «новые общины». Реформа стремится уменьшить число общин посредством их слияния в «новые общины».

Общины уполномочены действовать в рамках сотрудничества с другими общинами в интересах жителей. Они могут создавать в сотрудничестве с другими общинами общественные учреждения межобщинного сотрудничества (EPCI), которым могут передавать часть своих полномочий.

Закон Франции «О финансах» принятый в 2010 г. отменяет профессиональный налог и заменяет его местным экономическим налогообложением, включающим налог на строение предприятий и на добавочную стоимость, добавленную предприятиями, (ограниченную 1,5% от общей суммы и распределенную государством между регионами, департаментами и общинами).

Упомянутые выше общественные учреждения по межмуниципальному сотрудничеству (акроним: «établissements publics de coopération intercommunale» – EPCI) и межмуниципальные синдикаты единого назначения («syndicats intercommunaux à vocation unique» – SIVU) обладают только «техническими» полномочиями, переданными им объединенными общинами, например, полномочия в области водоснабжения, очистки и переработке использованной воды, вывоза и переработка бытового мусора, поддержки в хорошем состоянии дорог, транспорт для школьников и т. д.

Межмуниципальные синдикаты/ассоциации множественного назначения (syndicats intercommunaux à vocation multiple – SIVOM): обладают многими

полномочиями, переданными им объединенными общинами.

Финансирование осуществляется из бюджетных налогов объединенных членов в зависимости от переданных полномочий (это обязательные затраты) и финансовой помощи государства.

Федеративные формы межмуниципальных структур: межобщинные кооперативы с собственной налоговой системой составляли во Франции на 01.01.2009 – 2 601 ед. и объединяли 34772 муниципалитета.

Последствия в соответствии с проектом административной реформы Возникновение двух новых форм общественных учреждений по межобщинному сотрудничеству со своей собственной системой налогообложения.

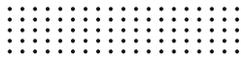
Общины, департаменты, регионы и общественные учреждения по межмуниципальному сотрудничеству (EPCI) с 01.01.2010 г. потеряли свой главный источник финансирования, когда законодательно было принято, что все налоги поступают государству, и последнее приобретает право перераспределения. В 2010 г. закон гарантировал муниципалитетам финансирование, равное тому, которое они имели в 2009 г.

Во Франции городские сообщества (численностью свыше 500 000 жителей): уполномочены решать проблемы благоустройства территории, экономического развития и обеспечения необходимого городского оснащения, охраны окружающей среды и среды обитания, транспорта.

Агломеративные сообщества, которые являются собой межобщинные общественные учреждения и объединяют общины, насчитывающие более 50 000 жителей вокруг районного центра, насчитывающего более 15 000 жителей (181 единицы), реализуют следующие важнейшие задачи: экономическое развитие, благоустройство территорий, социальное обеспечение жильем, городская политика, охрана окружающей среды и среды обитания.

Общинные сообщества же во Франции, более низкого территориального уровня, (для них демографические нормы не установлены): занимаются вопросами по благоустройству территорий и экономического развития. Имеют право выбрать единый профессиональный налог (lataxeprofessionnelleunique-TPU) (насчитывают 2400 единиц).

Финансирование осуществляется либо из собственных, местных налогов, или принятием на голосовании дополнительного налога к уже существующим в общине. Утвержденный по результатам голосования налог и направляется на финансирование решений Общинного Совета. Он же впоследствии перераспределяет средства. Это позволяет создать систему солидарности и взаимопомощи и равномерно распределять средства между бедными и богатыми общинами.



Большаков С.Н., Григорьев А.Н.

Заключение

Подводя итоги сказанному, еще раз подчеркнем, что полномочия регионов во Франции сосредотачиваются в основном на экономическом развитии и формировании системы регионального планирования. Некоторые полномочия по-прежнему делятся между различными уровнями региональной и местной власти: это касается, например сферы образования (начальное образование выделено муниципалитетам, ответственность отделов колледжей и вузов, находящихся под юрисдикцией регионов).

Реализация разнообразных форм государственного контроля за территориями и динамикой их развития (в форме института префектуры с государственным социально-экономическим регулированием

и административной опекой) был трансформирован в разнообразные формы правового контроля – за соблюдением действующего законодательства с экономическими рычагами и расширением прав муниципальных органов на управление собственной территорией и делами. Правовая коррекция была направлена на реализацию финансовой автономии и местных сообществ, а принятые законы уточняли способы проведения местных референдумов и экспериментов.

Таким образом, можно констатировать наличие в системе местного самоуправления Французской Республики следующих особенностей – во-первых, сложность структуры административно-территориального деления; во-вторых, широкое внедрение принципов субсидиарности и децентрализации в осуществлении управления.

Литература:

- 1 *Грибанова Г.И.* Местное самоуправление в Западной Европе. СПб. РГПУ им. А.И. Герцена. 1998.
- 2 Association pour la démocratie et l'éducation locale et sociale. ADELS. (материалы из архива автора по результатам стажировки в мэрии г. Париж)
- 3 L'administration territoriale de l'Etat [электронный ресурс]. URL: <http://www.collectivites-locales.gouv.fr/ladministration-territoriale-letat> (дата посещения 26.12.2014)
- 4 L'administration française et l'Union européenne: Quelles influences ? Quelles stratégies? Paris. La documentation française. 2007.
- 5 Loi № 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales. Paris. La documentation française. 2010.
- 6 *Gérard M.* Changements et permanences dans le système français d'administration territoriale // Revue française d'administration publique. 2012. № 1. P. 5–7.
- 7 *Meny Y.* La réforme des Collectivités locales en Europe: stratégies et résultats. La Documentation Française. Paris. 1984.
- 8 *Newton K.* Social capital and democracy in modern Europe. London-New York. Routledge. 1999.
- 9 *Page E.* Localism and Centralism in Europe. Oxford: Oxford University Press. 1991.
- 10 *Wallace H., Pollack M.* Policy-Making in the European Union. Sixth Edition. Oxford: Oxford University Press. 2010.
- 11 *Zito A.R.* Epistemic communities, collective entrepreneurship and European integration // Journal of European Public Policy. 2001. № 8(4). Pp. 585–603.

References:

- 1 *Gribanova G.I.* Local government in Western Europe. St Petersburg. Herzen State Pedagogical University of Russia. 1998.
- 2 Association pour la démocratie et l'éducation locale et sociale. ADELS. (materials from the author's archives as a result of training in the City Hall of Paris).
- 3 L'administration territoriale de l'Etat [e-resource]. URL: <http://www.collectivites-locales.gouv.fr/ladministration-territoriale-letat> (date of access: 26.12.2014)
- 4 L'administration française et l'Union européenne: Quelles influences ? Quelles stratégies? Paris. La documentation française. 2007.
- 5 Loi № 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales. Paris. La documentation française. 2010.
- 6 *Gérard M.* Changements et permanences dans le système français d'administration territoriale // Revue française d'administration publique. 2012. № 1. P. 5–7.
- 7 *Meny Y.* La réforme des Collectivités locales en Europe: stratégies et résultats. La Documentation Française. Paris. 1984.
- 8 *Newton K.* Social capital and democracy in modern Europe. London-New York. Routledge. 1999.
- 9 *Page E.* Localism and Centralism in Europe. Oxford: Oxford University Press. 1991.
- 10 *Wallace H., Pollack M.* Policy-Making in the European Union. Sixth Edition. Oxford: Oxford University Press. 2010.
- 11 *Zito A.R.* Epistemic communities, collective entrepreneurship and European integration // Journal of European Public Policy. 2001. № 8(4). Pp. 585–603.

СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ СОВРЕМЕННОГО ГОРОДА

ФОРМИРОВАНИЕ УСТОЙЧИВОЙ СРЕДЫ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ГОРОДСКОЙ ТЕРРИТОРИИ

Абрамов Р.А.

доктор экономических наук, профессор, заведующий кафедрой государственного и муниципального управления,
Российский экономический университет имени Г.В. Плеханова (Россия),
115470, Россия, г. Москва, Нагатинская наб., д. 34, к. 137, oef08@mail.ru

УДК 332.1

ББК 65.04

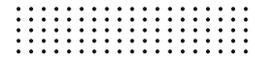
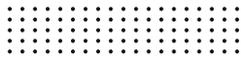
Цель. Изучение возможности оптимизации программ государственного регулирования муниципалитета в программах глобализационного развития/

Методы. Оценка качества жизни городского населения требует исследования всех факторов, определяющих такое качество: экономических, социальных и экологических. Для этого необходима разработка соответствующих индикаторов устойчивого развития городов. Довольно сложен выбор индикаторов для международных сравнений, позволяющих оценить экологическую компоненту качества жизни в городах и устойчивости их развития. По мнению авторов, в качестве интегральной оценки социально-экономической компоненты качества жизни в городах может выступать индекс человеческого развития (Human Development Index) (ИЧР), разработанный Программой развития ООН (United Nations Development Program). Он отражает, прежде всего, социальный аспект устойчивого развития. ИЧР рассчитывается на основе трех показателей: долголетия, измеряемого как продолжительность предстоящей жизни при рождении; достигнутого уровня образования; уровня жизни, измеряемого на базе ВВП на душу населения на основе паритета покупательной способности (ППС). Методические подходы ИЧР и соответствующие расчеты возможно адаптировать к российским городам.

Результаты. Исходя из динамики базовых индикаторов, на основе научно обоснованных подходов и экспертных оценок, а также собственных выводов, исследована взаимосвязь между целями развития муниципалитета в устойчивой форме в России и ЕС в современных кризисных условиях развития экономики Евророзны.

Научная новизна. Выявлено, что оценка качества жизни городского населения требует исследования всех факторов, определяющих такое качество: экономических, социальных и экологических. Для этого необходима разработка соответствующих индикаторов устойчивого развития городов. В настоящее время большинство городов мира и нашей страны развиваются неустойчиво.

Ключевые слова: муниципальное управление, государственное управление, устойчивое развитие, социальная среда, самоуправление.



Абрамов Р.А.

FORMATION OF THE URBAN AREAS STABLE OPERATING ENVIRONMENT

Abramov R.A.

Doctor of Economics, Professor, Head of the Department of State and Municipal Management, Plekhanov Russian University of Economics (Russia), 34, Nagatinskaya naberezhnaya, ap. 137, Moscow, Russia, 115470, oef08@mail.ru

Purpose. Explore the possibility of municipality's state regulation program optimization in the programs of globalization.

Methods. Assessment of the the urban population life requires study of all the factors that determine the quality of this: economic, social and environmental. This requires the development of appropriate indicators. It's rather complicated to select the indicators for international comparisons, to assess the environmental component of life quality in cities and the sustainability of their development. According to the authors, a human development index (Human Development Index) (HDI) developed by the United Nations Development Programme (United Nations Development Program) can be used as an integral assessment of the socio-economic components of life quality in cities. This index reflects the social aspect of sustainable development. HDI is calculated based on three indicators: longevity, as measured by life expectancy at birth; educational attainment; standard of living, as measured on the basis of GDP per capita based on purchasing power parity (PPP). Methodological approaches HDI and the corresponding calculations can be adapted to Russian cities.

Results. Author examined the relationship between the development objectives of the municipality in a stable form in Russia and the EU in the current crisis conditions of the euro area economy based on the main indicators dynamics, on evidence-based approaches and expertise, as well as their own conclusions.

Scientific novelty. Author revealed that the evaluation of the urban population life quality requires examination of all the factors that determine the quality of this: economic, social and environmental. This requires the development of appropriate indicators. Currently, most cities in the world and our country's instability develops.

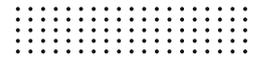
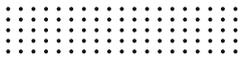
Key words: municipal management, governance, sustainable development, social environment, self-government.

Устойчивая среда города представляет собой совокупность показателей, которые определяются возможность развития города по большинству направлений. Относить сюда возможно не только экономические либо экологические факторы, но и иные аспекты, действующие во взаимосвязи. Исторически в Российской Федерации развитие городов шло в контексте определения возможности поддержки единого центра государства. При этом отдельное развитие самих городов не включало подобного комплексного подхода.

Исторические процессы развития управления муниципальными образованиями имели двойную направленность. Начиная с появления в 1705 году возможности самоуправления в небольших поселках и назначение отдельных градоначальников на территории городов Российской империи, возможности развития городской территории рассматривались достаточно полярно. При непосредственном возникновении тенденции к самоуправлению, стремление обеспечить устойчивый рост по основным социально-экономическим показателям становился целью для главы поселения. При этом интересы отдельных категорий граждан учитывались лишь как пожелания в общем процессе, определяемым всем социумом в целом. Этому способствовала и однородность социальной среды. В случае, если назначение градоначальника проводилось извне, возможности по развитию города обуславливались либо ограничивались следующим набором переменных [9, Р. 305]:

- дифференциация по сословным признакам;
- имущественные и иные цены, препятствующие учету мнения коллектива;
- сопоставление задач государственного развития и задач по собственному достижению равновесного состояния.

Последующее развитие российской государственности привело к централизации управленческого механизма муниципальных территорий. По мере того, как рост продукции и промышленного производства постепенно смещался в сторону крупных городов, значение именно муниципальных образований, а не сельских поселений стало превалировать как системообразующее начало общегосударственной системы развития. Под подобной формой развития понимается сохранение возможности выхода промышленной продукции и снижение затрат на поддержание условий для



Абрамов Р.А.

проживания населения и роста его численности [4, с. 35]. Начиная с 1951 года, урбанизация в России возрастает вкупе с образованием таких форм муниципальных образований, как моногорода, где все население и вся инфраструктура определены как вспомогательные элементы. Постепенное увеличение доля городского населения привело к тому, что на 12 крупнейших городов страны приходится порядка 40% национального ВВП.

Целью работы является стремление определения параметров, которые могут обеспечить равновесное развитие городской территории в условиях фактической раздробленности управленческих позиций в муниципалитетах. Выявляются общие признаки устойчивости городской территории с учетом источников ее функционирования.

В монографических исследованиях и периодических публикациях определяется устойчивое развитие городской территории на основе сугубо экономического подхода. На фундаменте конкуренции территорий, ослабления межрегионального сотрудничества. Социальные акторы взаимодействия в городе формируют неинституциональные стрессоры. В публикациях зарубежных авторов триада социально-эколого-экономического сотрудничества формирует среду общего функционирования, но не показывается возможный эффект в рамках всей страны. Представленная статья рассматривает возможности когерентного подхода к городу как единой системе организации устойчивого развития самого государства.

Вместе с тем, органы местного самоуправления нашего государства на протяжении последнего десятилетия достаточно активно внедряют стратегии, стратегические планы и другие документы стратегического характера разработанные преимущественно американскими, европейскими и российскими специалистами, используя помощь общественных организаций. Однако, хотя качество подавляющего большинства таких документов и остается на высоком уровне, содержат недостатки и практически отсутствуют удачные результаты их реализации. Указанные тенденции обуславливают потребность в разработке стратегических основ управления устойчивым развитием города, что детерминировано следующими факторами:

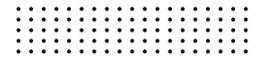
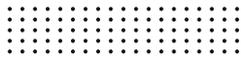
- в нынешних условиях только выстраивается новая практика управления городами, которая недостаточно изучена и теоретически обоснована;
- современная система управления развитием города во многом является продолжением существующей до 90-х годов системы административного управления городами, которая не соответствует условиям обеспечения устойчивого развития города [5, с. 158];
- существующая в развитых странах мира система управления городами разработана с учетом обеспечения устойчивого развития; особенностью современной

ситуации управления развитием города есть жесткая ограниченность ресурсов (социо-эколого-экономических) и необходимость не только обеспечивать оперативное управление городом, но и брать на себя функции стратегического управления, обеспечивают среднесрочную и долгосрочную перспективу города.

Нами установлено, что стратегическое управление рассматривают как с позиции деятельности, процесса или их совокупности, или как системы управления. По нашему мнению, стратегическое управление – управленческий процесс, опираясь на человеческий потенциал как основу управления, ориентирует свою деятельность на потребности жителей города, гибко реагирует и осуществляет своевременные изменения в городе, отвечающие вызову со стороны окружения и позволяет достичь устойчивого развития города, что в совокупности дает возможность выживать городу в долгосрочной перспективе, достигая при этом своих целей.

Предметом стратегического управления является «будущее города», в котором учитываются интересы и цели большинства субъектов и стейкхолдеров города [11, Р. 291]. Стратегическое управление выстраивается через определение целей в русле обеспечения устойчивого развития города, требует разработки стратегии. Согласно механистическому подходу, стратегия формируется определенным образом, по которому формируется стабильная конфигурация таких элементов организации, как сферы деятельности, организационная структура, процессы принятия решений, а также принципы взаимодействия с внешней средой, особенно потребителями и поставщиками. Разработка стратегии обеспечения устойчивого развития города должна, прежде всего, начинаться с определения целей, субъектов и объектов обеспечения устойчивого развития города, что собственно и подтверждается. Цели обеспечения устойчивого развития города вытекают из определения устойчивого развития города (табл. 1).

Зарубежная практика формирует те же задачи, стоящие перед муниципалитетами. «Новый регионализм» стал следствием развития новых интеграционных практик, вписанных в контекст глобализации. Данное явление позволило различным территориальным сообществам претендовать на большую степень свободы и кооперации между собой без вмешательства государства. В Европе «новый регионализм» стал еще одним подтверждением того, что европейский проект неизбежно пространственный. На рубеже XX–XXI вв. в ЕС происходило переосмысление феномена территории, пересмотр ее социально-экономического и политического значения, формирование контуров политики сплочения, что означало движение к конструированию бесшовного пространственного полотна – монотопии (monotopia) [1, с. 11].



Абрамов Р.А.

Таблица 1. Критерии индикаторов развития устойчивой среды городов [3, с. 2509]

Ключевой индикатор	ОЕИ	ЕАОС	ЕФ	МСМЭИ	ЦНПООН	Ключевой индикатор	ОЕИ	ЕАОС	ЕФ	МСМЭИ	ЦНПООН
Доступ к питьевой воде						Бедные домохозяйства				+	
Выбросы в воздух			+			Плотность населения					
Качество воздуха			+			Рост населения					
(Валовый) городской продукт					+	Участие в локальной Повестке дня на XXI век					
Потребление энергии			+			Цена воды					+
Зеленые зоны			+			Качество питьевой воды					
Здравоохранение						Рециклирование					
Цены на жилье					+	Отношение ренты к доходам					
Детская смертность						безопасность			+	+	+
Инвестиции в зеленые зоны						Посещаемость школы					
Инвестиции в системы водоснабжения						Виды транспорта			+		+
Организации, использующие системы экологического аудита	+					Время в дороге					+
Участие в принятии решений					+	Производство отходов					+
Участие в выборах			+			Очистка воды					+
						Потребление воды			+		

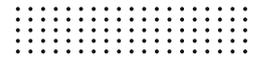
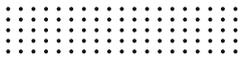
Обозначения: ОЕИ – общие европейские индикаторы; ЕАОС – Европейское агентство по окружающей среде; ЕФ – Европейский фонд улучшения условий проживания и работы; МСМЭИ – Международный совет по местным экологическим инициативам; ЦНПООН – центр Организации Объединенных Наций по населенным пунктам.

Большинство авторов, беря за точку отсчета противоречивость процесса глобализации и выгоды интеграционного проекта, сосредоточились на анализе трансформации базового понятия «регион», подразумеваемая под ним не просто административно-территориальную единицу, а интеграционное пространство. Вместе с тем в стороне от исследовательского интереса вплоть до начала 2000-х гг. оставались города как акторы «нового регионализма» и мировой политики. Неоспоримо то, что наиболее приспособленными к новым условиям становятся те города, которые имеют в своем активе эффективные практики управления, являются достаточно автономными от национальных государств, обладают большим адаптационным потенциалом. Однако не у всех городов есть подобный набор преимуществ. В этом случае встает вопрос, как, имея ограниченные ресурсы, справиться с глобальными проблемами (нарастание миграционных потоков, проблема рационального использования энергии, ухудшение состояния окружающей среды, устаревшие транспортные системы и пр.) Единственным выходом

из данной ситуации является создание объединений городов для обмена опытом и более громкого звучания Urban Voice. В Европе города включились в процесс обретения акторности вместе с появлением и развитием «нового регионализма», интенсификацией интеграционного процесса, желанием Сообщества взять на себя роль представителя общих интересов в свете расширяющихся глобальных угроз. При этом, как отмечает французский исследователь Гале, специфика формирования коллективной акторности городов определялась [8, Р. 219]:

- общими интересами внутри города и их восприятием как таковых;
- коллективным процессом принятия решений;
- внутренним и внешним представительством;
- интеграционными механизмами;
- способностью к инновациям.

Все это в сумме могло предоставить городам возможность дать иной ответ на вызовы глобализации, «связанный не с усилением зависимости от



Абрамов Р.А.

центральных государств, а с возможностью локальных сообществ гибко реагировать на их ослабление» и использовать ресурсы уровня ЕС.

Мы предлагаем под развитием города на основе устойчивости понимать положительные, количественные, качественные, направленные, необратимые изменения в процессе поставки-производства-распределения-потребления, которые позволяют адаптироваться к воздействию эндо- и экзогенных факторов, обеспечить повышение темпов воспроизводства ресурсов относительно темпов их потребления, при этом не нарушая социо-эколого-экономической безопасности путем достижения равновесия между потреблением (использованием) и воспроизведением социо-эколого-экономических ресурсов. В связи с указанным, основные цели, связанные с обеспечением устойчивого развития города должны направляться на рациональное использование социо-эколого-экономических ресурсов и их расширенное воспроизводство не нарушая состояния социо-эколого-экономической безопасности [10, Р. 287].

На втором этапе мы предлагаем осуществлять определение уровня устойчивого развития города, а именно: оценка состояния устойчивого развития городов (оценивается использования и воспроизведения социо-эколого-экономических ресурсов, состояние социо-эколого-экономической безопасности), оценка логистизации развития городов и оценка эффективности обеспечения устойчивого развития городов. Следующим этапом является разработка стратегических основ управления устойчивым развитием города. На этом этапе предусматривается формирование «дерева целей» обеспечения устойчивого развития города и разработки стратегии обеспечения устойчивого развития города [12, Р. 259].

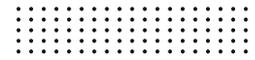
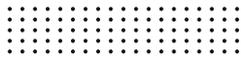
При разработке «дерева целей» следует учитывать следующие принципы обеспечения устойчивого развития города эффективное хозяйствование социо-эколого-экономической подсистемы в городе; управления экономической, экологической и социальной подсистемами; обеспечение воспроизводственных процессов; сбалансирования интересов и устранения противоречий в процессе производства; рациональное использование и сохранение ресурсов в процессе производства; осуществление инновационно-инвестиционной деятельности, экологическая ответственность за экономическую безопасность; социо-эколого-экономическое единство; удовлетворения потребностей общества; достижения приемлемого состояния экологической безопасности.

Целью четвертого этапа является определение методов и инструментов влияния на обеспечение устойчивого развития города. К методам механизма обеспечения устойчивого развития города нами отнесены: бюджетное, налоговое, кредитно-денежное

регулирование; планирование и прогнозирование; инвестирования; материальное стимулирование; целевое финансирование; финансовая поддержка; ценообразования. Согласно системе инструментов формируют: нормативно-правовые акты, ставки налогообложения, субвенции, дотации, макроэкономические планы и целевые комплексные программы, лицензии, квоты. На следующем этапе осуществляется реализация стратегии обеспечения устойчивого развития города, которая предусматривает планирование разработки прогнозов, программ развития городов, использование финансово-бюджетных и денежно-кредитных средств поддержки развития города, активизацию предпринимательской деятельности, развитие инфраструктуры города [7, с. 102].

Заключительным этапом является контроль, который должен обеспечивать качественную обратную связь. Этот этап предусматривает систематический контроль за выполнением предложенной стратегии в соответствии с принципами обеспечения устойчивого развития города, оценку результатов реализуемой стратегии и корректировка результатов реализации стратегии обеспечения устойчивого развития города. Необходимость такого этапа в процессе формирования стратегии обеспечения устойчивого развития обусловлена тем, что постоянное появление новых обстоятельств заставляет регулярно вносить корректировки в результате чего долгосрочное направление развития города могут быть изменены, а задачи сформированных программ могут быть пересмотрены. Изменение прогноза развития города, новые цели и динамичность процессов системы города вызывают и корректировки стратегии. Необходимым условием реализации стратегии обеспечения устойчивого развития города является его организационное сопровождение [6, с. 43].

Институты города выступают координационной группой реализации принципов обеспечения устойчивого развития города, к таким институтам нами отнесены: городской совет, городское хозяйство, общественные организации, региональные финансовые компании, бизнес-инкубаторы, технопарки, технополисы, благотворительные фонды, венчурные и гарантийные фонды, высшие учебные заведения. Рабочей группой (департамент обеспечения) должны определяться стратегические ориентиры и задачи по обеспечению устойчивого развития города, разрабатываться предложения по нормативно-правовому обеспечению устойчивого развития города и осуществляться ресурсное обеспечение деятельности департамента устойчивого развития города. При этом специалисты-аналитики должны собирать и обрабатывать информацию о устойчивости системы города и осуществлять контроль исходной информации по результатам работы механизма



Абрамов Р.А.

обеспечения устойчивого развития города. Задачей специалистов-маркетологов заключается в мониторинге окружающей среды развития города и исследовании зарубежного опыта обеспечения устойчивого развития города. Проект-менеджеры призваны обосновать инструменты механизма обеспечения устойчивого развития города, поиск возможных направлений и разработок необходимых инструментов с целью обеспечения устойчивого развития города и внедрения утвержденных инструментов указанного механизма [2, с. 65].

Взаимосвязи между специалистами и руководством департамента должны быть обратными, что будет свидетельствовать о непрерывности функционирования механизма обеспечения устойчивого развития города. Стратегическое управление устойчивым развитием приведет к оптимизации отношений между органами государственного управления, органами местного самоуправления, бизнеса и общественностью города, обеспечению процессов воспроизводства ресурсов и регулирования потоков в городе, повышению эффективности использования всех имеющихся ресурсов города, обеспечению надлежащего уровня доступности жителей города к базовым инфраструктурам и улучшения условий их проживания, содействие формированию надлежащих условий для развития бизнеса, улучшения и повышения финансовых возможностей местных бюджетов, повышение уровня инвестиционно-инновационной активности и привлекательности города; обеспечение надлежащего экологического состояния в городе.

Итогом принятия программы устойчивого развития городской территории должно стать выявление мест инфраструктуры, которые нельзя определить как достаточно выполняющие свои функции. Возможностями для преодоления ситуации с несбалансированностью бюджета и дефицитом средств в казне городской

территории может выступать изменение фискальной политики государства. Предполагается дифференциация налоговых поступлений от доходов физических лиц в иной пропорции соответственно масштабам ВВП и численности населения, выявление индексного потенциала функционирования городской территории и определение путей ее развития.

В качестве вывода можно отметить необходимость смены управленческой парадигмы для длительном и краткосрочном планировании развития городской территории. Каждый из параметров функционирования города или городского образования, округа должен выступать как элемент триады социально-эколого-экономического развития. При этом корректировка планов развития должна идти в контексте одновременного формирования стратегий изменения всех компонентов.

Законодательное обеспечение подобного функционирования позволяет учитывать данные фрагменты на основе концепция социального планирования. Индикаторными показателями могут стать такие индексы, как ИРЧП (индекс развития человеческого потенциала), ИТН (индекс техногенной нагрузки), ИЗТ (индекс загрязненности территории). С позиции федеральной власти необходимо четко разграничить экономические параметры функционирования муниципалитетов и повышать долю собираемости налогов (не перечисляемых с бюджеты других уровней) до 40–45%.

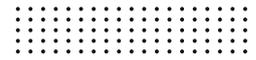
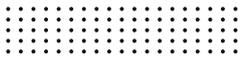
Рекомендуется принять единые методические указания для составления планов устойчивого развития города с оптимизацией структуры его управления. Современный выбор между прямым управлением, опосредованными выборами депутатами законодательного собрания города и назначением сити-менеджера стоит заменить прямым народным голосованием с возможностью функционирования городского совета, а не только единым лицом управленческого цикла.

Литература:

- 1 *Алехин Е.И., Тихий В.И.* Поиск ориентиров устойчивого развития городов региона // Региональная экономика: теория и практика. 2014. № 36. С. 10–22.
- 2 *Бисмарк М.* Устойчивое развитие городов // Здания высоких технологий. 2014. Т. 3. № 3-3. С. 64–67.
- 3 *Богомолова И.В., Машенцова Л.С., Сазонов С.П.* Устойчивое развитие крупных городов с позиций оценки конкурентоспособности территории // Фундаментальные исследования. 2014. № 9-11. С. 2506–2510.
- 4 *Беднякова Е.Б.* Условия устойчивого развития городов // Транспорт и сервис. 2014. № 2. С. 21–41.
- 5 *Гатауллина А.А.* Институциональные факторы формирования устойчивого развития города // Экономика и предпринимательство. 2014. № 11-2. С. 157–159.

References:

- 1 *Alekhin Ye.I., Tikhii V.I.* Search guidelines for sustainable urban development in the region // Regional economy: theory and practice. 2014. № 36. Pp. 10–22.
- 2 *Bismarck M.* Sustainable Urban Development // Zdaniya vysokikh tekhnologiy. 2014. Vol. 3. № 3-3. Pp. 64–67.
- 3 *Bogomolov I.V., Mashentsova L.S., Sazonov S.P.* Sustainable development of major cities from the perspective of assessing the competitiveness of the territory // Fundamental Research. 2014. № 9-11. Pp. 2506–2510.
- 4 *Bednyakova E.B.* Terms of sustainable urban development // Transport i servis. 2014. № 2. Pp. 21–41.
- 5 *Gataullina A.A.* Institutional factors of sustainable urban development // Ekonomika i predprinimatel'stvo. 2014. № 11-2. Pp. 157–159.



Абрамов Р.А.

Литература:

- 6 Казарбина С.А. Препятствия на пути эффективного развития устойчивых транспортных систем городов России, законодательные меры, необходимые для их преодоления // Транспорт и сервис. 2014. № 2. С. 42–46.
- 7 Мурзин А.Д. Мониторинг социальной сферы города в целях планирования устойчивого социально-экономического развития урбанизированных территорий // Государственный советник. 2014. № 1 (5). С. 99–109.
- 8 Chapple K. Planning Sustainable Cities and Regions: Towards More Equitable Development. Routledge, 2014. 322p.
- 9 Coyle S.J., Duany A. Sustainable and Resilient Communities: A Comprehensive Action Plan for Towns, Cities, and Region. Wiley, 2011. 416p.
- 10 Ross A. Bird on Fire: Lessons from the World's Least Sustainable City. Oxford University Press, 2013. 312p.
- 11 Portney K.E. Taking Sustainable Cities Seriously: Economic Development, the Environment, and Quality of Life in American Cities (American and Comparative Environmental Policy). The MIT Press, 2013. 400p.
- 12 Shark A.R., Toropkoff S., Levy S. Smart Cities for a Bright Sustainable Future. CreateSpace Independent Publishing Platform, 2014. 376p.

References:

- 6 Kazarbina S.A. Obstacles to the effective development of sustainable transport systems of Russian cities, the legislative measures necessary to overcome them // Transport i servis. 2014. № 2. Pp. 42–46.
- 7 Murzin A.D. Monitoring of the urban social sphere in order to plan for sustainable socio-economic development of urban areas // Gosudarstvennyy sovetnik. 2014. № 1 (5). Pp. 99–109.
- 8 Chapple K. Planning Sustainable Cities and Regions: Towards More Equitable Development. Routledge, 2014. 322p.
- 9 Coyle S.J., Duany A. Sustainable and Resilient Communities: A Comprehensive Action Plan for Towns, Cities, and Region. Wiley, 2011. 416p.
- 10 Ross A. Bird on Fire: Lessons from the World's Least Sustainable City. Oxford University Press, 2013. 312p.
- 11 Portney K.E. Taking Sustainable Cities Seriously: Economic Development, the Environment, and Quality of Life in American Cities (American and Comparative Environmental Policy). The MIT Press, 2013. 400p.
- 12 Shark A.R., Toropkoff S., Levy S. Smart Cities for a Bright Sustainable Future. CreateSpace Independent Publishing Platform, 2014. 376p.

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ И ОЦЕНКА РАЗВИТИЯ ИНФРАСТРУКТУР ГОРОДСКОГО ХОЗЯЙСТВА В АСПЕКТЕ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИХ ПРОЦЕССОВ

Уфимцева Е.В.

кандидат экономических наук, доцент, доцент кафедры экономики и управления городским хозяйством, Томский государственный архитектурно-строительный университет (Россия), 634003, Россия, г. Томск, пл. Соляная, д. 2, Ufimtseva80@mail.ru

УДК 338.24
ББК 65.050.23

Цель. Статья посвящена взаимодействию инфраструктур городского хозяйства и их оценки, так как основы исследования экономики города заложены несколько десятилетий назад, что негативно отражается на практических аспектах данной отрасли.

Методология. С помощью методов научного познания установлено взаимодействие инфраструктур, сгруппированы основные подходы анализа развития инфраструктур городского хозяйства, выделены группы показателей для оценки состояния инфраструктуры.

Обсуждение. Многие ученые-исследователи обращаются к проблемам городской инфраструктуры, но при этом сосредотачиваются на изучении лишь отдельных отраслей инфраструктурного комплекса города. Позиция автора заключается в том, что инфраструктуры города в аспекте социально-экономических процессов следует рассматривать комплексно, поскольку они имеют четко выраженный сетевой характер.

Результаты. Установлено взаимодействие и предложен инструмент оценки взаимодействия инфраструктур в контексте развития городского хозяйства.

Научная значимость. Результаты обсуждения позволят более точно планировать совместную деятельность инфраструктур городского хозяйства, обеспечат комплексное экономическое и социальное развитие данных инфраструктур и города в целом.

Ключевые слова: инфраструктура городского хозяйства, сбалансированная система показателей.

INTERACTION AND EVALUATION OF URBAN INFRASTRUCTURE IN THE ASPECT OF SOCIAL AND ECONOMIC PROCESSES

Ufimtseva E. V.

Candidate of Science (Economics), Associate Professor, Associate Professor of Economics and Urban Management, Tomsk State University of Architecture and Building (Russia), 2, Solyanaya sq., Tomsk, Russia, 634003 Ufimtseva80@mail.ru

Purpose. Article is devoted to the interaction of municipal economy infrastructures and their assessment as well as the basis of the urban economy study laid decades ago, which has a negative impact on the practical aspects of the industry.

Methodology. Author established interaction infrastructures using the methods of scientific knowledge, grouped main approaches to analysis of urban economy infrastructure development, defined groups of indicators to assess the state of the infrastructure.

Discussion. Many research scientists are turning to the problems of urban infrastructure, but it focuses on the study of some sectors of urban infrastructure complex. The author's position is that the infrastructure of the city in terms of socio-economic processes should be considered comprehensively, as they have a distinct character of the network.

Results. Author established interaction and offer a tool to assess the interaction of infrastructures in the context of urban development.

Scientific novelty. The discussion will enable more accurate planning of joint activities of municipal services infrastructure, will provide comprehensive economic and social development of these infrastructures and the city as a whole.

Key words: infrastructure urban economy, balanced scorecard.

1. Введение

Городская инфраструктура существенно меняется в условиях развития рыночной экономики, при этом актуальной проблемой становится управление и оценка эффективности развитием городской инфраструктуры, которая обеспечивает реализацию потребностей населения городов. Необходимо отметить, что городская инфраструктура должна постоянно развиваться, в противном случае, в определенный момент город не в состоянии будет выполнять свои функции [1, с. 42].

2. Степень научной разработанности обсуждения

Исследованию и изучению проблем формирования, функционирования и развития инфраструктуры в целом и города в частности посвящены работы многих отечественных и зарубежных ученых. Среди работ, посвящённых вопросам совершенствования инфраструктуры можно выделить следующие: П. Розенштейн-Родан, Р. Йохансена, Р. Нурке, А. Пизенти,

В.В. Котилко, В.П. Федько, В.П. Красовский, Я.Т. Бронштейн, **Е.Е. Савченко**, Е.Б. Муханова и др. При этом следует отметить, что сравнительно слабо отражен аспект сбалансированного развития инфраструктурной системы городского хозяйства.

3. Научная проблема обсуждения

Даже тогда, когда исследователи обращаются к проблемам городской инфраструктуры, они концентрируются на изучении лишь отдельных отраслей инфраструктурного комплекса муниципалитета. Научная проблема здесь заключается в следующем:

- описание инфраструктур города с увязкой между ними как социально-экономической подсистемы отсутствует, т. к. основы исследования экономики города заложены несколько десятилетий назад, в то время как, глобальные экономические процессы обусловили новые закономерности и тенденции развития системы управления городской инфраструктурой;
- не существует методической базы по оценке сбалансированного развития инфраструктур с учетом

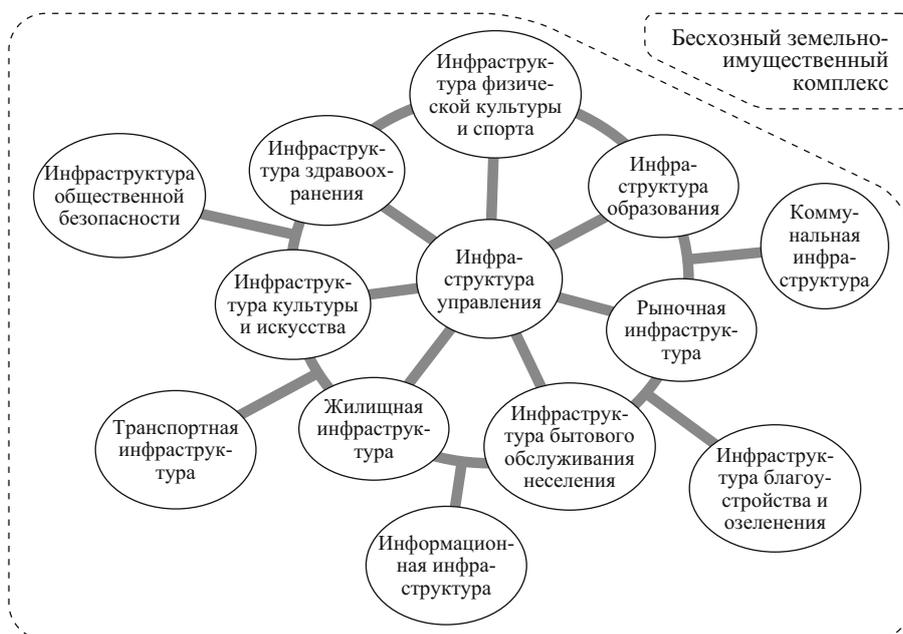
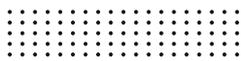


Рисунок 1.
Совокупность взаимосвязей между инфраструктурами города



Уфимцева Е.В.

Таблица 1. Основные подходы анализа и прогнозирования развития инфраструктуры городского хозяйства

Название подхода	Описание подхода
Отраслевой подход	выявление состояния конкретной подсистемы отраслевой инфраструктуры и определение целесообразных направлений ее прогресса в соответствии с требованиями рыночной экономики
Территориальный подход	изучение локализации отраслей экономики в пространстве и инфраструктурных элементов на территории для целей разработки оптимизационных предложений
Стратегически ориентированный подход	выделение отраслей и инфраструктурных элементов территории в качестве основных (образующих) инфраструктур, которые являются «точками роста», отвечающих основополагающим направлениям социально-экономического развития территории

Таблица 2. Группы показателей для оценки состояния инфраструктуры

Группа	Характеристика группы
I группа показателей	показатели, отражающие затраты на возникновение и функционирование (содержание) инфраструктуры и ее отдельных отраслей, которые характеризуют состав инфраструктуры, наглядно демонстрируют удельный вес ее основных отраслей по численности рабочей силы и по объему инвестиций
II группа показателей	условные показатели, которые вычисляются как соотношение объема основных фондов, протяженности сетей или наличия тех или иных объектов инфраструктуры на площадь территории или соответствующее количество населения (мощность, протяженность, емкость, пропускная способность и т. д.). Используемые при исследовании показатели дают картину уровня обеспеченности города инфраструктурой
III группа показателей	оценка технического и технологического состояния инфраструктурных объектов (степень износа основных фондов, энергоемкость, экологичность и т. п.)

взаимодействия с иными инфраструктурами городского хозяйства, поскольку оценка должна быть комплексной.

Все это отрицательно влияет на темпы развития городских инфраструктур и не позволяет оптимизировать их совместную деятельность.

4. Научная новизна обсуждения

В данной связи:

- установлена совокупность взаимосвязей между инфраструктурами городского хозяйства;
- определен инструмент оценки эффективного взаимодействия инфраструктур в контексте развития городского хозяйства;

На рисунке 1 графически представлены инфраструктуры городского хозяйства и показаны взаимосвязи между ними как целостной социально-экономической подсистемы.

Позиция автора может быть сформулирована так: инфраструктуры города имеют четко выраженный сетевой характер, поскольку так или иначе одна из инфраструктур выполняет заказы другой, создавая необходимые общие условия для нормальной

деятельности всех экономических субъектов. Другими словами, инфраструктуры города в аспекте социально-экономических процессов следует рассматривать комплексно, ибо в этой сложной подсистеме все взаимосвязано [7, с. 45].

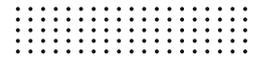
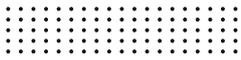
Даже в условиях пристального внимания в современной науке и практической деятельности к проблемам развития инфраструктуры, она не является единой единицей учета в статистике и не имеет сложившейся системы показателей для оценки уровня эффективного функционирования и темпов развития.

Основные методологические принципы анализа и прогнозирования развития инфраструктуры городского хозяйства представлены в табл. 1

Для мониторинга состояния инфраструктуры используются различные группы показателей (табл. 2).

Обозначенные группы показателей позволяют дать оценку состоянию инфраструктуры, инфраструктурному потенциалу территории, но с их помощью не представляется возможным измерить виды и степень влияния развития инфраструктуры на развитие муниципального образования, оценить внешние эффекты функционирования и развития инфраструктуры.

Каждая инфраструктура городского хозяйства и ее отдельные отрасли оказывают различное влияние на развитие города [5, с. 208]. Инфраструктура влияет на



Уфимцева Е.В.

процессы общественного разделения труда и развитие сферы обращения, на повышение качества условий труда в общественном производстве, на размещение производительных сил и создание агломерационных эффектов, является условием роста базисных отраслей и т. д.

Оценка и прогноз развития инфраструктуры должны основываться не только на анализе состояния и обеспеченности, но и на оценку спроса на объекты инфраструктуры, прогнозную оценку возможной обеспеченности инфраструктурой. Также необходимо проводить анализ воздействия инфраструктуры на развитие города, население, окружающую среду и другие составляющие социально-экономической системы. На основе сказанного целесообразным является определение эффективности функционирования инфраструктуры и ее функциональных эффектов [3, с. 35].

Следовательно, комплексная оценка является обязательным условием формирования механизма управления развитием объектов инфраструктуры, который обеспечит сопоставимость процессов планирования развития инфраструктуры, оптимизацию системы расселения с учетом потребностей территории и инвестиционных планов предприятий, функционирующих на территории [4, с. 18].

В качестве инструмента оценка эффективного взаимодействия инфраструктур в контексте развития городского хозяйства предлагается сбалансированная система показателей с учетом взаимодействия конкретной инфраструктуры с иными инфраструктурами городского хозяйства, поскольку оценка должна быть комплексной [8, с. 199].

Отметим, что сбалансированная система показателей была разработана в начале 1990-х годов профессором Harvard Business School Робертом Капланом и президентом консалтинговой фирмы Renaissance Solutions Дэвидом Нортоном для использования в коммерческой сфере [2, с. 10] предлагается адаптировать

сбалансированную систему показателей в муниципальной сфере по отношению к инфраструктурам города.

Предлагаемая для оценки эффективности взаимодействия инфраструктур система показателей представляется четырьмя перспективами: клиентской, финансовой, внутренних процессов, обучения и развития (внедрения инноваций). Однако в зависимости от осуществляемой стратегии и суждений лиц, принимающих управленческие решения, могут рассматриваться и другие составляющие [6, с. 283].

5. Результаты обсуждения

Предлагаем:

- оценивать развитие инфраструктур города необходимо комплексно, основываясь на пересекающейся связи между ними в целях выявления недостатков в деятельности одной для удовлетворительного функционирования другой, затем разрабатывать и внедрять предложения по оптимизации их деятельности;
- использовать сбалансированную систему показателей для оценки эффективности взаимодействия инфраструктур в контексте развития городского хозяйства.

6. Значимость

Сказанное выше позволит более точно планировать совместную деятельность инфраструктур городского хозяйства, обеспечить комплексное экономическое и социальное развитие данных инфраструктур и города в целом.

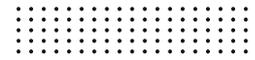
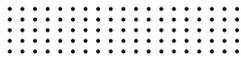
При этом, только обозначив сферу деятельности и определив стратегические цели, стремясь реализовать миссию, можно достичь желаемого результата в развитии инфраструктуры городского хозяйства.

Литература:

- 1 *Елисейев А.М., Волчкова И.В., Подопригора Ю.В.* Проблемы межотраслевых взаимодействий в контексте экономического развития территорий (на примере сибирского федерального округа) // Научно-технические ведомости Санкт-Петербургского государственного политехнического университета. Экономические науки = St. Petersburg State Polytechnical University Journal. Economics. 2009. Т. 6-2. № 90. С. 40–44.
- 2 *Kaplan R.S., Norton D.P.* Using the Balanced Scorecard as a Strategic Management System // Harvard Business Review, 1996, January/February.
- 3 *Котлярова С.Н.* Подходы к исследованию состояния и развития инфраструктуры региона // Региональная экономика: теория и практика. 2011. № 40. С. 34–36

References:

- 1 *Yeliseyev A.M., Volchkova I.V., Podoprighora Yu.V.* Problems of cross-sectoral cooperation in the context of economic development areas (for example, the Siberian Federal District) // St. Petersburg State Polytechnical University Journal. Economics. 2009. Vol. 6-2. № 90. Pp. 40–44.
- 2 *Kaplan R.S., Norton D.P.* Using the Balanced Scorecard as a Strategic Management System // Harvard Business Review, 1996, January/February.
- 3 *Kotlyarova S.N.* Approaches to the study of the status and development of regional infrastructure // Regional economy: theory and practice. 2011. № 40. Pp. 34–36



Уфимцева Е.В.

Литература:

- 4 *Кольхаева Ю.А.* Организационные аспекты совершенствования управления коммунальным комплексом // Известия Иркутской государственной экономической академии (Байкальский государственный университет экономики и права) (электронный журнал). 2013. № 1.
- 5 *Кудряков В.А., Минаев Н.Н., Устинова М.В.* Оценка эффективности функционирования инновационных территорий на основе индикативного планирования // Научно-технические ведомости Санкт-Петербургского государственного политехнического университета. Экономические науки = St. Petersburg State Polytechnical University Journal. Economics. 2008. Т. 5. № 64. С. 206–210.
- 6 *Лукьянец А.А., Чернов А.Г., Ротарь В.Г.* Система сбалансированных показателей для управления региональным коммунальным комплексом // Регион: Экономика и Социология. 2010. № 4. С. 275–292.
- 7 *Минаев Н.Н., Уфимцева Е.В.* Эффективная система управления коммунальной инфраструктурой в контексте развития города // Сибирская финансовая школа. 2014. № 5. С. 43–49.
- 8 *Уфимцева Е.В.* Инструмент для оценки системы управления деятельностью жилищно-коммунального комплекса // Социально-экономические проблемы современного общества: материалы III международной научно-практической конференции, июнь 1–2, 2014. Прага: Vědecko vydavatelské centrum «Sociosféra-CZ». С. 197–200.

References:

- 4 *Kolyhaeva Yu.A.* Organizational aspects of improving the management of municipal complex // Izvestiya Irkutskoy gosudarstvennoy ekonomicheskoy akademii. 2013. № 1.
- 5 *Kudryakov V.A., Minaev N.N., Ustinov M.V.* Performance assessment of innovative territories on the basis of indicative planning // St. Petersburg State Polytechnical University Journal. Economics. 2008. Vol. 5. № 64. Pp. 206–210.
- 6 *Lukyanets A.A., Chernov A.G., Rotar V.G.* Balanced Scorecard for the management of regional municipal complex // Region: Ekonomika i Sotsiologiya. 2010. № 4. Pp. 275–292.
- 7 *Minayev N.N., Ufimtseva Ye.V.* Effective management system and utilities infrastructure in the context of the city // Sibirskaya finansovaya shkola. 2014. № 5. С. 43–49.
- 8 *Ufimtseva E.V.* Tool to assess the performance management system of housing and communal services // Socio-economic problems of modern society: Proceedings of the III International Scientific and Practical Conference, June, 1–2, 2014. Prague: Vědecko vydavatelské centrum «Sociosféra-CZ». Pp. 197–200.

**РАЗВИТИЕ ИНСТИТУТОВ СОЦИАЛЬНОГО ПАРТНЁРСТВА
МЕЖДУ МЕСТНЫМИ ОРГАНАМИ ВЛАСТИ,
БИЗНЕСОМ И ОБЩЕСТВЕННОСТЬЮ
(НА ПРИМЕРЕ РЕАЛИЗАЦИИ ЭКОЛОГИЧЕСКИХ
ПРОЕКТОВ)**

Одегова Ю.В.

ассистент кафедры экономической теории и предпринимательства, Уральский государственный горный университет (Россия), 620144, Россия, г. Екатеринбург, ул. Куйбышева, д. 30, ief.etp@ursmu.ru

Мочалова Л.А.

доктор экономических наук, доцент, заведующая кафедрой экономической теории и предпринимательства, Уральский государственный горный университет (Россия), 620144, Россия, г. Екатеринбург, ул. Куйбышева, д. 30, ief.etp@ursmu.ru

УДК 351
ББК 67.401.12

Цель. Исследование проблем развития институтов социального партнерства между местными органами власти, бизнесом и общественностью в экологической сфере на примере учебной/туристической экологической тропы.

Методы. На основе анализа функций исполнительных государственных органов власти Свердловской области в социальной и экологической сферах исследован социально-партнёрский механизм взаимодействия государства, бизнеса и общественности. Обобщён методический материал по организации учебной/туристической экологической тропы, а также опыт реализации данного проекта в рамках ряда регионов нашей страны.

Результаты и практическая значимость. В представленном исследовании обоснована необходимость развития институтов социального партнерства между местными органами власти, бизнесом и общественностью в экологической сфере. В качестве одного из таких институтов выделена экологическая тропа, охарактеризован механизм её организации и функционирования. Данные моменты могут привлечь внимание местных органов власти, заботящихся об окружающей среде и уровне экологического просвещения населения, а также внимание жителей муниципальных образований с активной гражданской позицией.

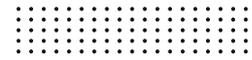
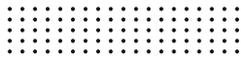
Научная новизна. Научная новизна работы обусловлена рассмотрением учебной/туристической экологической тропы в качестве института социального партнерства между местными органами власти, бизнесом и общественностью в экологической сфере.

Ключевые слова: институциональная среда, институты в экологической сфере, социальное партнерство между местными органами власти, бизнесом и общественностью, экологическая тропа.

**DEVELOPMENT OF SOCIAL PARTNERSHIP BETWEEN LOCAL AUTHORITIES,
BUSINESS AND THE PUBLIC (ILLUSTRATED BY ENVIRONMENTAL PROJECTS)**

Odegova Yu.V.

Assistant of the Department of Economics and Business, Ural State Mining University (Russia), 30, Kuybysheva street, Yekaterinburg, Russia 620144 ief.etp@ursmu.ru



Одегова Ю.В., Мочалова Л.А.

Mochalova L.A.

Doctor of Economics, Associate Professor, Head of the Department of Economic Theory and Business, Ural State Mining University (Russia), 30, Kuybysheva street, Yekaterinburg, Russia 620144 ief.etp@ursmu.ru

Purpose. Study of the problems of social institutions partnership between local authorities, businesses and the public in the environmental field as an example of educational / ecological tourist trail.

Methods. Author investigated socio-affiliate mechanism of interaction between government, business and the public based on the analysis of the executive government authorities functions in the Sverdlovsk region in the social and environmental spheres. Teaching material on the organization of educational / ecological tourist trails as well as experience in implementation of this project in a number of Russian regions was generalized.

Results and practical significance. In the present study author proved the necessity of the institutions social partnership development between local authorities, businesses and the public in the environmental field. Ecological path was highlighted and characterized as one of the mechanism of its organization and functioning. These moments can attract the attention of local authorities who are concerned about the environment and environmental education level of the population, as well as the attention of the municipalities residents with active citizenship.

Scientific novelty. Scientific novelty of the work is due to the consideration of educational / ecological tourist trail as an institution of social partnership between local authorities, businesses and the public in the environmental field.

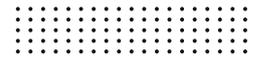
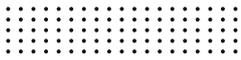
Key words: institutional environment, institutions in the field of environmental, social partnership between local authorities, businesses and the public nature trail.

В соответствии с «Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» в России требуется формирование институциональной среды, которая характеризуется высоким уровнем личной безопасности человека, в частности, связанной с благоприятной средой его обитания. Данный процесс основывается на развитии формальных и неформальных институтов экологизации экономики и социума. В качестве формальных институтов в сфере обеспечения экологической безопасности выступают: законодательные и другие нормативно-правовые акты, направленные на регулирование промышленной безопасности и охраны окружающей среды; национальные и международные стандарты в области экологического менеджмента; общественные организации, деятельность которых направлена на создание безопасной среды обитания. К неформальным институтам в области обеспечения экологической безопасности относятся: экологическая культура и культура личной безопасности, этические нормы и правила, а также обычаи и традиции населения в плане уважительного отношения к природе, к себе и окружающим.

Вопросы формирования институциональной среды в экологической сфере раскрыты в теоретических, методических и прикладных работах ряда учёных. Например, С.М. Сухорукова, П.В. Сухоруков, Е.И. Хабарова предлагают развивать в нашей стране следующую систему институтов: отношения собственности на природные ресурсы, государственное регулирование в сфере природопользования, экологическую этику [1]. Т.А. Акимова, Л.Г. Мельник, Л. Хенс в своих трудах большое внимание уделяют вопросам развития государственных, а также международных экологических институтов [2, 3]. Е.В. Попов, К.А. Семячков рассматривают вопросы развития институтов «зеленой» экономики на федеральном, региональном и корпоративном уровнях, уделяя особое внимание институтам природопользования на предприятии [4]. Т.И. Заборцева, О.А. Игнатова предлагают варианты решения

проблемы формирования институциональной среды в сфере обеспечения экологической безопасности на уровне городов [5]. К.Н. Хафизова, Н.Н. Гриценко, Ф.И. Шарков, Е.В. Усова при изучении вопросов взаимодействия государства, бизнеса и общественности при решении экологически значимых вопросов рассматривает возможности развития социального партнерства [6, 7, 8].

В целом учёные обосновывают необходимость повышения уровня экологической безопасности путём институциональных преобразований, связанных с деятельностью государственных, предпринимательских и общественных структур. Важным моментом при этом видится взаимосвязь данных структур, которая в реальной жизни реализуется в форме социального партнёрства между государственными и местными органами власти, бизнесом и общественностью.



Одегова Ю.В., Мочалова Л.А.

Проведенное авторами исследование доказывает эффективность данного партнёрства. Его наличие решает проблему наблюдаемого в настоящее время основного противоречия современного общества, которое заключается, с одной стороны, в прагматическом отношении бизнеса к природе как к неисчерпаемому источнику ресурсов, а с другой – неспособностью государственных органов власти и общественности сохранить природную среду обитания для будущих поколений.

В процессе исследования были применены следующие подходы:

- системный подход, который выявляет структуру (выражающую относительную жизненность) и организацию (ориентированную на количественную характеристику и направленность) социальной, экономической и экологических систем; основные принципы управления ими и предполагает учёт особенностей их совместного функционирования;
- аксиологический подход, ориентированный на учет интересов всех рассматриваемых сторон (государственных и местных органов власти, бизнеса, общественности) при изучении особенностей институционального обеспечения экологизации экономики и социума.

Первоначально были исследованы основные ориентиры в трёхстороннем взаимодействии, затем – институты социального партнёрства государственных и местных органов власти, бизнеса, общественности.

При определении ориентиров было учтено, что социальное партнёрство в экологической сфере должно быть выгодным для трёх сторон – государственных и местных органов власти, бизнеса и общественности, взаимно контролироваться и поддерживаться. Основной причиной его формирования должны выступать интересы общества, являющегося не пассивной, а активной стороной. Роль общественности в рамках социального партнёрства в области охраны окружающей среды и рационального природопользования проявляется в экологичном поведении граждан и их сообществ, выражающемся в общественном экологическом контроле (в т. ч. экспертизе), обсуждении экологических проблем путём организации общественной дискуссии, экологическом информировании (гласности) и экологическом просвещении.

Авторы обратили внимание на то, что интерес к существованию социального партнёрства в экологической сфере со стороны бизнеса заключается в получении экономических выгод, связанных с экономией на величине экологических штрафов и платежей и получением прибыли от реализации экологических проектов и мероприятий. В свою очередь экологическая деятельность предприятий, являющихся, во-первых, основными загрязнителями окружающей среды,

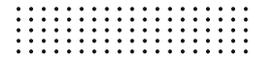
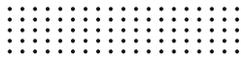
потребителями природных ресурсов, во-вторых, источниками средств для природоохранных и ресурсосберегающих проектов, приводит к решению экологических проблем общества и государства в целом.

Государственным и местным органам власти отводится роль основного направляющего, связующего и регулирующего звена в рамках социального партнёрства в экологической сфере. Доказательством тому является перечень отношений, регулируемых исполнительными органами власти Свердловской области, окружающая среда которой подвержена значительному влиянию антропогенного воздействия не только текущего, но прошлых периодов (таблица 1). Данный перечень демонстрирует социально-партнёрский механизм взаимодействия государства, бизнеса и общественности в социальной и экологической сферах.

При изучении институтов социального партнёрства в процессе исследования были выделены те, что формируются на уровне муниципальных образований. Как показывает практика, именно местные органы власти не на словах, а на деле способны решить немалое количество экологических проблем непосредственно в местах их возникновения. Объяснений для этого несколько. Во-первых, муниципальная власть самым непосредственным образом влияет на общественное мнение, имеет прямую связь с населением и местным активом. Во-вторых, на своих территориях люди обладают более полной информацией об особенностях социальной, экологической и экономической деятельности. В-третьих, в число вопросов местного значения входит ряд полномочий (в т. ч. контрольных), связанных с экологией, очисткой и благоустройством территорий.

Если муниципальная власть выступает центром проведения и реализации государственной социальной и экологической политики в рамках отведённой территории и ограниченного законодательством полномочий, то местное население – проводником интересов общественности и активным участником удовлетворения социальных и экологических потребностей жителей муниципального образования, а местный бизнес, заинтересованный в повышении производительности труда своих работников, выполняет роль спонсора общественных инициатив и социальных программ, внедряемых местными властями в жизнь [5].

В качестве одного из институтов социального партнёрства на местном уровне выделяется экологический туризм, под которым понимается активный и познавательный отдых людей в естественных природных условиях, организуемый с целью удовлетворения эстетических, этических и духовных потребностей человека и восстановления его здоровья, с учётом интересов сохранения природы, культурного наследия и социально-экономического развития территорий. Главной целью экотуризма является экологическое



Одегова Ю.В., Мочалова Л.А.

просвещение туристов, а также привлечение финансовых средств для поддержания и развития охраняемых природных территорий, которое, в конечном итоге, содействует их становлению как местных культурно-просветительских центров [9, 10].

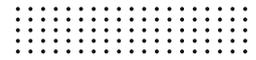
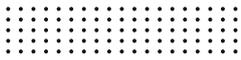
Интересным в плане развития местного экологического туризма и экологического просвещения выступает опыт отдельных городов по организации учебной/туристической экологической тропы (определённого маршрута по природной территории), способствующей

непосредственному общению с природой. История организации подобных троп (маршрутов) насчитывает уже около века. В нашей стране их широкое распространение началось в начале 60-х годов XX века. В основном они формировались как туристические маршруты выходного дня, по самым интересным, а нередко и уникальным уголкам природы. Однако в постсоветский период многие из них были утрачены.

В настоящее время экологическая тропа выступает наиболее молодой разновидностью организационного

Таблица 1. Перечень отношений, регулируемых исполнительными органами власти Свердловской области в социальной и экологической сферах

Государственный орган власти	Регулируемые отношения
Министерство общего и профессионального образования	Обеспечение доступности качественного образования для всех слоёв населения как основы социальной мобильности и снижения социально-экономической дифференциации в обществе; обеспечение текущих и перспективных потребностей экономики и социальной сферы в профессиональных кадрах необходимой квалификации; создание условий для развития непрерывного образования; создание условий для активного включения детей, обучающихся образовательных учреждениях, в экономическую, социально-политическую и культурную жизнь общества; создание условий для развития и эффективного использования научно-технического потенциала, создание условий для активизации инновационной деятельности.
Министерство промышленности и науки	Создание благоприятного инвестиционного климата и условий для инновационного развития региональной экономики; совершенствование форм и методов государственной поддержки инвестиций и инноваций; улучшение делового климата; создание условий для развития реального сектора экономики, конкуренции и предпринимательства; совершенствование форм и методов государственной поддержки малого и среднего предпринимательства; создание и развитие инфраструктуры содействия инвесторам, развитие промышленности, предпринимательства, инноваций.
Министерство природных ресурсов и экологии	Регулирование, контроль деятельности предпринимательства и общественного сектора в сфере экологии, контроль за обращением с отходами, управление инновационной и инвестиционной деятельностью
Министерство агропромышленного комплекса и продовольствия	Стимулирование развития предпринимательства в агропромышленном комплексе; организация работы по внедрению на предприятиях данного комплекса ресурсосберегающих систем, новой техники, энергоресурсосберегающих технологий
Министерство здравоохранения	Участие в выработке и реализации государственной политики в области охраны здоровья населения региона; нормативно-правовое регулирование в сфере государственного здравоохранения и фармацевтической деятельности; организация системы профилактических мероприятий, медицинской помощи населению, проведения медицинской реабилитации; охрана здоровья матери и ребенка; оказание специализированных видов медицинской помощи
Департамент лесного хозяйства	Привлечение населения и общественных объединений к участию в обеспечении рационального использования, охраны, защиты лесного фонда и воспроизводства лесов; установление ставок платы за пользование лесными ресурсами, находящимися в собственности региона
Центр экологического мониторинга и контроля	Управление формированием государственных информационных ресурсов в области охраны окружающей среды региона по результатам экологического мониторинга и контроля (информация может предоставляться как населению, так бизнес-сектору)
Комитет благоустройства города	Осуществление контроля за содержанием территории города для создания благоприятной среды проживания граждан в городе; разработка планов и программ по развитию, капитальному ремонту, текущему содержанию улично-дорожной сети, озеленению и уличному освещению города; проверка отчетности по выполнению этих планов и программ; координация деятельности муниципальных предприятий, анализ их производственно-хозяйственной деятельности, контроль за использованием бюджетных средств



Одегова Ю.В., Мочалова Л.А.

маршрута на местности для проведения учебной и пропагандистской работы по вопросам охраны природы, создания условий для воспитания экологически грамотной культуры поведения человека в окружающей среде.

В каждом регионе нашей страны имеются природоохранные зоны, на территории которых организованы учебные/туристические экологические тропы. Например, в одном из крупнейших районов Приморского края – Тернейском районе – находится Сихотэ-Алинский государственный природный биосферный заповедник (в 2001 году включён в Список территорий Всемирного природного наследия ЮНЕСКО), который предлагает туристам экскурсионные экологические маршруты «Озеро Благодатное – Бухта удобная», «Мыс Северный», «Урочище Кабаний», «Урочище Ясная» [11, 12].

Примером наиболее протяжённой экологической тропы выступает Большая байкальская тропа (ББТ), представляющая собой систему экологических троп вокруг озера Байкал. Её обустройство системы троп началось в 2003 г. и ведётся в основном силами добровольцев. Ежегодно со всего мира на Байкал съезжаются волонтеры, продолжающие прокладывать новые экологические тропы, которые становятся участками ББТ [13].

На территории Свердловской области известны экологические тропы, организованные в природном парке «Оленьи ручьи»: 15-ти километровая тропа Бажукова, которая охватывает самые именные достопримечательности парка (огромная пещера Среднего Урала «Дружба», скалы «Писаница» и «Большой карстовый Провал», «Миткинский рудник»), а также тропа до Карстового моста.

Организация экологической тропы имеет большое значение для изучения экологии отдельной территории. Она знакомит экскурсантов с разными объектами природы, находящимися в пределах города, и испытывающими антропогенную нагрузку, позволяет передать им знания о естественных явлениях и объектах, создать предпосылки для экологического воспитания и природоохранного мышления и, следовательно, формирует основы экологической культуры горожан, под которой понимается совокупность экологического сознания, экологических чувств и экологической деятельности.

Важнейшими критериями при проектировании тропы являются привлекательность, доступность и информативность. При выборе направления экотропы следует учитывать все особенности ландшафта, его познавательный потенциал в географическом и экологическом планах и то общее впечатление, которое он оставляет у посетителя (туриста, студента, учащегося).

Концепция экотропы включает: основную тематику тропы (ботаническая, геологическая,

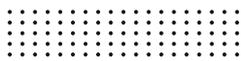
комплексная), целевые группы посетителей (для учащихся, студентов, туристов и т. д.; для любого контингента), краткое описание линии маршрута (кольцевой, полукольцевой, линейный, радиальный), длину маршрута (в метрах или километрах), среднюю продолжительность (в часах, с учетом остановок), сроки функционирования тропы (например, с начала июня по конец сентября) и др. На экологическую тропу составляется паспорт-путеводитель, включающий: общие сведения, графические материалы и детальное описание экскурсий.

При обустройстве экологических троп требуется определённое информационное обеспечение, в частности подразумевающее наличие информационных стендов – указателей направлений и расстояний, архитектурных групп в начале и конце маршрута, которые позволяют посетителям самостоятельно проходить по экологической тропе. В случае организованных экскурсий основную информацию должен давать преподаватель-экскурсовод. В его обязанности помимо предоставления посетителям сведений о природных, экологических и культурно-исторических достопримечательностях, входит пояснение правил поведения на тропе и ее отдельных объектах и контроль за соблюдением этих правил [14].

Как уже было сказано выше, экологическая тропа может быть рассчитана на туристов, студентов, а также учащихся младшего, среднего и старшего возраста. В учебных целях экологическая тропа может использоваться учителями по биологии – для сбора биологического материала: гербария, плодов и семян, грибов и лишайников, насекомых, пресноводных ракообразных, моллюсков и других беспозвоночных, по основам безопасности жизнедеятельности – для разъяснения принципов ориентирования на местности и оказания первой медицинской помощи в условиях похода, по географии – для наглядного усвоения основ картографии, по ИЗО – для уроков на открытом воздухе по рисованию пейзажей и отдельных природных объектов.

Обобщение имеющегося опыта организации экологических троп позволило выделить четыре этапа.

Первый этап подразумевает создание инициативной группы по организации экотропы. Часто в качестве организаторов экотропы выступают члены кружка юных натуралистов или краеведов, которые вовлекают в работу все большее число участников. На этом этапе определяются задачи, объём работы, порядок действий и место каждого в предстоящем деле. Все желающие с учётом своих интересов и способностей разбиваются на бригады: поисковики (картографы-проектировщики) – любители и знатоки природы, занимаются исследованием местности, прокладкой маршрута, составлением его карто-схемы, выявлением



Одегова Ю.В., Мочалова Л.А.

экскурсионных объектов, смотровых точек и мест отдыха, разработкой вариантов оборудования маршрута; организаторы – разработчики лозунгов, научных и художественных текстов для стендов, правил поведения на экотропе; дизайнеры-оформители – разработчики и изготовители стендов, экологических знаков, информационных досок в соответствии с полученными эскизами; экскурсоводы – знатоки достопримечательностей местных окрестностей: ландшафтов, флоры и фауны, которые обладают соответствующей дикцией, культурой речи и умением держаться перед аудиторией, отвечать на неожиданные вопросы, рассказывать эмоционально, вызывая интерес слушателей.

Второй этап ориентирован на прокладку маршрута экотропы и составление его карто-схемы. Бригада картографов-проектировщиков тщательно обследует маршрут тропы, определяет объекты экскурсионного показа, места расположения обзорных площадок и площадок для отдыха, места установок информационных досок, указателей, макетов и других элементов оформления. В результате составляется крупномасштабная карто-схема маршрута с указанием всех объектов (естественных и искусственных) и перечень элементов оформления, которые нужно будет установить на маршруте, с указанием тематики содержания стендов и табличек.

Третий этап связан с оформлением и благоустройством экотропы. На данном этапе бригада дизайнеров-оформителей разрабатывает проект оформления маршрута, по разработанным эскизам делает стенды, таблички и другие необходимые для экотропы предметы (лучше всего из природных материалов), выжигает орнаменты. Одновременно информационная бригада занимается подготовкой призывов, лозунгов, текстов для стендов, разработкой правил поведения на экотропе. Чтобы вовлечь в оформление экотропы как можно больше участников, информационная бригада может организовать конкурсы на лучший проект каждого из объектов, на лучший текст для каждого из стендов, конкурс рассказов о местной природе, конкурс народных пословиц о природе, экологическую викторину. Все собранные материалы составляют «информационный банк», который потом можно использовать при проведении экскурсий. Общими усилиями проводится благоустройство экотропы: убирается мусор,

расчищаются места отдыха и обзорные площадки, устанавливаются изготовленные стенды и указатели, которые должны гармонично вписываться в пейзаж. На маршруте создаются ботанические питомники, микрозаказники для насекомых, искусственные гнездовья, кормушки для птиц, почвенные разрезы, искусственные кострища и другие объекты, необходимые для проведения экскурсий.

Четвёртый этап подразумевает открытие работы экотропы. На данное мероприятие приглашаются гости, в т. ч. журналисты, представители власти и бизнеса. После торжественного открытия на экотропе начинают проводиться экскурсии. Периодически проводится инвентаризация и ремонт объектов оформления, обновляются тексты на информационных щитах [15].

По итогам проведённого исследования можно сделать следующие выводы.

1. В России требуется формирование институциональной среды, которая характеризуется высоким уровнем экологической безопасности. Данная среда подразумевает наличие формальных и неформальных институтов экологизации экономики и социума.

2. Необходимые институциональные преобразования должны быть связаны с развитием социального партнёрства между государственными и местными органами власти, бизнесом и общественностью. Наличие данного трёхстороннего партнёрства позволяет реально решать экологические проблемы, возникающие на конкретной территории с привлечением сторон, знающих их особенности и заинтересованные в их решении.

3. Формой комплексного взаимодействия органов местной власти, бизнеса и общественности является организация и функционирование экологической тропы. При этом наблюдается следующее распределение обязанностей: местные органы власти занимаются юридическим оформлением экотропы, привлечением специалистов; бизнес выступает источником необходимых денежных средств (финансирование может осуществляться на основе благотворительности или с ожиданием возврата денежных средств с прибылью), общественность в лице учащих, педагогов и других лиц с активной гражданской позицией является основным участником – инициатором, исполнителем и пользователем всех работ по экотропе.

Литература:

- 1 Экологический менеджмент в условиях глобализации экономики: учебник / С.М. Сухорукова, П.В. Сухоруков, Е.И. Хабаровова. М.: КолосС, 2009. 216 с.
- 2 *Акимова Т.А.* Основы экономики устойчивого развития: учебное пособие. М.: Экономика, 2013. 332 с.

References:

- 1 Environmental management in the globalized economy: textbook / S.M. Suhorukova, P.V. Suhorukov, Ye.I. Habarova. M.: KolosS, 2009. 216 p.
- 2 *Akimova T.A.* Basis of the economy of sustainable development: tutorial. M.: Ekonomika, 2013. 332 p.



Одегова Ю.В., Мочалова Л.А.

Литература:

- 3 Социально-экономический потенциал устойчивого развития / под ред. проф. Л.Г. Мельника (Украина) и проф. Л. Хенса (Бельгия). Сумы: ИТД «Университетская книга», 2007. 1120 с.
- 4 Попов Е.В., Семячков К.А. Типология институтов «зелёной» экономики // Вестник УрФУ. Серия «Экономика и управление». 2014. № 5. С. 4–14.
- 5 Заборцева Т.И., Игнатова О.А. Институциональная среда и экологическая безопасность города (на примере г. Иркутска) [электронный ресурс]. URL: <http://uchzap.ru/journals/507> (дата обращения 11.02.2015)
- 6 Хафизова К.Н. Конфликт экономики и экологии: проблемы и пути решения // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2012. № 11 (152). С. 38–46.
- 7 Гриценко Н.Н., Шарков Ф.И. Социальное партнёрство между бизнесом, властью и общественностью [электронный ресурс]. URL: <http://sviazyobsh.ru/2013-02-10-19-21-22/209-socialnoe-partnerstvo-mezhdu-biznesom-vlastyu-i.html> (дата обращения 11.02.2015)
- 8 Усова Е.В. Перспективы взаимодействия общественности и власти России в решении экологических проблем [электронный ресурс]. URL: <http://www.be5.biz/ekonomika1/r2011/00465.htm> (дата обращения 11.02.2015)
- 9 Ширяева И.А. Экологическое просвещение на природных территориях города Москвы // Проблемы окружающей среды и природных ресурсов. 2006. № 10. С. 16–17.
- 10 Яжлев И.К., Гончаренко В.Л. Роль общественных и творческих организаций в экологическом воспитании и повышении экологической культуры // Проблемы окружающей среды и природных ресурсов. 2006. № 10. С. 8–11.
- 11 Гатауллина С.Ю., Ковальская Ю.С. Ресурсы Терейского района для развития экологического туризма [электронный ресурс]. URL: <http://noosphere.esrae.ru/12-21> (дата обращения 28.01.2015)
- 12 Орловский Д.В. О развитии экологического туризма в Приморском крае. Дальневосточный государственный университет [электронный ресурс]. URL: <http://priroda2006.primorsky.ru/itog/6/orlovskii.doc> (дата обращения 28.01.2015)
- 13 Сукнев А.Я. Большая балтийская тропа // Экология и жизнь. 2009. № 11-12. С. 130–135.
- 14 Разработка экологических троп в целях оптимизации учебного процесса в рамках учебно-полевых и сезонных [электронный ресурс]. URL: <http://www.lodka-lisichanka.ru/razrabotka-ekologicheskikh-trop-v-celyah-optimizacii-uchebnogo-processa-v-ramkah-uchebno-polevyh-i> (дата обращения 28.01.2015)
- 15 Методическое пособие для учителей «Экологическая тропа», подготовленное в рамках проекта UZB/SGP/OP4/Y1/CORE/2008/03: ННО «Экономика, квалификация и консультация», Развитие регионального экологического информационного центра «Нуратау-Кызылкуп в поселке Янгикишлак Фарийского района Джизакской области. Ташкент, 2010.

References:

- 3 Socio-economic potential of sustainable development / edited by professor L.G. Melnyk (Ukraine) and professor L. Hens (Belgium). Sumi: ITD “Universitetskaya kniga”, 2007. 1120 p.
- 4 Popov E.V., Semyachkov K.A. Typology of «green» economy institutions // Vestnik of Ural Federal University. A series of “Economics and Management”. 2014. № 5. P. 4–14.
- 5 Zabortseva T.I., Ignatova O.A. Institutional environment and ecological safety of the city (on the example of Irkutsk city) [e-resource]. URL: <http://uchzap.ru/journals/507> (date of access: on 11.02.2015).
- 6 Khafizova K.N. Conflict of economy and ecology: problems and solutions // Natsionalniye interesy: priority I bezopastnost. 2012. № 11 (152). P. 38–46.
- 7 Gritsenko N.N., Sharkov F.I. Social partnership between business, government and the public [e-resource]. URL: <http://sviazyobsh.ru/2013-02-10-19-21-22/209-socialnoe-partnerstvo-mezhdu-biznesom-vlastyu-i.html> (date of access: on 11.02.2015).
- 8 Usova E.V. Prospects for cooperation of the public and the authorities of Russia on environmental issues [e-resource]. URL: <http://www.be5.biz/ekonomika1/r2011/00465.htm> (date of access: on 11.02.2015).
- 9 Shirayayeva I.A. Environmental education in natural areas of the Moscow city // Problemy okruzhayshy sredy I prirodnyh resursov. 2006. № 10. P. 16–17.
- 10 Yazhlev I.K., Goncharenko V.L. Role of public and creative organizations in environmental education and enhancing ecological culture // Problemy okruzhayshy sredy I prirodnyh resursov. 2006. № 10. P. 8–11.
- 11 Gataullina S.Yu., Kovalskaya Yu.S. Resources of Tereysky area for the development of eco-tourism [e-resource]. URL: <http://noosphere.esrae.ru/12-21> (date of access: on 28.01.2015).
- 12 Orlovsky D.V. On the development of ecological tourism in Primorsky Krai. Far Eastern State University [e-resource]. URL: <http://priroda2006.primorsky.ru/itog/6/orlovskii.doc> (date of access: on 28.01.2015).
- 13 Suknev A.Yu. Big Baltic path // Ekologiya and jizn. 2009. № 11-12. P. 130–135.
- 14 Development of ecological paths in order to optimize the educational process in training and seasonal field [e-resource]. URL: <http://www.lodka-lisichanka.ru/razrabotka-ekologicheskikh-trop-v-celyah-optimizacii-uchebnogo-processa-v-ramkah-uchebno-polevyh-i> (date of access: on 28.01.2015)
- 15 Manual for teachers “Ecological path”, prepared within the project UZB/SGP/OP4/Y1/CORE/2008/03: NNO “Economy, qualification and consultation”, Development of Regional Environmental Information Center «Nuratau-Kyzylkum in the settlement of Yanngikishlak of the Farishsky district of Jizzakh region. Tashkent, 2010.



ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

ПРОФЕССИОНАЛИЗМ ЗАКАЗЧИКА КАК НЕОБХОДИМОЕ УСЛОВИЕ ОПТИМИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ЗАКУПОК

Полбицына Л.Г.

кандидат экономических наук, доцент, доцент кафедры экономики и управления Уральского института управления – филиала, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия), 620144, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 марта, д. 66, к. 510, liliya.polbitsyna@uapa.ru

УДК 352
ББК 67.401.11

Цель: Рассмотрение принципа профессионализма применительно к сфере закупок товаров, работ, услуг для муниципальных нужд в рамках реализации закона 44-ФЗ.

Методы: Принцип профессионализма был рассмотрен в рамках институционального и системного подходов. Использован метод изучения причинно-следственных связей, применен метод сравнительного анализа.

Результаты и научная новизна: Автором было выявлено, что закон 44-ФЗ установил лишь общие требования к квалификации сотрудников службы заказчика, поэтому требуется внесение изменений в законодательство о закупках. Для муниципальных заказчиков целесообразно использовать централизацию закупок через создание казенных учреждений и уполномоченных органов. Также необходимо разработать образовательные и профессиональные стандарты подготовки специалистов в области закупок для государственных и муниципальных нужд.

Ключевые слова: государственные и муниципальные закупки, контрактная система, принцип профессионализма.

PROFESSIONALISM OF THE CUSTOMER AS A NECESSARY CONDITION FOR THE OPTIMIZATION OF THE STATE AND MUNICIPAL PROCUREMENT

Polbitsyna L.G.

Candidate of Science (Economy), Associate Professor, Assistant Professor of Economics and Management Department of Ural Institute of Management-branch of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), 66, 8 marta St., Yekaterinburg, 620990, liliya.polbitsyna@uapa.ru

Purpose: Consideration of the principle of professionalism in relation to the procurement of goods, works and services for municipal needs within the framework of Law 44-FZ.



Полбицына Л.Г.

Methods: The principle of professionalism was considered under institutional and systemic approaches. Author is using the method of studying the causal relationships and applying the method of comparative analysis.

Results and scientific novelty: The author found that the law 44-FZ established only general requirements for qualification of the customer officers, therefore it is necessary to amend the legislation on procurement. For municipal customers should be used centralization of procurement through the creation of public institutions and authorities. It is also necessary to develop educational and professional standards of training in the area of procurement for state and municipal needs.

Key words: state and municipal procurement, contract system, the principle of professionalism.

Государственные и муниципальные закупки являются одним из регуляторов национальной экономики, играют важную роль в развитии и участии малого бизнеса в жизнедеятельности страны, оказывают большое влияние на развитие регионов. Несмотря на то, что Федеральный закон № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» ждали, но работать по новому закону для многих органов власти оказалось достаточно сложно, в силу появления новых терминов, правил, способов закупки. Особенно острой проблема функционирования контрактной системы в новых условиях стала для муниципальных служащих. Вышеназванные обстоятельства предопределили актуальность выполненного анализа, постановку цели, выбор методов исследования.

Целью настоящей статьи является рассмотрение сущности данного принципа применительно к сфере закупок, а также определение и трактовка его специфики в реализации Федерального закона № 44-ФЗ. Принцип профессионализма является основным началом закупочной деятельности заказчика, уполномоченного органа, специализированной организации и контрольного органа в сфере закупок в сфере назначения, распределения, исполнения обязанностей работников данных субъектов правоотношений. Профессионализм указанных субъектов в итоге влияет на качество реализации целей законодательства о контрактной системе, на результат оптимизации государственных и муниципальных закупок, на качество осуществления и контроля закупок. В ходе данного исследования были использованы следующие методические подходы:

- институциональный подход, который позволяет рассмотреть нормативно-правовое регулирование принципа профессионализма;
- системный подход, обеспечивающий целостную характеристику влияния уровня профессионализма работников закупочной деятельности на оптимизацию закупок.

Новое законодательство рассматривает государственный и муниципальный заказ как целостный процесс, включающий не только процедуру определения поставщика, но и процесс планирования, формирования, заключения и исполнения контракта. Специфика закупок организаций на муниципальном уровне, особенно сельских поселений, заключается в том, что в силу небольших выделенных лимитов бюджетных обязательств, руководство данных организаций подчас не готово создавать контрактную службу, комиссию

по определению поставщика, а тем более, выделять денежные средства на обучение своих сотрудников по определенным программам. Также существует положительная практика передачи полномочий заказчика по закупочной деятельности, созданным при администрации муниципального образования уполномоченным органам, либо создания казенного учреждения. По практике закупочной деятельности на муниципальном уровне, именно уполномоченные органы имеют уровень квалификации, знаний, достаточный для работы в данной сфере. Но такая централизация закупок есть не во всех муниципалитетах. То есть, администрации муниципальных образований подчас не используют возможности централизации закупок, являющейся новацией Федерального закона № 44-ФЗ.

В рамках России, по данным Национальной ассоциации институтов закупок (НАИЗ), действие Федерального закона 44-ФЗ распространяется более чем на 1,5 миллиона специалистов. Предполагается, что новый закон способствует совершенствованию деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления в сфере обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Согласно ч. 23 ст. 112 Закона о контрактной системе до 1 января 2017 года работником контрактной службы или контрактным управляющим может быть лицо, имеющее профессиональное образование или дополнительное профессиональное образование в сфере размещения заказов на поставки товаров, выполнения работ, оказания услуг. Законом определены следующие полномочия контрактной службы, контрактного управляющего:

- разработка Плана закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд, подготовка

изменения в него и размещение Плана в единой информационной системе;

- разработка Плана-графика осуществления закупок товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд, подготовка изменения в него и размещение Плана-графика и внесенных в него изменений в единой информационной системе;
- осуществление подготовки, утверждения и размещения в единой информационной системе извещений (приглашений) об осуществлении закупок, документации об осуществлении закупок, проектов контрактов;
- осуществление закупки, в том числе обеспечение заключения контракта;
- осуществление подготовки и размещения в информационной системе документальных отчетов, предусмотренных Федеральным законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе»;
- обеспечение контроля за исполнением контракта в соответствии с параграфом 3.5 анализируемого Федерального закона, в том числе принятие результатов контракта;
- принятие участия в рассмотрении дел по обжалованию результатов проведенных процедур определения поставщиков, подрядчиков, исполнителей;
- проведение на стадии планирования консультаций с поставщиками (подрядчиками, исполнителями) с целью определения состояния конкурентной среды на соответствующих рынках товаров (работ, услуг), определения наилучших технологий и других решений для обеспечения государственных и муниципальных нужд и др.
- Также для работы и организации закупочной деятельности заказчик обязан создать конкурсную, аукционную, котировочную, или единую комиссию. Функции членов комиссии прописаны в законе:
 - вскрытие конвертов (конкурс, запрос котировок, запрос предложений);
 - рассмотрение заявок, в т. ч. проверка соответствия участников закупки установленным требованиям; оценка заявок (окончательных предложений).

Исходя из ч. 5 ст. 39 Закона о Контрактной системе заказчик включает в состав комиссии преимущественно лиц, прошедших профессиональную переподготовку или повышение квалификации в сфере закупок. Поэтому, для данных членов высшее образование не обязательно, но документы о повышении квалификации или профессиональной переподготовки необходимы для работы в составе комиссии.

Соответственно, для профессионального исполнения выделенных обязанностей требуется проведение переподготовки и повышения квалификации большого числа сотрудников органов государственной и муниципальной власти. В итоге, профессионализм

государственных и муниципальных служащих будет влиять на качество реализации целей законодательства о контрактной системе, осуществления и контроля закупок.

В связи с вышеизложенным, возникает необходимость пояснения важных вопросов об идентификации принципа профессионализма, выявление субъектов, на которые распространяется принцип профессионализма и применение данного принципа муниципальными служащими.

Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», вступивший в силу с 1 января 2014 г., расширил перечень принципов по сравнению с ранее действовавшим Федеральным законом от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд». Одним из основополагающих принципов Федеральный Закон 44-ФЗ называет принцип профессионализма заказчика и ответственности за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд. Раскроем суть понятия «профессионализм». Само понятие «профессионализм» предполагает особый уровень знаний, умений, навыков, способствующих эффективной реализации этих знаний в определенной практической сфере. В современном экономическом словаре отмечается, что «профессионализм – высокое мастерство, глубокое овладение профессией, качественное профессиональное исполнение» [1]. Применительно к государственным и муниципальным закупкам профессионализм трактуется следующим образом.

Так, в статье 9 44-ФЗ «Принцип профессионализма заказчика» говорится, что:

1. Контрактная система в сфере закупок предусматривает осуществление деятельности заказчика, специализированной организации и контрольного органа в сфере закупок на профессиональной основе с привлечением квалифицированных специалистов, обладающих теоретическими знаниями и навыками в сфере закупок.

2. Заказчики, специализированные организации принимают меры по поддержанию и повышению уровня квалификации и профессионального образования должностных лиц, занятых в сфере закупок, в том числе путем повышения квалификации или профессиональной переподготовки в сфере закупок в соответствии с законодательством Российской Федерации. [2].

Т. е., применительно к данному принципу, в законе выделены субъекты закупочной деятельности: заказчики, специализированные организации, контрольные органы, но абсолютно забыты уполномоченные



Полбицына Л.Г.

органы, необходимые и применяемые именно на муниципальном уровне.

Рассмотрим более подробно понятие «профессиональное образование», «профессиональное дополнительное образование».

По мнению А.Н. Лейбовича, профессиональное образование – процесс и результат профессионального становления и развития личности, сопровождающийся овладением, установленными знаниями, умениями, навыками и компетенциями по конкретным специальностям и профессиям. [4]

В РФ устанавливаются следующие уровни профессионального образования:

- среднее профессиональное образование;
- высшее образование – бакалавриат;
- высшее образование – специалитет, магистратура;
- высшее образование – подготовка кадров высшей квалификации.

Профессиональное дополнительное образование – дополнительное образование, направленное на непрерывное повышение квалификации и профессиональную переподготовку лиц, имеющих профессиональное образование, в соответствии с дополнительными профессиональными образовательными программами, квалификационными требованиями к профессиям и должностям и способствующее развитию деловых и творческих способностей этих лиц.

Профессиональное дополнительное образование включает в себя повышение квалификации и профессиональную переподготовку. Применительно к нормам 44-ФЗ профессиональное дополнительное образование и подразумевает повышение квалификации или профессиональную переподготовку в области государственных и муниципальных закупок.

Повышение квалификации – обновление знаний и навыков лиц, имеющих профессиональное образование, в связи с повышением требований к уровню их квалификации и необходимостью освоения ими новых способов решения профессиональных задач.

Профессиональная переподготовка – приобретение дополнительных знаний и навыков в соответствии с дополнительными профессиональными образовательными программами, предусматривающими изучение новых технологий, необходимых для осуществления нового вида профессиональной деятельности и получения новой квалификации в пределах имеющегося у обучающихся профессионального образования.

Поэтому, исходя из вышесказанного, можно сделать вывод, что с 2017 года для контрактного управляющего, работника контрактной службы обязательно нужно пройти курсы повышения квалификации или

профессиональную переподготовку именно по Закону 44-ФЗ.

По мнению автора, до 2017 года повышение квалификации по процедурам размещения заказа в соответствии с Законом № 94-ФЗ, с получением удостоверения о повышении квалификации, или дипломом о переподготовке является достаточным.

Если обратиться к зарубежному опыту, то с 1976 года в США работает Федеральный институт закупок, осуществляющий подготовку специалистов данного профиля. В российской практике нет специального учреждения, занимающегося обучением именно по данному профилю. Согласно ст. 196 Трудового кодекса РФ в случаях, предусмотренных федеральными законами, иными нормативными правовыми актами РФ, работодатель обязан проводить профессиональное обучение или дополнительное профессиональное образование работников, если это условие выполнения работниками определенных видов деятельности. При этом работодатель создает обучающимся работникам необходимые условия для совмещения работы с получением образования и предоставляет гарантии, установленные трудовым законодательством и иными нормативными правовыми актами, содержащими нормы трудового права, коллективным договором, соглашениями, локальными нормативными актами, трудовым договором. Таким образом, если работникам контрактной службы или контрактному управляющему необходимо пройти дополнительное профессиональное обучение, учреждение издает соответствующий приказ, заключает договор с образовательной организацией, оплачивает обучение, оформляет работнику служебную командировку [8].

В России, 1 января 2009 года вступило в силу Постановление Правительства РФ от 6 мая 2009 г. № 362 «Об утверждении государственных требований к профессиональной подготовке, повышению квалификации и стажировке государственных гражданских служащих Российской Федерации». По данному постановлению обучение проводилось по программе «Управление государственными и муниципальными заказами», объемом 120 часов, в соответствии с утвержденными Министерством образования и науки Российской Федерации требованиями. В настоящее время на российском рынке образовательных услуг существует множество программ с разным объемом часов (144 ч, 120 ч, 108 ч, 72 ч). Законодательно утвержденной программы профессионального образования, согласно Федеральному закону 44-ФЗ, пока нет, поэтому образовательные учреждения выбирают и разрабатывают программы самостоятельно. В соответствии с ч. 10 ст. 60 Закона № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», повышение или присвоение квалификации по

Таблица 1. Обучение государственных и муниципальных служащих за период с 2012 по 2014 гг.

Количество обученных, чел.	Годы		
	2012	2013	2014
Общее	1156	1899	1171
По программе «Управление государственными и муниципальными закупками»	239	463	563
Муниципальные служащие	1	247	289
Доля муниципальных служащих, обучившихся по программе «Управление государственными и муниципальными закупками»	44%	53%	51%

результатам дополнительного профессионального образования подтверждается удостоверением о повышении квалификации или дипломом о профессиональной переподготовке. Образцы этих документов также самостоятельно устанавливаются образовательными организациями.

Так, например, Уральский институт управления – филиал РАНХиГС проводит обучение по программе «Управление государственными и муниципальными закупками», объемом 120 часов, с проведением итоговой аттестации. По данным отчетов ЦДПО данного Института, за период с 2012 по 2014 гг количество обученных государственных и муниципальных служащих было следующим (таблица 1).

Из приведенной таблицы видно, что данная программа пользуется большой популярностью, а в 2014 году почти половина всех слушателей обучились именно по этой программе. Доля муниципальных служащих, обучившихся по рассматриваемой программе, остается стабильной. Можно предположить, что в силу неблагоприятной экономической ситуации, уменьшения лимитов бюджетных обязательств, количество муниципальных служащих будет снижено. Поэтому, институт с февраля 2015 г. запустил новую программу «Управление государственными и муниципальными закупками» с 72-часовым объемом. По мнению автора, программа со 120-часовым объемом является наиболее оптимальной. Также законодательно закреплен минимум по объему часов для курсов повышения квалификации и профессиональной переподготовки. Согласно п. 12 Порядка организации и осуществления образовательной деятельности по дополнительным профессиональным программам, утвержденным приказом Минобрнауки России от 01.07.2013 № 499, минимальное количество часов для освоения программы – не менее 16 часов, профессиональной переподготовки – не менее 250 часов. Также

п. 19 освоение дополнительных профессиональных образовательных программ завершается итоговой аттестацией обучающихся в форме, определяемой образовательным учреждением самостоятельно. Успешно освоившим профессиональную программу и прошедшим итоговую аттестацию, выдаются документы о квалификации или диплом о профессиональной переподготовки. В свою очередь, указываемая в документе квалификация, дает право заниматься определенной профессиональной деятельностью или выполнять конкретные трудовые функции.

Для осуществления подготовки специалистов в сфере закупок органами государственной власти проводится работа по формированию соответствующих образовательных условий. В частности, создана межведомственная рабочая группа Минэкономразвития России и Минобрнауки России, основными направлениями работы которой являются подготовка материалов и разработка документов для формирования образовательных программ в сфере закупок на уровне повышения квалификации, профессиональной переподготовки на базе любого высшего образования. Сейчас идет серьезная работа по разработке нового федерального образовательного стандарта, регламентирующего основные требования и критерии к обучению по управлению государственными и муниципальными закупками. Таким образом, исходя из вышеизложенного, до 2017 года принцип профессионализма будет решаться путем повышения квалификации служащих по принятым программам, что приведет к оптимизации закупочной деятельности заказчиков и эффективному использованию средств бюджета.

По результатам проведенного исследования можно сформулировать следующие выводы и рекомендации:

1. Провозглашая принцип профессионализма, закон необоснованно сузил круг субъектов, на которых распространяется действие данного принципа. Установлены лишь общие требования к квалификации работников контрактной службы заказчика, членам комиссии. В связи с этим представляется необходимым доработать нормы Федерального Закона о контрактной системе с установлением более четких требований к лицам, занятым в закупочной деятельности заказчика.

2. Заказчикам муниципального уровня целесообразно использовать возможность централизации закупок, через создание уполномоченных органов, казенных учреждений. Соответственно, принцип профессионализма заказчика будет касаться только узкого круга сотрудников.

3. Необходимо в ближайшее время разработать образовательные и профессиональные стандарты подготовки специалистов в области закупок для государственных и муниципальных нужд.

Литература:

- 1 *Гладилина И.П., Сергеева С.А.* Профессионализм заказчика как фактор эффективной закупочной деятельности [электронный ресурс]. URL: <http://profesiniative.ru/index.php/nu1/148-gs202> (дата обращения 22.02.2015)
- 2 О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ (с изменениями и дополнениями) // Российская газета. 12.04.2013. № 80.
- 3 *Степанов К.И.* Принципы Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» и их реализация в положениях закона // Госзаказ. Апрель-июнь 2013. № 32. С. 53–61.
- 4 *Лейбович А.Н.* Методология и политика разработки и применения национальной системы квалификаций // Образование и наука. 2012. № 4 [электронный ресурс]. URL: <http://edscience.ru/ru/article/n-leybovich> (дата обращения 21.02.2015)
- 5 *Шамрин А.Т.* Все сложится! // Госзаказ. Январь-март 2014. № 35. С. 2–3.
- 6 *Гапанович А.В.* Профессионализм заказчика как принцип контрактной системы в сфере закупок // Юрист. 2014. № 12. С. 16–20.
- 7 *Габричидзе Б.Н., Коланда В.М.* Принцип профессионализма в государственной службе // Государство и право. 1995. № 12. С. 19–21.
- 8 *Беляева О.В.* Контрактная служба или контрактный управляющий? // Учет в бюджетных учреждениях. 2014. № 3 [электронный ресурс]. URL: <http://www.budgetnik.ru/art/3582-kontraktная-slужba-i-kontraktnyu-upravlyayushchiy> (дата обращения 23.02.2015)
- 9 *Лисовенко О.К.* Контрактная служба как инструмент реализации принципа профессионализма заказчика в сфере закупок // Госзакупки. 2014. 10 мая. [электронный ресурс]. URL: <http://www.pro-goszakaz.ru/practice/90532/> (дата обращения 22.02.2015)
- 10 *Бахрах Д.Н.* Административное право России: Учебник для вузов. М.: НОРМА, 2000.

References:

- 1 *Gladilina I.P., Sergeeva S.A.* Professionalism of the customer as a factor of effective procurement [e-resource]. URL: <http://profesiniative.ru/index.php/nu1/148-gs202> (date of access: on 22.02.2015)
- 2 On the contract system in the procurement of goods, works and services for state and municipal needs: The Federal Law of April 5, 2013 № 44-FZ (with amendments) // Rossiyskaya Gazeta. 12.04.2013. № 80.
- 3 *Stepanov K.I.* Principles of The Federal Law « On the contract system in the procurement of goods, works and services for state and municipal needs» and its implementation in the provisions of the law // Goszakaz. April-June 2013. № 32. P. 53–61.
- 4 *Leybovich A.N.* Methodology and policy of the development and application of the national system of qualifications // Obrazovaniye I nauka. 2012. № 4 [e-resource]. URL: <http://edscience.ru/ru/article/n-leybovich> (date of access: on 21.02.2015)
- 5 *Shamrin A.T.* Everything goes! // Goszakaz. January-March 2014. № 35. P. 2–3.
- 6 *Gapanovich A.V.* The professionalism of the customer as the principle of the contract system in procurement // Yurist. 2014. № 12. P. 16–20.
- 7 *Gabrichidze B.N., Kolanda V.M.* The principle of professionalism in the public service // Gosudarstvo I pravo. 1995. № 12. P. 19–21.
- 8 *Belyaeva O.V.* Contract service or contract manager? // Uchet v budjetnyh uchrejdeniyah. 2014. № 3 [e-resource]. URL: <http://www.budgetnik.ru/art/3582-kontraktная-slужba-i-kontraktnyu-upravlyayushchiy> (date of access: on 23.02.2015)
- 9 *Lysovenko O.K.* Contract service as a tool for implementation of the principle of customer professionalism in procurement // Goszakupki. 2014. May 10th. [e-resource]. URL: <http://www.pro-goszakaz.ru/practice/90532/> (date of access: on 22.02.2015)
- 10 *Bakhrakh D.N.* Administrative Law of Russia: Textbook for universities. M.: NORMA, 2000.

**СОВРЕМЕННЫЕ ТЕНДЕНЦИИ
ПРОВЕДЕНИЯ СОВМЕСТНЫХ
И ЦЕНТРАЛИЗОВАННЫХ ЗАКУПОК
МУНИЦИПАЛЬНЫМИ ЗАКАЗЧИКАМИ:
АНАЛИЗ ДЕЙСТВУЮЩЕГО
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И ПЕРСПЕКТИВЫ**

Клевакин А.В.

аспирант кафедры конституционного и международного права Уральского института управления – филиала, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия), 620990, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 марта, д. 70, к. 1234, aleksandr.klevakin.92@mail.ru

Рыбакова И.Я.

старший преподаватель кафедры частного права Уральского института управления – филиала, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия), 620146, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 марта, д. 66, к. 48, irina.rybakova@uapa.ru

УДК 352
ББК 67.401.11

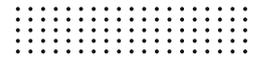
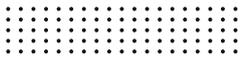
Цель. Изучение актуальных вопросов осуществления органами местного самоуправления **совместных и централизованных закупок товаров, работ и услуг для обеспечения муниципальных нужд в рамках реализации их полномочий по № 44-ФЗ от 05.04.2013** «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

Методы. Проанализирована динамика применения совместных и централизованных закупок муниципальными заказчиками и органами местного самоуправления в период действия Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ и за истекший период действия Федерального закона от 05 апреля 2013 г. № 44-ФЗ. Сравнительный анализ проведён на основе изучения публичной информации официального сайта закупок www.zakupki.gov.ru и судебной практики арбитражных судов РФ.

Результаты. Исходя из опыта применения муниципальными заказчиками и уполномоченными органами (ОМСУ) совместных и централизованных закупок, на основе научно обоснованных подходов и объективных оценок сложившейся судебной практики, а также собственных выводов, исследованы причины редкого применения указанных способов закупок. Сравнивая нормы Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ и Федерального закона от 05 апреля 2013 г. № 44-ФЗ о совместных и централизованных закупках, понятий однородности и идентичности товаров, работ, услуг делается вывод относительно устранения противоречий в законодательстве и положительных перспективах развития централизованных закупок.

Научная новизна. Выявлены законодательные причины совершения типичных ошибок муниципальными заказчиками при проведении совместных закупок. Обоснована необходимость тщательной проработки положений актов органов местного самоуправления и административных регламентов, определяющих основания и порядок проведения централизованных и совместных закупок для обеспечения муниципальных нужд.

Ключевые слова: органы местного самоуправления, муниципальные закупки, централизованные закупки, совместные закупки.



Клевакин А.В., Рыбакова И.Я.

TRENDS OF THE JOINT AND CENTRALIZED PROCUREMENT BY MUNICIPAL CUSTOMERS: ANALYSIS OF APPLICABLE LAW AND PROSPECTS

Klevakin A.V.

Postgraduate Student of the Constitutional and International Law of the Ural Institute of Management-branch of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), 66, 8 Marta St., Yekaterinburg, 620990, aleksandr.klevakin.92@mail.ru

Rybakova I.Ya.

Senior Lecturer, Department of Private Law of the Ural Institute of Management-branch of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), 66, 8 Marta St., Yekaterinburg, 620990, irina.rybakova@uapa.ru

Purpose. Study of the current issues of the implementation by local government **joint and centralized procurement of goods, works and services for municipal needs in the framework of their powers on № 44-FZ of 05.04.2013** «On the contract system in the procurement of goods, works and services for state and municipal needs».

Methods. Analyzed the dynamics of the application joint and centralized procurement by municipal customers and local authorities during the period of the Federal Law of July 21, 2005 № 94-FZ and for expired period of the federal law on April 5, 2013 № 44-FZ. Comparative analysis was conducted based on the study of public information on procurement's official website www.zakupki.gov.ru and judicial practice of arbitration courts of the Russian Federation.

Results. Based on the experience of using joint and centralized procurement by the municipal customers and authorized bodies, based on evidence-based approaches and objective assessments of court practice, as well as based on the own conclusions, investigated the reasons for the rare use of these methods of procurement. Comparing the norms of the Federal Law of July 21, 2005 № 94-FZ and the Federal Law of April 5, 2013 № 44-FZ on the joint and centralized procurement, the concept of homogeneity and identity of goods, works and services the authors are making conclusions about elimination of contradictions in the legislation and the positive prospects for the development of centralized procurement.

Scientific novelty. Identified legal reasons for committing common mistakes by municipal customers in joint procurement. Substantiates the necessity of careful study of certain provisions of the local self-government's acts and administrative regulations, defining the grounds and procedure of centralized and joint procurement for municipal needs.

Key words: local governments, municipal procurement, centralized procurement, joint procurement.

Органы местного самоуправления (далее ОМСУ) – это органы, создаваемые муниципальным образованием, для осуществления им функций публичного управления на своей территории в целях обеспечения публичных интересов и решения вопросов местного значения. Являясь самостоятельным уровнем власти на территории Российской Федерации, органы муниципальной власти также самостоятельно осуществляют возложенные на них полномочия и несут ответственность за их ненадлежащую реализацию. В силу этого, вопрос о формировании материальной базы для реализации полномочий ОМСУ, посредством закупок товаров, работ, услуг для обеспечения муниципальных нужд, осуществляемых за счет местного бюджета, является весьма актуальным. Данное положение закрепляется ст. 54 ФЗ от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» (далее № 131-ФЗ) [1, с. 54]. Особую значимость приобретает вопрос касающийся деятельности ОМСУ в рамках контрактной системы закупок в свете существенного изменения законодательства в данной сфере, в частности в силу принятия ФЗ от 05.04.2013 г. № 44 «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее № 44-ФЗ) и ФЗ от 18.07.2011 г. № 223 «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее № 223-ФЗ).

Прежде всего, необходимо обозначить, что муниципальные органы в подавляющем большинстве случаев, могут выступать лишь одной стороной в рамках данных правоотношений, а именно, выступая муниципальным заказчиком товаров, работ, услуг.

Определение муниципального заказчика дается в п. 6 ст. 3 № 44-ФЗ: «муниципальный заказчик – муниципальный орган или муниципальное казенное учреждение, действующие от имени муниципального образования, уполномоченные принимать бюджетные

обязательства в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации от имени муниципального образования и осуществляющие закупки» [2, с. 3]. Исключение из правила, в рамках которого, орган муниципальной власти может выступать не только в качестве заказчика, но и в роли исполнителя при осуществлении муниципальных закупок закрепляется в п. 6 ст. 93 № 44-ФЗ, и является частным случаем, который не подлежит рассмотрению в данной работе.

В рамках данной статьи будут рассмотрены две ключевые формы осуществления закупок муниципальными заказчиками: совместные и централизованные закупки. Данные формы осуществления муниципальных закупок, обладая определенными схожими чертами, тем не менее, имеют различные механизмы реализации.

Приступая к рассмотрению категории совместных закупок, прежде всего, необходимо обозначить правовое поле предстоящего анализа и непосредственно дать определение данному термину. В соответствии с п. 1 ст. 25 № 44-ФЗ совместные закупки представляют собой действия, осуществляемые двумя и более заказчиками при условии закупки ими одних и тех же товаров, работ, услуг. При этом необходимо обозначить, что установленная в № 44-ФЗ формулировка «одних и тех же товаров, работ, услуг» не имеет как правового закрепления, так и дефинитивной формы. В силу этого, при определении групп товаров, работ, услуг попадающих в соответствии со ст. 25 № 44-ФЗ под категорию совместных закупок, необходимо обратиться к иным положениям закона, исходя из которых, можно сделать вывод о принадлежности товаров, работ, услуг к единой категории. Наиболее близкими категориями отражающими суть «одних и тех же товаров, работ, услуг», являются закрепленные в п. 13, 14 ст. 22 № 44-ФЗ понятия идентичных и однородных товаров соответственно. Так идентичными признаются товары, имеющие одинаковые характерные для них основные признаки. При определении идентичности товаров незначительные различия во внешнем виде таких товаров могут не учитываться. Однородными же товары признаются товары, которые, не являясь идентичными, имеют сходные характеристики и состоят из схожих компонентов, что позволяет им выполнять одни и те же функции и (или) быть коммерчески взаимозаменяемыми. Применительно к вопросу об идентичности работ и услуг следует указать, что помимо наличия присущих характерных признаков учитываются также характеристика и деловая репутация подрядчика и исполнителя на рынке. Однородность работ и услуг может быть признана только в том случае, если имея сходные характеристики, они также

являются коммерчески и (или) функционально взаимозаменяемыми [2, с. 22].

Определение идентичности и однородности товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, сопоставимости коммерческих и (или) финансовых условий поставок товаров, выполнения работ, оказания услуг осуществляется заказчиками в соответствии с методическими рекомендациями, данными в Приказе Минэкономразвития России от 02.10.2013 № 567 «Об утверждении Методических рекомендаций по применению методов определения начальной (максимальной) цены контракта, цены заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем)» [3].

Таким образом, так как в законе не урегулирован вопрос о содержании категорий товаров, работ, услуг попадающих под форму совместной закупки, то правомерно говорить о том, что к «одним и тем же товарам, работам, услугам» можно отнести и идентичные и однородные товары, работы, услуги.

В ранее действовавшем законодательстве РФ, регулирующем закупочную деятельность заказчиков, проведение совместных закупок товаров, работ или услуг было предусмотрено как право заказчиков, а в случаях закупок для нужд обороны как их прямая обязанность. В частности проведение совместных закупок государственными и муниципальными заказчиками регулировалось ч. 6 ст. 10 Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (далее № 94-ФЗ) [4, с. 10] и п. 3 Положения о взаимодействии государственных и муниципальных заказчиков, органов, уполномоченных на осуществление функций по размещению заказов для государственных или муниципальных заказчиков, при проведении совместных торгов, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 27 октября 2006 г. № 631 (далее – Постановление Правительства РФ № 631) [5, п. 3].

Вышеуказанными нормативными актами была предусмотрена возможность размещения заказов на поставки одноименных товаров, выполнение одноименных работ, оказание одноименных услуг несколькими заказчиками путем проведения совместных торгов. Безусловно, данная норма была включена в законодательные акты для экономии бюджетных средств и для повышения эффективности заключенных контрактов.

Однако, несмотря на, казалось бы, предоставленные заказчиком возможности эффективного размещения закупок посредством использования института совместных торгов, значительная часть муниципальных заказчиков не пользовалась активно такой возможностью. Одной из возможных причин тому,



Клевакин А.В., Рыбакова И.Я.

явилось недостаточное правовое регулирование порядка проведения совместных закупок и механизмов реализации таких норм. Перед многими заказчиками возникал вопрос относительно того, что соглашения о проведении совместных закупок и порядок заключения контракта с победителем такой закупки помимо № 94-ФЗ регулировался так же нормами Гражданского Кодекса РФ и иными федеральными законами, а в случаях оборонного заказа и дополнительно иными подзаконными актами. Это в свою очередь вызывало затруднения на практике в части формирования условий соглашений о проведении совместных закупок и распределения полномочий между заказчиками. Проанализировав нормы, регулирующие вопросы организации совместных закупок, в соответствие с ч. 6 ст. 10 № 94-ФЗ необходимо обозначить следующее: «Два и более заказчика, уполномоченных органа вправе осуществлять размещение заказов на поставки одноименных товаров, выполнение одноименных работ, оказание одноименных услуг путем проведения совместных торгов. Права, обязанности и ответственность заказчиков, уполномоченных органов при проведении совместных торгов и порядок проведения совместных торгов определяются соглашением сторон в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации и настоящим Федеральным законом» [4, с. 10]. Таким образом, особую актуальность приобретает проблема о разграничении прав и обязанностей, а так же ответственности между государственными и муниципальными заказчиками и уполномоченными органами при проведении совместной закупки.

Дополнительные вопросы, вытекающие из существующей противоречивой судебной практики арбитражных судов, порождались так же возможностью или напротив невозможностью проведения закупок без посредничества уполномоченного органа, а также одновременно заказчиками разного бюджетного уровня.

Если следовать положениям ст. 10 № 94-ФЗ, то следует обозначить то, что отсутствие прямого запрета на проведение таких совместных торгов одновременно государственными и муниципальными заказчиками не содержится. Так же стоит отметить, что согласно п. 4 Положения о взаимодействии для проведения совместных торгов заказчики, уполномоченные органы заключают соглашение, определяющее взаимоотношения сторон соглашения при проведении совместных торгов. Каких-либо ограничений по заключению соглашения о проведении совместных торгов заказчиками (уполномоченными органами) разных уровней подчиненности (федерального, регионального, муниципального) данным положением так же не предусматривается, что позволяет в рамках

данного способа размещения заказа формировать лоты с включением однородных товаров, работ, услуг, как для государственных, так и для муниципальных нужд.

Однако, как уже ранее упоминалось, в судебной практике арбитражных судов встречаются абсолютно противоположные выводы. В частности, в решении Арбитражного суда Ярославской области от 18 декабря 2009 г. по делу № А83-15406/2009-28 указано, что незаконным следует признать включение в один лот предмета торгов, подлежащего исполнению за счет средств бюджетов различных уровней, с последующим заключением как государственного, так и муниципальных контрактов – в силу ст. ст. 3, 4, 5 Закона № 94-ФЗ [6]. И это несмотря на то, что в вышеперечисленных статьях № 94-ФЗ, на которые дается ссылка в решении суда в качестве одного из оснований вынесения отрицательного решения, не содержится каких-либо ограничений для условия по источникам финансирования контрактов, заключаемых по результатам совместных торгов, в связи с чем, вывод суда следует признать необоснованным и не отвечающим, действовавшим в тот момент, нормам № 94-ФЗ.

Другие причины непопулярности совместных закупок среди муниципальных заказчиков обусловлены тем, что заказчики не в состоянии определить для себя надлежащий порядок создания закупочных комиссий для проведения такой совместной закупки, формирования конкурсной или аукционной документации и формирования проектов контрактов. Отсюда в случае выявления нарушений допущенными закупочными комиссиями возникали многочисленные вопросы относительно порядка применения мер административной ответственности за допущенные нарушения. Разумеется, что если процесс проведения закупочных мероприятий передается организатору торгов, и в то же время ни № 94-ФЗ, ни Постановление Правительства РФ № 631 не содержит ограничений по созданию совместной закупочной комиссии всеми заказчиками, участвующими в совместной закупке, то открытым остается вопрос о разграничении полномочий по созданию закупочных комиссий. Чтобы решить данную проблему на уровне муниципальных образований принимались акты, в соответствии с которыми определялся уполномоченный орган или учреждение, выступающий как организатор торгов. Также в таких актах утверждались типовых формы соглашений о проведении совместных закупок и формы заявок заказчиков в адрес, которого заказчики должны подавать заявки на проведение совместных торгов.

Особый интерес представляет тот факт, что отдельные муниципальные заказчики заблуждались относительно сущности совместных закупок, предполагая,



Клевакин А.В., Рыбакова И.Я.

что имелись ввиду централизованные муниципальные закупки. Такой ошибочный подход во многом порождал противоречия в вопросах определения самостоятельности дальнейших действий заказчиков в части формирования проектов контрактов и порядка заключения контракта с победителем торгов. Более ситуация усугублялась тем, что участник претендующий на муниципальный контракт в рамках такой закупки обжаловал действия организатора торгов или одного из заказчиков в УФАС или в арбитражный суд.

Ранее в данной статье затрагивался вопрос об определении понятия – «одноимённые товары, работы и услуги» закреплённом в ч. 6 ст. 10 № 94-ФЗ: «Под одноименными товарами, одноименными работами, одноименными услугами понимаются товары, работы, услуги, относящиеся к одной группе товаров, работ, услуг в соответствии с номенклатурой товаров, работ, услуг для нужд заказчиков, утверждаемой федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим нормативное правовое регулирование в сфере размещения заказов» [4, с. 10]. Номенклатура была утверждена Приказом Министерства экономического развития Российской Федерации от 1 декабря 2010 г. № 601 [5]. Группировка товаров, работ, услуг в Номенклатуре предусматривала объединение в укрупненные группы целых классов продукции и услуг в соответствии с кодировкой ОКДП (ОК 004-93) в соответствии с Общероссийским классификатором видов экономической деятельности, продукции и услуг, утверждённого Постановлением Госстандарта России от 6 августа 1993 г. № 17. Вместе с тем факт наличия у нескольких заказчиков потребностей в товарах, работах, услугах, относящихся к одной группе указанной Номенклатуры, по формальным основаниям предусматривал право заказчиков на проведения совместных торгов, но в то же время, не означал допустимости объединения потребностей таких заказчиков в один лот.

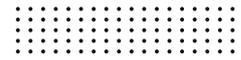
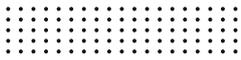
Противоречивость судебной практики в этом вопросе можно проанализировать на основе противоположных решений судов различных уровней. Так Постановление Федерального арбитражного суда Северо-Западного округа от 29 октября 2013 г. по делу № А56-4672/2013 и Постановление Президиума ВАС РФ от 25.03.2014 № 15742/13 по делу № А56-1120/2013 имеет совершенно противоположные решения относительно идентичного предмета спора, когда организатор совместной закупки – бюджетное дошкольное образовательное учреждение, указало в качестве объект совместной закупки – оказание услуг по организации питания в дошкольных образовательных учреждениях. Закупаемая услуга, по мнению организатора торгов, была однородна для всех участвующих заказчиков, в интересах

которых проводились торги, что полностью соответствовало требованиям ч. 6 ст. 10 № 94-ФЗ. Указанный организатором совместных торгов код ОКДП 5520107 «Услуги столовых» на одноимённые услуги соответствует предмету торгов и включает в себя весь комплекс необходимых услуг, в рамках одного лота. В дальнейшем судом было установлено из расчёта начальной (максимальной) цены контракта, что это была комплексная услуга по организации питания, поскольку приготовление питания производится непосредственно на пищеблоке заказчиков с учетом режима их работы, непосредственно связана с приобретением и поставкой продуктов питания. Постановлением Федерального арбитражного суда Северо-Западного округа было принято решение об отмене итогов проведенной закупки [7].

Противоположной позиции по аналогичной закупке дошкольного образовательного учреждения придерживается Президиум ВАС РФ от 25.03.2014 № 15742/13 по делу № А56-1120/2013, который посчитал что подобное дробление на отдельные элементы единой услуги, необходимой заказчику и указанные в Номенклатуре, о которой мы уже упоминали ранее, может привести к практической невозможности использовать правило, допускающее проведение совместных торгов несколькими заказчиками при наличии потребности в одноименных товарах, работах, услугах [8]. Между тем данное правило позволяет оптимизировать заказы муниципальных заказчиков, а также уменьшить издержки и более эффективно использовать бюджетные средства, что отвечает целям, для достижения которых было принято законодательство о закупках.

В Федеральном законе от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – № 44-ФЗ) вступившем в силу с 01.01.2014 года дается не только понятие однородности товаров, работ и услуг, но и более узкое понятие «идентичности товаров, работ и услуг», которые могут быть объектами совместной закупки.

В ст. 25 № 44-ФЗ предусматривается право нескольких заказчиков для проведения совместных закупок заключение соглашения с организатором совместных конкурсов или аукционов, в качестве которого могут выступать соответственно либо один из заказчиков, либо уполномоченный орган, уполномоченное учреждение в случае наделения их полномочиями в соответствии со ст. 26 № 44-ФЗ в рамках централизованных закупок. При этом, что характерно, порядок заключения таких соглашений заказчиков по-прежнему регулируется не только новым № 44-ФЗ, но и Гражданским Кодексом РФ. Контракт с победителем либо победителями совместных конкурсов или



Клевакин А.В., Рыбакова И.Я.

аукциона заключается каждым заказчиком отдельно. Интересным так же представляется тот факт, что действующие нормы № 44-ФЗ, ограничили при проведении совместных закупок способы определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) только конкурсами и аукционами.

Ст. 25 № 44-ФЗ расширила перечень условий, которые должны быть оговорены в таком соглашении за счёт указания начальных (максимальных) цен контрактов каждого заказчика и обоснования таких цен соответствующим заказчиком, за счёт порядка и сроков разработки извещения об осуществлении закупки, приглашений принять участие в совместных закрытом конкурсе или закрытом аукционе, документации о закупке.

Полномочия по формированию закупочных комиссий и утверждению ее состава принадлежат организатору совместной закупки. Причем, в состав закупочной комиссии по общему правилу включаются представители сторон соглашения пропорционально объему закупок, осуществляемых каждым заказчиком, в общем объеме закупок, если иное не будет предусмотрено таким соглашением.

Очень интересен также новый принцип распределения расходов заказчиков, участвующих в совместной закупке. Стороны соглашения о проведении совместной закупки несут расходы на проведение совместных конкурса или аукциона пропорционально доле начальной (максимальной) цены контракта каждого заказчика в общей сумме начальных (максимальных) цен контрактов для заключения, которых и проводятся совместные конкурс или аукцион.

Правила проведения совместных конкурсов и аукционов, кроме № 44-ФЗ регулируются Постановлением Правительства РФ «Об утверждении Правил проведения совместных конкурсов и аукционов» от 28.11.2013 № 1088 [9]. Данное Постановление Правительства содержит специальную оговорку в п. 3 Правил проведения совместных конкурсов и аукционов о том, что уполномоченный орган, уполномоченное учреждение, на которые возложены полномочия только на определение поставщиков (подрядчиков, исполнителей), могут выступать стороной соглашения только в качестве организатора совместного конкурса или аукциона.

Если же уполномоченные органы, уполномоченные учреждения, полномочия которых в сфере закупок определены в соответствии со ст. 26 Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» о централизованных закупках, заключают между собой соглашение о проведении совместного конкурса или аукциона. В соответствии с данной статьей ключевым моментом

в централизованных закупках является возложение на конкретный государственный орган, муниципальный орган, казенное учреждение из числа существующих, либо создание государственного органа, муниципального органа, казенного учреждения полномочий по определению поставщиков (подрядчиков, исполнителей) для соответствующих заказчиков.

Далее необходимо провести четкое разграничение между совместными и централизованными муниципальными закупками. Одним из наиболее существенных отличий выступает непосредственно юридический факт, лежащий в основу осуществления обоих видов закупок. Так основой для применения совместных закупок выступает соглашение между различными органами муниципальной власти о проведении совместной закупки посредством привлечения средств соответствующих бюджетов, в то время как в рамках централизованной закупки ОМСУ должны руководствоваться соответствующим актом ОМСУ и принятым в соответствии с ним административным регламентом. В зависимости от содержания конкретного административного регламента, будут напрямую определяться полномочия уполномоченного органа по организации закупочных мероприятий. Наибольшее распространение на практике получила модель регламента, при котором, у заказчика после делегирования им своих полномочий по закупкам, остаются исключительные полномочия на определение начальной минимальной цены контракта, формирование непосредственно условий контракта и его подписание.

В силу того, что объем полномочий участников совместной и централизованной муниципальной закупок, может различаться в зависимости от вопросов, закрепленных в соглашении или регламенте, необходимо также рассмотреть вопрос ответственности данных лиц, который также будет носить вариативный характер. Так в частности при совместной закупке разделение полномочий будет происходить между муниципальными заказчиками, выступающими в данном вопросе по отдельности и организованной закупочной комиссией. Аналогичным образом будет происходить разделение ответственности в зависимости от вопросов, отнесенных к ведению заказчика, либо комиссии. При этом важно отметить, что ответственность за допущенные нарушения в сфере закупок возлагаемая на членов комиссии носит индивидуальный характер, но при этом, она пропорционально соразмерна доле участия члена комиссии, в принятии конкретного решения повлекшего за собой нарушение законодательства. В целом схожая ситуация наблюдается в сфере централизованных закупок, так как ответственность за принятые решения разделяется между муниципальными заказчиками и уполномоченным органом, в соответствии с объемом полномочий закрепленным



Клевакин А.В., Рыбакова И.Я.

соответствующим регламентом. Таким образом, ключевой проблемой возникающей на практике применительно к вопросу об определении ответственного лица и привлечению его к ответственности за нарушение является именно трудность разграничения зон ответственности в силу глубокой взаимосвязи и взаимообусловленности всех вопросов, составляющих основу муниципальной закупки. Это в свою очередь также приводит к уменьшению популярности институтов совместной и централизованной муниципальной закупки среди ОМСУ.

В качестве яркого примера можно привести централизованные закупки, проводимые в рамках исполнения Приказа Департамента образования Москвы № 810 от 27.11. 2013 года «О ведении государственными образовательными организациями индивидуального учета результатов освоения образовательных программ, а также хранения в архивах информации об этих результатах». В соответствии с исполнением данного нормативно-правового акта, школы города Москвы обязаны были перейти на «Московский регистр качества образования», при этом, отказавшись от платных серверов, которые ранее ими использовались. Реализация данной программы проводилась в рамках централизованной муниципальной закупки. При этом не был проведен анализ эффективности использования данного информационного ресурса, а также объем расходов из муниципального бюджета на реализацию данной программы. В силу этого, имело место объективное ухудшение качества получаемых услуг параллельно с увеличением расходов на обеспечение данного вопроса. Монополистом по оказанию данного вида услуг стал созданный «Московский центр качества образования». Так как уполномоченным на проведение централизованной муниципальной закупки выступал непосредственно Департамент образования города Москвы, а муниципальными заказчиками, с формальной точки зрения муниципальные образовательные учреждения, то вопрос о наступлении ответственности за ненадлежащее использование бюджетных денежных средств, а также за нарушение антимонопольного законодательства в части ограничения свободы конкуренции

для организаций-поставщиков электронных систем является весьма актуальным.

В завершении данной статьи необходимо сделать ряд выводов касательно перспективных методов повышения популярности данных видов закупок среди ОМСУ, а также эффективного использования механизмов совместной и централизованной муниципальной закупки с целью экономии бюджетных средств.

Во-первых, необходимо максимально подробно и исключив двусмысленное толкование, проработать положения актов органов местного самоуправления и административных регламентов, определяющих основания и порядок проведения централизованных и совместных закупок для обеспечения муниципальных нужд. Актуальность данного направления деятельности обусловлена необходимостью устранения типичных ошибок совершаемых муниципальными образованиями при организации совместных и централизованных закупок, четкого разграничения объема расходов каждой из сторон в закупочном процессе, а также облегчения применения существующих правовых норм в данной сфере.

Во-вторых, необходимо дать однозначное толкование положениям об участии в совместных и централизованных (?) закупках ОМСУ и иных органов власти, в том числе государственных органов власти и органов власти субъектов Российской Федерации. Следствием этого станет упрощение организации соответствующей формы муниципальной закупки, а также приведение в соответствие содержания норм действующего законодательства и существующей судебной практики.

В-третьих, нужно максимально подробно проработать вопрос об ответственности сторон при совместных и централизованных муниципальных закупках. Это в свою очередь позволит устранить недопонимание сторон в вопросе определения сферы своей ответственности в рамках закупочного процесса, позволит избежать длительного установления стороны подлежащей ответственности и как следствие увеличить защищенность третьих лиц, и вместе с тем, повысить популярность централизованных и совместных закупок непосредственно среди ОМСУ.

Литература:

- 1 Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 14.10.2014) // Российская газета. 2003. 08 октября.
- 2 О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ (ред. от 21.07.2014) // Российская газета. 2013. 12 апреля.

References:

- 1 On general principles of local government's organization in the Russian Federation: The Federal Law of 06.10.2003 № 131-FZ (ed. by 10.14.2014) // Rossiyskaya Gazeta. 2003. October 8th.
- 2 On the contract system in the procurement of goods, works and services for state and municipal needs: The Federal Law of 05.04.2013 № 44-FZ (ed. by 07.21.2014) // Rossiyskaya Gazeta. 2013. April 12.



Клевакин А.В., Рыбакова И.Я.

Литература:

- 3 Об утверждении Методических рекомендаций по применению методов определения начальной (максимальной) цены контракта, цены заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем): Приказ Минэкономразвития России от 02.10.2013 № 567 // Журнал руководителя и главного бухгалтера ЖКХ. № 1. Январь. 2014 (часть II). № 2. Февраль. 2014 (часть II).
- 4 О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд: Федеральный закон от 21.07.2005 № 94-ФЗ (ред. от 02.07.2013) // Собрание законодательства РФ. 2005. № 30 (ч. 1). ст. 3105.
- 5 Об утверждении Положения о взаимодействии государственных и муниципальных заказчиков, органов, уполномоченных на осуществление функций по размещению заказов для государственных или муниципальных заказчиков, при проведении совместных торгов: Постановление Правительства РФ от 27.10.2006 № 631 (в ред. 05.10.2007) // Собрание законодательства РФ. 2006. № 44. ст. 4602.
- 6 Решение Арбитражного суда Ярославской области от 18 декабря 2009 г. по делу № А83-15406/2009-28 [электронный ресурс]. URL: <http://sudact.ru/> (дата обращения 19.11.2014)
- 7 Постановление Федерального арбитражного суда Северо-Западного округа от 29 октября 2013 г. по делу № А56-4672/2013– [электронный ресурс]. URL: <http://base.consultant.ru/cons/> (дата обращения 19.11.2014)
- 8 Постановление Президиума ВАС РФ от 25.03.2014 № 15742/13 по делу № А56-1120/2013 [электронный ресурс]. URL: <http://base.consultant.ru/cons/> (дата обращения 19.11.2014)
- 9 Об утверждении Правил проведения совместных конкурсов и аукционов: Постановление Правительства РФ от 28.11.2013 № 1088 (в ред. 09.06.2014) // Собрание законодательства РФ. 2013. № 49 (часть VII). Ст. 6431.

References:

- 3 On approval of guidance on the application of methods for determining the initial (maximum) contract price, price concluded with a single supplier (contractor, executor): Order of Ministry of Economic Development Russia of 02.10.2013 № 567 // Zhurnal rukovoditelya i glavnogo buhgaltera ZhKH. № 1. January. 2014 (Part II). № 2. February. 2014 (Part II).
- 4 On placing orders for goods, works and services for state and municipal needs: The Federal Law of 21.07.2005 № 94-FZ (ed. by 07.02.2013) // Collection of Laws of the Russian Federation. 2005. № 30 (part 1). Article 3105.
- 5 On approval of the interaction of state and municipal customers, bodies authorized to exercise the functions of placing orders for state or municipal customers in joint trading: Government Decree of 27.10.2006 № 631 (date of access: 05.10.2007) // Collection of Laws of the Russian Federation. 2006. № 44. Art. 4602.
- 6 Decree of the Arbitration Court of Yaroslavl region on December 18, 2009 on the case № А83-15406/2009-28 [e-resource]. URL: <http://sudact.ru/> (date of access: on 19.11.2014)
- 7 Decree of the Federal Arbitration Court of the North-West District of October 29, 2013 in the case № А56-4672/2013– [e-resource]. URL: <http://base.consultant.ru/cons/> (date of access: on 19.11.2014)
- 8 Resolution of the Presidium of the Supreme Arbitration Court of the Russian Federation of 25.03.2014 № 15742/13 on the case № А56-1120/2013 [e-resource]. URL: <http://base.consultant.ru/cons/> (date of access: on 19.11.2014)
- 9 On approval of rules of joint tenders and auctions: Government Decree of 28.11.2013. № 1088 (date of access: on 06.09.2014) // Collection of Laws of the Russian Federation. 2013. № 49 (Part VII). Art. 6431.

ОСОБЕННОСТИ ДЕЗАГРЕГИРОВАНИЯ ПОКАЗАТЕЛЕЙ ЭФФЕКТИВНОСТИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ В ПОКАЗАТЕЛИ ЭФФЕКТИВНОГО КОНТРАКТА

Целищева Е.Ф.

старший преподаватель кафедры экономики и управления Уральского института управления – филиала, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия), 620990, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 марта, д. 66, к. 503, elena.tselishcheva@uapa.ru

Антыгина К.В.

студент Уральского института управления – филиала, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия), 620990, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 марта, д. 66, Antygina_K_@mail.ru

УДК 374
ББК 74.200.58

Предмет и цель работы. В работе рассматриваются проблемы определения показателей эффективности педагогов учреждений дополнительного образования детей в сфере культуры.

Методы. В основу исследования положен метод дезагрегирования (декомпозиции) показателей, который позволил на основе различных групп показателей эффективности муниципального образовательного учреждения культуры разработать индивидуальные показатели эффективности педагогов.

Результаты работы. Предложена система индивидуальных показателей эффективности педагогов, которая может использоваться в качестве основы при введении в учреждениях эффективного контракта. Выявлены проблемы применения некоторых показателей на практике (неизмеримость, недостижимость показателей, нерелевантность по отношению к результатам работы педагога, неприменимость ко всем категориям педагогов и другие). Мониторинг достижения индивидуальных показателей эффективности предложено осуществлять на основе применения компьютерных технологий.

Область применения результатов. Результаты проделанной работы могут использоваться в аналогичных учреждениях образования.

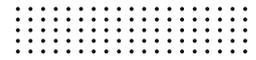
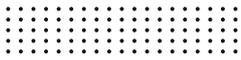
Выводы. В конце работы сделан вывод о недопустимости введения системы индивидуальных показателей эффективности без учета специфики деятельности учреждения. Обозначена проблема сдерживания инноваций из-за исчерпывающего перечня показателей, невозможность получения поощрения за достижение показателей, не указанных в эффективном контракте.

Ключевые слова: эффективный контракт, эффективность, дезагрегирование, дополнительное образование, образование.

FEATURES OF DISAGGREGATION OF MUNICIPAL INSTITUTION'S PERFORMANCE INDICATORS INTO INDICATORS OF EFFECTIVE CONTRACT

Tselishcheva E.F.

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



Целищева Е.Ф., Антыгина К.В.

Antygina K. V.

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

Object and purpose of work. The paper considers the problem of determining the performance indicators of teachers of the additional education institutions in the sphere of culture.

Methods. The research is based on the method of disaggregation (decomposition) of indicators, that allowed to develop individual performance indicators of teachers based on different groups of performance indicators of municipal educational institutions of culture.

Results. The authors proposed a system of individual performance indicators of teachers, that can be used as a basis for the introduction of effective contract for institutions. Identified problems of application of some of the indicators in practice (immeasurably, inaccessibility of indicators, irrelevance in relation to the results of the teacher's work, not applicable to all categories of teachers and others). Monitoring of the achievement of individual performance indicators proposed to be based on the application of computer technology.

Scope of the results. The results of this work can be used in similar educational institutions.

Conclusions. At the end of the authors conclude on the inadmissibility of the introduction of individual performance indicators without taking into account specificity of the institution. The authors identified the problem of deterrence of innovation because of an exhaustive list of indicators, inability to obtain a reward for achievement of indicators, not specified in the effective contract.

Key words: effective contract, efficiency, disaggregation, additional education, education.

Одним из приоритетных направлений развития социальной сферы является повышение качества и эффективности деятельности учреждений. В свою очередь, качество и эффективность деятельности учреждения складывается из эффективности каждого отдельного работника и руководителя учреждения. Наше исследование посвящено проблеме разработки критериев эффективности работников учреждений. Исследование проводилось на примере педагогов учреждений дополнительного образования детей в сфере культуры города Екатеринбурга. Образовательные учреждения культуры города планируют переход на эффективный контракт с педагогами с января 2015 года. Материалы исследования будут полезны руководителям учреждений при разработке показателей эффективности педагогических работников и составлении эффективного трудового контракта.

Оценка деятельности сотрудников по ключевым показателям эффективности давно практикуется в бизнесе: на ведущих предприятиях применяется специальная система KPI (key performance indicators), с помощью которой оценивается деловая активность сотрудников, подразделений и компании в целом. До настоящего времени учреждения социальной сферы такой системой не пользовались в полной мере. Однако в литературе есть работы на тему оценки эффективности педагогической деятельности (см., например, Н.В. Ключева, А.К. Марковой, В.А. Крутецкого, Л.С. Клесникова, Т.П. Утешева, Л.М. Митина, Ю.А. Самарина и др.). Немало работ посвящено теме поиска критериев оценивания и их обоснования (см., например, Б.Г. Ананьева, М. Ивановой, Е.А. Климова, А.Г. Ковалева, В.Н. Мясичева, И.М. Палей, К.К. Платонова, Ю.П. Поваренкова, В.Д. Шадрикова и др.).

Общий алгоритм разработки показателей эффективности педагогов включает: разработку перечня

показателей эффективности, определение критериев/индикаторов оценки достижения показателей эффективности, определение методов и периодичности оценки. По результатам разработки необходимо провести тестирование системы, необходимые корректирующие работы и только потом полученная система оценки эффективности педагогов может внедряться в практику.

При внедрении эффективного контракта в деятельность учреждений перед руководителями сохраняется задача доведения уровня заработной платы сотрудников до средней заработной платы учителей по региону. Таким образом, эффективный контракт должен позволить не только увеличить эффективность деятельности учреждения (а повышение эффективности в теории всегда сопряжено с сокращением затрат или увеличением отдачи), но и увеличить уровень средней заработной платы педагогов.

Особенностям внедрения эффективного контракта с педагогами посвящено немало нормативно-правовых актов федерального, регионального



Целищева Е.Ф., Антыгина К.В.

и муниципального уровня власти. Можно выделить несколько ключевых документов, содержащих методические рекомендации по разработке и внедрению эффективного контракта:

- Методические рекомендации по разработке органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления показателей эффективности деятельности подведомственных учреждений культуры, их руководителей и работников по видам учреждений и основным категориям работников (утв. Приказом Министерства культуры РФ от 28.06.2013 № 920);

- Рекомендации по оформлению трудовых отношений с работником государственного (муниципального) учреждения при введении эффективного контракта (Приказ Министерства труда и социальной защиты РФ от 26.04.2013 № 167н)

- Методические рекомендации по разработке органами местного самоуправления муниципальных образований в Свердловской области показателей эффективности деятельности муниципальных учреждений культуры и детских школ искусств, их руководителей и работников по видам учреждений и основным категориям работников (Приказ Министерства культуры Свердловской области от 04.10.2013 № 292).

К сожалению, до сих пор не существует универсального перечня показателей эффективности деятельности педагогов образовательных учреждений культуры (детских школ искусств, музыкальных и хоровых школ, художественных школ и др.). И руководители учреждений вынуждены сами разрабатывать модель эффективного контракта. В итоге она будет существенно различаться в зависимости от учреждений.

В методических рекомендациях по разработке органами местного самоуправления муниципальных образований в Свердловской области показателей эффективности деятельности муниципальных учреждений культуры и детских школ искусств, их руководителей и работников по видам учреждений и основным категориям работников (Приказ Министерства культуры Свердловской области от 04.10.2013 № 292) установлено, что показателями эффективности детских школ искусств являются:

1. доля выпускников, продолживших обучение в профессиональных образовательных организациях сферы культуры и искусства (процентов);

2. увеличение количества одаренных детей, участвующих в творческих мероприятиях по отношению к общей численности детей, обучающихся в детских школах искусств (процентов);

3. доля педагогических работников, имеющих первую и высшую квалификационную категории (процентов);

4. численность обучающихся в расчете на 1 педагогического работника (включая концертмейстеров) (человек);

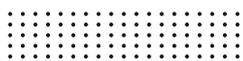
5. доля потребителей, удовлетворенных качеством услуги, от общего числа опрошенных (процентов).

В целом документ содержит перечни показателей эффективности для библиотек, музеев, театров, цирков, парков культуры, архивов и других учреждений культуры. Дополнительно, в указанном документе отражены свыше 20 показателей эффективности деятельности, применимые ко всем видам государственных и муниципальных учреждений.

При формировании показателей основных категорий сотрудников должны учитываться критерии полноты использования фонда рабочего времени, отсутствие претензий со стороны руководителя к исполнению должностных обязанностей, инициативности в работе, обмена опытом. Однако перечень из пяти показателей вряд ли можно назвать исчерпывающим. Более того, ряд показателей вызывает вопросы. Например, второй показатель – что значит одаренные дети? Можем ли мы учитывать активность простых детей в творческих мероприятиях?

В соответствии с методическими рекомендациями по разработке органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления показателей эффективности деятельности подведомственных учреждений культуры, их руководителей и работников по видам учреждений и основным категориям работников (утв. Приказом Министерства культуры РФ от 28.06.2013 № 920) необходимо проводить дезагрегирование показателей эффективности деятельности учреждения с показателями деятельности отдельных категорий работников. Предполагается, что в стремлении повысить эффективность каждого отдельного педагога необходимо повысить эффективность деятельности учреждения в целом, а коллектив должен работать как команда и ориентироваться на достижение командных, а не индивидуальных результатов.

Для дальнейшей работы мы использовали перечень показателей эффективности деятельности муниципальных учреждений дополнительного образования детей в сфере культуры города Екатеринбурга. Документ был разработан Управлением культуры Администрации города Екатеринбурга и используется при составлении и сдачи ежеквартальной отчетности учреждениями. Документ опубликован не был и носит внутренний характер. Все показатели эффективности учреждения в соответствии с указанной выше методикой Министерства культуры РФ мы разделили на группы и разработали свой вариант показателей эффективности педагогов, который в дальнейшем



Целищева Е.Ф., Антыгина К.В.

Таблица 1. Деагрегирование показателей эффективности основной деятельности учреждения в показатели педагога

Показатели эффективности деятельности учреждения	Показатели эффективности деятельности педагога
Уровень удовлетворенности граждан качеством предоставления учреждением услуг (осуществляется на основе анкетирования потребителей)	Отсутствие жалоб от родителей и учеников
Доля выпускников, продолживших обучение в профессиональных образовательных организаций сферы культуры	Доля выпускников, продолживших обучение в профессиональных образовательных организаций сферы культуры
Количество работников учреждения, прошедших повышение квалификации и (или) профессиональную подготовку (человек)	Повышение квалификации, получение профессионального образования педагогом, получение дополнительного образования
Участие в конкурсах профессионального мастерства, творческих лабораториях, экспериментальных группах	Участие в конкурсах профессионального мастерства, лауреат/призер конкурсов, наличие званий «лучший педагог»

Таблица 2. Деагрегирование показателей эффективности инновационной деятельности учреждения в показатели педагога

Показатели эффективности деятельности учреждения	Показатели эффективности деятельности педагога
Количество размещенной новостной информации о деятельности школы на школьном, районном и городском сайте Управления культуры Администрации города	Ведение мониторинга успеваемости учащихся в электронной форме. Осуществление взаимодействия педагога с родителями в электронной форме (по электронной почте, через персональную страницу на сайте учреждения)
Доля педагогических работников, освоивших информационно-коммуникационные технологии	Использование информационно-коммуникационных технологий в преподавательской деятельности.

может использоваться при введении эффективных контрактов в муниципальных образовательных учреждениях культуры (детских школах искусств).

Первая группа – показатели основной деятельности учреждения. Пример деагрегирования показателей основной деятельности учреждений представлен в таблице 1.

Здесь необходимо отметить, что периодичность измерения показателей эффективности педагога по основной деятельности сильно различается: мониторинг жалоб необходимо осуществлять непрерывно (например, еженедельно), в то время как продолжение обучения выпускниками школ – раз в год. Может также показаться, что само по себе отсутствие жалоб – не показатель эффективности. Уровень удовлетворенности потребителей необходимо оценивать на основе анкетирования, но в анкете, вероятно, некорректно будет отражать фамилии конкретных педагогов. Более того, возникает вопрос о том кого анкетировать – детей или их родителей.

Что касается второго показателя, то здесь во-многом, все зависит от типа учреждения. Традиционно, много выпускников художественных школ продолжают обучение в профессиональных учреждениях, в то время, как обучение в музыкальных школах,

школах искусств зачастую не связывается с использованием знаний в дальнейшей карьере, а рассматривается потребителями услуг (родителями) как основа для общего эстетического развития и повышения занятости во внеучебное время.

Третий показатель можно рассматривать как в статике, так и в динамике (можно присваивать дополнительные баллы за наличие профессионального образования, а можно только за улучшение показателя – в момент получения образования, повышения квалификации).

Данный перечень показателей эффективности педагогов мы могли бы расширить, добавив в него показатели дисциплинарной ответственности педагогов, которые отсутствуют в показателях эффективности учреждений в целом:

- соблюдение сроков и форм предоставления сведений, отчетов;
- своевременное, качественное и эффективное выполнение должностных обязанностей (отсутствие прогулов, опозданий, отмены уроков и т. д.).

Вторая группа – показатели инновационной деятельности учреждения. Пример показателей и их деагрегирования представлен в таблице 2.

Степень использования информационно-коммуникационных технологий педагогами может существенно различаться. Например, они могут использоваться для:

- художественного творчества (компьютерная графика, аранжировка, компьютерная музыка и т. д.;
- демонстрации учебного материала (электронные презентации, фильмы);
- проведения Интернет-экскурсий, Интернет-олимпиад, Интернет-выставок.

Именно поэтому можно установить разные оценки эффективности в баллах в зависимости от степени использования информационно-коммуникационных технологий. Например, 1 балл за каждый пункт, максимум 3 балла.

Не всегда инновации основаны на применении компьютерных технологий. Анкетирование педагогов, которое мы проводили весной 2014 года в школах показало, что могут использоваться другие инновации:

новые методики пения, интуитивная живопись, мастер-классы и др. Это необходимо учесть в показателях эффективности педагога.

Третья группа. Одними из важнейших показателей эффективности учреждений дополнительного образования детей в сфере культуры являются показатели творческой деятельности.

Показатель участия в конкурсах, получения грантов из показателей эффективности учреждения может дезагрегироваться в показатель эффективности педагога, отражающий как участие в конкурсах, так и победу на конкурсах – то есть можно оценивать процесс, а можно результат. Наиболее сложным является установление баллов за выполненную работу. Многие педагоги в личной беседе с нами отмечали, что школы устанавливают больший балл за участие/победу во всероссийских и международных конкурсах и меньший балл за участие/победу в районных и городских конкурсах. Однако, по мнению педагогов, необходимо учитывать степень

Таблица 3. Дезагрегирование показателей эффективности творческой деятельности учреждения в показатели педагога

Показатели эффективности деятельности учреждения	Показатели эффективности деятельности педагога
Количество культурно-массовых мероприятий (фестивалей, выставок, смотров, конкурсов, научных конференций и др.), проведенных силами учреждения (единиц)	Организация (участие в организации) внутришкольных культурно-массовых мероприятий. Участие в проведении внутришкольных культурно-массовых мероприятий
Результативность участия в конкурсах, получение грантов	Подготовка участников конкурсов разных уровней (районных, городских, областных, всероссийских, международных). Доля учащих лауреатов и призеров конкурсов, выставок, фестивалей. Получение грантов на участие в конкурсах, реализацию проектов

Таблица 4. Дезагрегирование показателей эффективности научной деятельности учреждения в показатели педагога

Показатели эффективности деятельности учреждения	Показатели эффективности деятельности педагога
Количество изданных каталогов, научно-исследовательских трудов, альбомов, буклетов, путеводителей, краеведческой и иной литературы по профильной деятельности учреждения	Общий объем опубликованных научно-исследовательских работ педагога (статей, монографий)

Таблица 5. Дезагрегирование показателей эффективности методической деятельности учреждения в показатели педагога

Показатели эффективности деятельности учреждения	Показатели эффективности деятельности педагога
Количество разработанных методик для применения в учебном процессе школы	Общий объем авторских методических пособий, учебных программ
Количество разработанных и примененных в учебном процессе здоровьесберегающих методик и технологий	Нет показателя



Целищева Е.Ф., Антыгина К.В.

затраченных усилий на подготовку учащегося к конкурсу – к городским конкурсам готовиться не проще, чем к всероссийским.

Данную группу показателей можно дополнить показателями участия педагогов в творческих коллективах, в творческих проектах.

Четвертая группа – показатели научной деятельности учреждения.

Данную группу показателей можно дополнить показателями участия педагогов в научных конференциях, научно-исследовательских проектах.

Пятая группа показателей – показатели методической деятельности.

Для повышения заинтересованности педагогов с большим стажем в осуществлении методической поддержки молодых педагогов можно дополнить пятую группу показателей показателями:

- участие в проведении открытых уроков, методических семинарах, школ молодых преподавателей;
- курирование (наставничество) молодых педагогов;
- руководство практикой стажеров.

Что касается здоровьесберегающих технологий, то вряд ли педагог отвечает за санитарное состояние кабинета, тем не менее он может уделять внимание на занятиях проведению физминуток или динамических пауз для учащихся.

В целом предложенный перечень показателей эффективности не является исчерпывающим и зависит от специфики деятельности учреждения дополнительного образования детей в сфере культуры, его кадрового состава и приоритетных задач, стоящих перед учреждением (возможно, даже, зафиксированных в дорожной карте).

Целый ряд показателей может оказаться неприменимым для оценки эффективности деятельности педагога. Так, например, на практике в показателях эффективности можно встретить показатели стажа работы, квалификационной категории, которые отражают, на наш взгляд не достижения, а необходимые условия работы. Необходимо помнить, что оплата труда педагога складывается из трех составляющих – оклада, компенсационных выплат и стимулирующих выплат. Стаж и квалификационная категория определяют базовую (и наибольшую в идеале) часть заработной платы педагога – оклад, в то время, как показатели эффективности относятся к стимулирующей части заработной платы педагога и направлены на увеличение активности деятельности педагога, не входящей в его прямые должностные обязанности, но получающей отражение в улучшении показателей эффективности учреждения в целом.

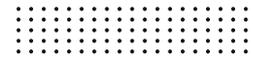
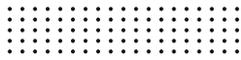
На практике могут также возникнуть проблемы в измерении и оценке показателей эффективности

педагогов (необходимо чтобы показатели были измеримыми), разграничении показателей, отражающих процесс и результат, в достижимости и релевантности установленных показателей (в учреждении работают разные категории педагогов – совместители, молодые педагоги и т. п. – для которых показатели могут оказаться недостижимыми и нерелевантными).

Другая проблема – определение уровня значимости показателей эффективности, определение весовых коэффициентов, установление за достижение показателей адекватного количества баллов. Здесь важно понимать за что присваивается балл – за достижение показателя или за его улучшение в динамике. На наш взгляд, особое внимание должно уделяться не тому, сколько баллов набрал работник, а тому, как будут в дальнейшем набранные баллы изменяться, какова будет их динамика (положительная или отрицательная). Очень часто в показателях эффективности педагогов учреждений дополнительного образования детей используются показатели подготовки лауреатов конкурсов. При этом, для подготовки лауреатов международных и всероссийских конкурсов устанавливается более высокое количество баллов, нежели для подготовки к региональным и городским конкурсам. Однако, с точки зрения работника такая градация может показаться несправедливой, так как при установлении баллов необходимо ориентироваться не только на престижность конкурса, но также на объем затраченных педагогом усилий.

Мониторинг набранных педагогами баллов и поощрение за повышение эффективности, несомненно, приведет к увеличению в разы объема бумажной работы. Но возможно рассмотреть вопрос об автоматизации подсчета и анализа динамики набранных баллов. По аналогии в коммерческой сфере внедрение систем оценок КРП в большинстве случаев предполагает использование специализированного программного обеспечения.

Необходимо помнить, что недостаточная проработанность показателей и критериев эффективности деятельности работников организаций приведет к тому, что их дальнейшее применение впоследствии будет носить формальный характер. А главная цель, все-таки – создать стимулы у педагога для работы на интересы учреждения в целом. Возможно возникновение противоположной проблемы – в погоне за максимально исчерпывающим перечнем показателей эффективности педагога есть риск потерять инициативу, творческий подход. Педагоги не будут заинтересованы в реализации себя по тем направлениям, которые не предусмотрены в эффективном контракте. В этом смысле контракт может стать неким образцом или стандартом, который тормозит прогресс и инновации в учреждениях.



Целищева Е.Ф., Антыгина К.В.

Литература:

- 1 О мероприятиях по реализации государственной социальной политики: Указ Президента РФ от 07.05.2012 № 597 // Собрание законодательства РФ. 2012. № 19. Ст. 2334.
- 2 Об утверждении программы поэтапного совершенствования системы оплаты труда в государственных (муниципальных) учреждениях на 2012-2018 гг.: Распоряжение Правительства РФ от 26.11.2012 № 2190-р // Собрание законодательства РФ. 2012. № 49. Ст. 6909.
- 3 Об утверждении плана мероприятий («дорожная карта») «Изменения в отраслях социальной сферы, направленные на повышение эффективности сферы культуры: Распоряжение Правительства РФ от 28.12.2012 № 2606-р (ред. от 30.04.2014) // Собрание законодательства РФ. 2013. № 2. Ст. 137.
- 4 Методические рекомендации по взаимосвязке системы отраслевых показателей эффективности деятельности в сфере культуры от федерального уровня до конкретного учреждения и работника: Письмо Министерства культуры РФ от 05.08.2014 № 166-01-39/04-НМ. Документ опубликован не был [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
- 5 Об утверждении методических рекомендаций по разработке органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления показателей эффективности деятельности подведомственных учреждений культуры, их руководителей и работников по видам учреждений и основным категориям работников: Приказ Минкультуры России от 28.06.2013 № 920 [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
- 6 Об утверждении рекомендаций по оформлению трудовых отношений с работником государственного (муниципального) учреждения при введении эффективного контракта: Приказ Минтруда РФ от 26.04.2013 № 167н (ред. от 20.02.2014) // Ваше право. 2013. № 16.
- 7 Методические рекомендации по разработке органами местного самоуправления муниципальных образований в Свердловской области показателей эффективности деятельности муниципальных учреждений культуры и детских школ искусств, их руководителей и работников по видам учреждений и основным категориям работников: Приказ Министерства культуры Свердловской области от 04.10.2013 г. № 292 [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
- 8 Бердашкевич А.П. Каким должен быть эффективный контракт для учителя? // Народное образование. 2012. № 7. С. 40–42.
- 9 Гриценко В.В. Административно-правовое регулирование заработной платы в бюджетной сфере: мифы и реальность // Административное право и процесс. 2013. № 6. С. 68–71.
- 10 Лельчицкий И.Д. Идеал учителя как научное понятие // Педагогика. 2005. № 1. С. 79–85.
- 11 Ткаченко М.И. Реализация процедуры оценки качества деятельности педагогических работников образовательных организаций в рамках внедрения механизма эффективного контракта // Управление экономическими системами: электронный научный журнал. 2014. № 7 (67). С. 2.

References:

- 1 On measures for implementation of the state social policy: Presidential Decree of 07.05.2012 № 597 // Collection of Laws of the Russian Federation. 2012. № 19. Art. 2334.
- 2 On approval of program of the gradual improvement of the system of remuneration in the state (municipal) institutions in 2012-2018.: Order of the Government of the Russian Federation of 26.11.2012 № 2190-p // Collection of Laws of the Russian Federation. 2012. № 49. Art. 6909.
- 3 On approval of the Action Plan («Roadmap») «Changes in the social sphere, to improve the effectiveness of cultural sphere: Order of the Government of the Russian Federation of 28.12.2012 № 2606-p (ed. by 04.30.2014) // Collection of Laws of the Russian Federation. 2013. № 2. Art. 137.
- 4 Methodical recommendations on the coherence between sectoral system of performance indicators in the sphere of culture from the federal level to the particular institution and the employee: Letter from the Ministry of Culture of 05.08.2014 № 166-01-39 / 04-NM. The document has not been published [e-resource]. Access from the reference and legal system «ConsultantPlus».
- 5 On approval of the methodical recommendations for the development by state authorities of the Russian Federation and local self-government performance indicators of the subordinate cultural institutions, their directors and employees by institutions and major categories of workers: Order of the Ministry of Culture of Russia from 28.06.2013 № 920 [e-resource]. Access from the reference and legal system «ConsultantPlus».
- 6 On approval of the recommendations on the formulation of labor relations with an employee of the state (municipal) institutions by introducing an effective contract: Order of the Ministry of Labor of the Russian Federation of 04.26.2013 № 167n (ed. by 20.02.2014) // Vashe pravo. 2013. № 16.
- 7 Methodical recommendations for the development by local self-government of municipalities in the Sverdlovsk region performance indicators of municipal cultural institutions and children's art schools, their managers and employees by type of establishment and the main categories of workers: Order of the Ministry of Culture of Sverdlovsk region from 10.04.2013, № 292 [e-resource]. Access from the reference and legal system «ConsultantPlus».
- 8 *Berdashkevych A.P.* What should be effective contract for teachers? // *Narodnoye obrazovaniye*. 2012. № 7. P. 40–42.
- 9 *Gricenko V.V.* Administrative and legal regulation of wages in the public sector: Myths and Realities // *Administrativnoye pravo I process*. 2013. № 6. P. 68–71.
- 10 *Lelechickiy I.D.* The ideal teacher as a scientific concept // *Pedagogika*. 2005. № 1. P. 79–85.
- 11 *Tkachenko M.I.* The implementation of procedures for assessing the quality of educational organization's teachers in the framework of the implementation of a mechanism for effective contract // *Upravleniye ekonomicheskimi sistemami: electronic scientific journal*. 2014. № 7 (67). P. 2.



Целищева Е.Ф., Антыгина К.В.

Литература:

- 12 Учреждения дополнительного образования детей (данные статистики и мониторинга экономики образования) // Вопросы образования. 2013. № 2. С. 209–232.
- 13 Целищева Е.Ф. Анализ эффективности бюджетных расходов муниципальных учреждений // Финансовая аналитика: проблемы и решения. 2014. № 14. С. 40–50.
- 14 Шайбакова Л.Ф., Алексеева Н.Г., Тельминова Л.Б., Тельминов А.А. Готовность педагогических работников образовательных учреждений к заключению эффективного контракта // Известия Уральского государственного экономического университета. 2014. № 1. Том 51. С. 105–110.
- 15 Эффективный контракт в образовании. По данным статистики и мониторинга экономики и образования // Вопросы образования. 2013. № 3. С. 141–151.

References:

- 12 Institutions of additional education of children (statistics and monitoring of the Economics of Education) // Voprosy obrazovaniya. 2013. № 2. P. 209–232.
- 13 Tselishcheva Ye.F. Analysis of the effectiveness of municipal institution's budget expenditures // Finansovaya politika: problemy I resheniya. 2014. № 14. P. 40–50.
- 14 Shaibakova L.F., Alekseeva N.G., Telminova L.B., Telminov A.A. Willingness of teachers of educational institutions to the conclusion of the effective contract // Izvestija Uralskogo gosudarstvennogo ekonomicheskogo universiteta. 2014. № 1. Vol. 51. P. 105–110.
- 15 Effective contract in Education. According to the statistics and monitoring of economic and educational // Voprosy obrazovaniya. 2013. № 3. P. 141–151.

**ПРОБЛЕМЫ ОРГАНОВ
МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ПО МОБИЛИЗАЦИИ
ДОХОДОВ В МЕСТНЫЙ БЮДЖЕТ ОТ ПРИВАТИЗАЦИИ
И АРЕНДЫ ОБЪЕКТОВ МУНИЦИПАЛЬНОГО
ИМУЩЕСТВА (НА ПРИМЕРЕ СОСЬВИНСКОГО
ГОРОДСКОГО ОКРУГА)**

Качанова Е.А.

кандидат экономических наук, доцент, декан факультета экономики и менеджмента Уральского института управления – филиала, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия), 620990, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 марта, д. 66, к. 514, elena.kachanova@uapa.ru

Спицина С.В.

магистрант Уральского института управления – филиала, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия), 620990, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 марта, д. 66, svetlana.c-75@bk.ru

УДК 336.1:352
ББК 65.261.7

Цель. Изучение проблем органов местного самоуправления по увеличению доходной части местных бюджетов от использования и продажи объектов муниципального имущества в современных условиях.

Методы. Проанализирована динамика поступлений денежных средств от приватизации и аренды объектов муниципального имущества муниципального образования.

Результаты. Выявлены ключевые причины отклонений фактических поступлений денежных средств от плановых значений в части продажи и использования муниципального имущества Сосьвинского городского округа, даны практические рекомендации по повышению доходов местного бюджета за счет аренды и продажи объектов муниципальной собственности.

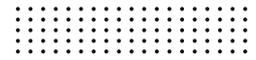
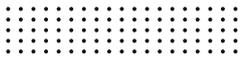
Научная новизна. Определен комплексный подход к повышению доходного потенциала бюджета муниципального образования, даны понятия эффективного использования и эффективного управления муниципальной собственностью.

Ключевые слова: муниципальное имущество, доходы местного бюджета, приватизация, аренда.

**PROBLEMS OF LOCAL GOVERNMENT REVENUE
MOBILIZATION INTO THE LOCAL BUDGET
FROM PRIVATIZATION AND RENT OF MUNICIPAL PROPERTY
(AT THE EXAMPLE OF SOSVINSKY CITY DISTRICT)**

Kachanova E.A.

Candidate of Science (Economics), Associate Professor, Dean of the Economics and Management Faculty. Ural Institute of Management-branch of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), 66, 8 Marta St., Yekaterinburg, 620990, elena.kachanova@uapa.ru



Качанова Е.А., Спицына С.В.

Spicyna S.V.

master student of the Ural Institute of Management-branch of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), 66, 8 Marta St., Yekaterinburg, 620990, svetlana.c-75@bk.ru

Purpose. Studying the problems of local governments on increasing local revenues from the use and sale of municipal property in modern conditions.

Methods. Analyzed the dynamics of the cash inflows from privatization and lease of municipal property of the municipality.

Results. Identified key causes of deviations of actual cash flows from the planned values in the sale and use of municipal property in Sosvinsky urban district, was given practical recommendations to improve the local budget revenues by leasing and sale of municipal property.

Scientific novelty. Defined a comprehensive approach to improving the earnings potential of the municipal budget, given the concept of efficient use and effective management of municipal property.

Key words: municipal property, local budget revenues, privatization, rent.

Недостаточность финансирования полномочий муниципалитетов является одной из важнейших нерешенных проблем в Российской Федерации. В условиях реформирования местного самоуправления вновь поднят вопрос о необходимом и достаточном финансовом обеспечении муниципальных образований, так как собственные доходы с трудом покрывают текущую деятельность, средства идут на «латание дыр», а не на стратегическое развитие. В связи с этим «на современном этапе решение вопроса об увеличении доходной базы местных бюджетов и создание стимулов для органов местного самоуправления к наращиванию экономического потенциала»[1] является основой для дальнейшего социально-экономического развития муниципалитета.

Целью настоящей статьи является детальное изучение, анализ и обобщение основных проблем муниципалитетов по увеличению доходной части местных бюджетов от использования и продажи объектов муниципального имущества в современных условиях и выработка предложений по их разрешению.

Авторами на примере Сосьвинского городского округа рассмотрен процесс формирования плановых значений доходов бюджета от продажи и использования муниципального имущества, проанализирована динамика поступления денежных средств, выявлены основные проблемы достижения установленных показателей и на практической основе предложены пути совершенствования увеличения доходной части местного бюджета за счет использования и продажи муниципального имущества.

Одновременное рассмотрение опыта, проблем и путей их решения управления муниципальной собственностью путем ее приватизации и передачи в аренду является комплексным подходом решения вопросов эффективного использования и управления материальными ресурсами округа.

Изучению проблем органов местного самоуправления по мобилизации доходов в местный бюджет от приватизации и аренды объектов муниципального имущества посвящено много исследований. Н.Ю. Коротина в своей работе рассматривает проблемы пополнения бюджета «неравномерностью

и трудной прогнозируемостью»[2] собираемости неналоговых доходов, так как они имеют разовый характер поступлений.

С.В. Данилова уделяет внимание трудностям администрирования денежных средств, поступающих от использования имущества и земель:

- не выработана единая система оценки объектов;
- учета арендаторов и взимания рентных платежей;
- отсутствие механизмов реального воздействия на неплательщиков[3].

По мнению авторов настоящей статьи, органам местного самоуправления Сосьвинского городского округа необходимо выработать комплексный подход к решению проблем по мобилизации доходов от приватизации и аренды муниципального имущества, включая прогнозирование поступлений платежей от приватизации и аренды существующих объектов имущества и земельных участков, а также выявление неиспользуемых; организацию мониторинга поступлений средств по заключенным договорам; проведение анализа отклонений фактических значений от прогнозных; выявление причин, оказывающих прямое или косвенное влияние на пополнение бюджета; выработку конкретных мероприятий, позволяющих нарастить доходный потенциал бюджета городского округа; организацию контроля за достижением установленных значений показателей.

Муниципальная собственность – один из основных ресурсов роста поступлений в местный бюджет собственных доходов, в связи с чем стабильное функционирование муниципалитета, его финансовая самостоятельность напрямую связана с эффективным управлением и использованием муниципальной собственности. В соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации органы местного самоуправления вправе распоряжаться муниципальной собственностью (имуществом, земельными участками) путем передачи его в хозяйственное ведение, в оперативное управление, в аренду, путем его приватизации и иных, не запрещенных законодательством, сделок.

Приватизация муниципальной собственности является также и средством стимулирования роста малого и среднего предпринимательства, так как предприниматели могут получить необходимые помещения, как для начала своей предпринимательской деятельности, так и на получение кредита на развитие бизнеса на более выгодных условиях. В настоящее с целью стимулирования развития малого и среднего бизнеса преимущество приватизации отдается тем предпринимателям, которые арендовали выставленную на продажу недвижимость долгое время.

Приватизация муниципальной собственности – один из способов избавления от имущества, которое не может эффективно использоваться, имеет большой процесс износа и находится на балансе муниципального учреждения и на содержание которого местный бюджет несет расходы.

Сосьвинский городской округ выступает как властная структура муниципального образования, «устанавливающая нормы и правила управления и продажи имущества, организующая взаимодействие всех структур исполнительной и законодательной власти и хозяйствующих субъектов»[4], и как хозяйствующий

субъект, осуществляющий свою деятельность на рынке. В муниципальном образовании в соответствии с основными стратегическими документами развития городского округа создана нормативно-правовая база, регулирующая ценообразование и технологию продаж и аренды муниципальной собственности.

Приватизация муниципальной собственности – важная составная часть экономического развития городского округа, углубления отношений собственности. В соответствии с Федеральным законом от 21 декабря 2001 года № 178-ФЗ «О государственной и муниципальной приватизации имущества» в Сосьвинском городском округе ежегодно утверждается прогнозный план приватизации муниципального имущества, в соответствии с которым в доходную часть местного бюджета поступают средства от продажи муниципальной собственности. Составлению плана приватизации предшествует работа отраслевых органов администрации муниципального образования по выявлению объектов, неиспользуемых для выполнения полномочий органов местного самоуправления, осуществляется подготовка технической документации и определение начальной цены. В течении финансового года прогнозный план приватизации корректируется в зависимости от экономической ситуации: учитываются вновь выявленные и выставленные на продажу объекты имущества и земельные участки или снимаются с продажи нереализуемые.

Мониторинг поступления платежей, отклонение их от плановых (прогнозных) значений осуществляет структурное подразделение администрации муниципального образования, обобщает и предоставляет информацию для принятия дальнейших стратегических решений.

В общем объеме неналоговых доходов (без учета безвозмездных поступлений из бюджета Свердловской

Таблица 1. Динамика поступлений доходов от приватизации, в тыс. руб.

Наименование	2011		2012		2013	
	план	факт	план	факт	план	факт
Доходы от продажи материальных и нематериальных активов, всего:	4392,0	4521,5	10664,9	6195,9	3881,7	608,8
в том числе:						
доходы от реализации имущества, находящегося в собственности городских округов, в части реализации основных средств по указанному имуществу	3092,0	3287,9	8456,9	4254,5	3631,7	464,3
доходы от продажи земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена	200,0	21,2	208,0	26,0	16,0	2,3
доходы от продажи земельных участков, находящихся в собственности городских округов	1100,0	1212,4	2000,0	1915,5	234,0	142,2

области) доходы от продажи и использования имущества составили: в 2011 году – 5,4 процентов, 2012 – 6,0 процентов, 2013 – 0,9 процентов).

Из таблицы 1 видно, что наблюдается тенденция снижения фактического поступления средств как в абсолютных, так и в относительных значениях. Так поступление в 2011 году составило 102,9 процента от планового значения, в 2012 году – 58,1 процента, 2013 год – 15,7 процента.

Авторами статьи выделена основная проблема использования муниципального имущества – рост задолженности по арендным платежам, которая составляет: на 01 января 2012 года – 802,3 тыс. рублей, 2013 года – 1342,6 тыс. рублей; 2014 года – 2884,1 тыс. рублей. По структуре объекта использования наибольшая задолженность представлена по аренде земельных участков (75,2 процента), в структуре должников по количеству наибольший удельный вес занимают субъекты малого и среднего бизнеса (90,4 процента), что позволяет говорить об их низкой платежеспособности. Основными причинами образования задолженности является прекращение деятельности субъектов малого и среднего бизнеса, их неплатежеспособность, а также обременение земельных участков другими субарендаторами и собственниками.

По мнению авторов, основными проблемами, влияющими на снижение поступления средств от продажи и использования имущества, также являются:

1. Объекты муниципальной собственности, имеющие наибольшую инвестиционную привлекательность, реализованы в первую очередь, реализуются объекты недвижимости имеющие большой процент износа, преимущественно деревянные по материалу стен; реализуются земельные участки, территориально не привлекательные для бизнеса.

2. Подготовка технической документации на вновь поставленные на учет объекты недвижимости

занимает длительное время по причине перегруженности органов технической инвентаризации.

3. Отсутствие в муниципальном образовании специалистов и организаций, осуществляющих межевание земельных участков и постановку их на кадастровый учет.

4. Недостаточность средств местного бюджета на проведение технической инвентаризации объектов с целью дальнейшей постановки на учет. Денежные средства в первоочередном порядке направляются на регистрацию объектов, обслуживание и содержание которых относится к вопросам местного значения.

5. Большой период осуществления мероприятий передачи объектов федеральной собственности. Учреждения ГУФСИН, расположенные на территории Сосьвинского городского округа, процедуру передачи объектов соцкультбыта осуществляют длительное время (от 1 года до 5 лет), что в результате приводит к тому, что в муниципалитет принимается имущество, на реконструкцию или проведения капитального ремонта которого необходимо предусматривать большой объем средств местного бюджета.

6. Реализация объектов муниципальной собственности осуществляется на втором этапе после снижения цены (с учетом отсечения 50 процентов от начальной цены).

В целях мобилизации поступления в местный бюджет доходов от использования муниципальной собственности, органам местного самоуправления Сосьвинского городского округа необходимо постоянно проводить работу в нескольких направлениях. Одно из наиболее важных – «администрирование доходов и повышения собираемости» [5]:

1. отслеживать своевременность заключения и исполнения договоров аренды имущества и земельных участков, правильность начисления и своевременность уплаты арендных платежей;

Таблица 2. Динамика поступлений доходов от аренды имущества, тыс. руб.

Наименование дохода	2011 год		2012 год		2013 год	
	план	факт	план	факт	план	факт
Доходы от использования имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности	1508,0	1687,0	2007,0	2215,9	2370,0	2442,9
в том числе:						
Аренда земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена	488,0	518,0	527,0	656,4	870,0	923,4
Аренда имущества, находящегося в собственности городских округов	1020,0	1169,0	1480,0	1559,5	1500,0	1519,5



Качанова Е.А., Спицина С.В.

2. проводить претензионную работу с должниками, взыскивать образовавшуюся задолженность в судебном порядке;

3. организовать взаимодействие со службой судебных приставов для взыскания задолженности по исполнительным листам;

4. осуществлять контроль за использованием муниципальной собственности по его виду разрешенного использования, в том числе в рамках осуществления муниципального контроля.

Вторым, не менее важным направлением, является выявление неучтенных, безхозных объектов на территории муниципального образования, принятие их в казну. Работа в данном направлении позволит создать «дополнительный резерв доходной части местного бюджета» [6].

В-третьих, необходимо учитывать проблемы кадрового состава органов местного самоуправления, отсутствие стимула муниципальных служащих к улучшению деятельности в направлении повышения доходного потенциала муниципалитета.

Контроль за деятельностью, связанной с продажей и использованием муниципального имущества, должен осуществляться на всех стадиях: на стадии формирования и утверждения прогнозных планов; на стадии их исполнения; при подведении итогов отчетного финансового года. Под контроль, по мнению авторов, должны попадать такие элементы как: наличие инвентаризации объекта; определение его продажной, а также рыночной стоимости; для земельных участков постановка на кадастровый учет; наличие обременения; договоры купли-продажи или аренды муниципального имущества, их соответствие действующему законодательству; условия конкурса и их выполнение покупателями и арендаторами. Элементом контроля является контроль за поступлением в доход бюджета денежных средств в результате сделок по сдаче в аренду или купли-продажи муниципальной собственности.

Работа органов местного самоуправления Сосьвинского городского округа по использованию и управлению муниципальной собственностью должна строиться на принципах целесообразности и эффективности. По мнению авторов, финансовая деятельность органов местного самоуправления направлена в первоочередном порядке на «латание дыр» бюджета, тем самым приоритет отдается продаже муниципальной собственности, вопрос долгосрочного использования объектов отодвигается на второй план.

Эффективность использования муниципальной собственности, во-первых, необходимо рассматривать с точки зрения получения дохода. Можно продать объект собственности за небольшие деньги, получить разовое поступление в доход местного бюджета,

а можно получать регулярные платежи по наиболее привлекательному объекту. Другими словами, удельный вес доходов бюджета от хозяйственного использования имущества – показатель его эффективного использования.

Эффективность использования объектов муниципальной собственности можно рассматривать с точки зрения общественной пользы. Использование муниципальной собственности не должно вредить внешнему виду населенных пунктов, не должно нести отрицательных показателей развития муниципального образования.

Использование муниципального имущества необходимо рассматривать с точки зрения экономии бюджетных средств, т. е. рассматривать возможность уменьшения сети муниципальных учреждений, тем самым проводить оптимизацию расходов бюджета. По мнению авторов, в данном направлении органы местного самоуправления Сосьвинского городского округа активную политику не проводят.

Если говорить об эффективном управлении, то степень эффективности необходимо оценивать уровнем удовлетворенности всех заинтересованных сторон в решении тех или иных проблем. Оценить эффективность управления только количественными показателями не представляется возможным, так как «управление муниципальными финансами» [7], и собственностью это специфическая сфера деятельности, в которой зачастую важно не количество решенных вопросов, а качество их решения.

В статье проведен анализ поступлений средств в местный бюджет Сосьвинского городского округа от использования муниципальной собственности, выявлены проблемы и даны практические рекомендации по их решению, а так же определены основные понятия эффективного использования муниципальной собственности. Авторы считают, что для перехода «от выживания к устойчивому развитию» [8] муниципального образования как территории необходимо:

- осуществление грамотного комплексного подхода к вопросу управления и использования муниципальной собственности;
- использование принципа целесообразности и эффективности в деятельности органов местного самоуправления;
- внедрение оценки удовлетворенности деятельности публично-правовых образований конечными получателями услуг.

Используя вышеуказанные подходы при осуществлении деятельности, вырабатывая механизмы их применения, у органов власти на местах появляются резервы повышения доходного потенциала любого муниципального образования.



Качанова Е.А., Спицина С.В.

Литература:

- 1 Основы концепции развития местного самоуправления в Российской Федерации на среднесрочный период: итоговый документ Всероссийского Съезда муниципальных образований [электронный ресурс]. URL: http://krd.ru/gorodskaya-duma/vserossiyskiy-sovet-mestnogo-samoupravleniya/provedenie-zasedaniya-m-s/osnovu_konc/ (дата обращения 20.10.2014).
- 2 Коротина Н.Ю. Возможности роста доходов муниципальных образований // Муниципалитет: экономика и управление: научно-информационный журнал. 2012 [электронный ресурс]. URL: <http://municipal.uapa.ru/ru-ru/issue/2012/02/09/> (дата обращения 22.10.2014).
- 3 Данилова С.В. Повышение собираемости доходов бюджетов на муниципальном уровне / С.В. Данилова, М.С. Максимов // Молодой ученый. 2014. № 4. С. 496–500.
- 4 Мосунов Ю.Г. Продажа государственного и муниципального имущества: проблемы и опыт // Недвижимость и инвестиции. Правовое регулирование. 2000. № 2-3 (3-4). С. 45–50.
- 5 Качанова Е.А. Оценка бюджетного и налогового мультипликатора для планирования деятельности публично-правовых образований России в среднесрочной перспективе // Вопросы управления. 2012. № 4. С. 3–15.
- 6 Качанова Е.А. Финансовые основы местного самоуправления: теоретические и практические проблемы. Отв. ред. акад. РАН А.И. Татаркин. Екатеринбург: Институт Экономики УрО РАН, 2011.
- 7 Качанова Е.А. Реализация принципов регулирования расходных обязательств местного самоуправления в структуре расходов местных бюджетов России // Муниципалитет: экономика и управление: научно-информационный журнал. 2012. № 1(2). С. 37–43.
- 8 Тургель И.Д. Монофункциональные города России: от выживания к устойчивому развитию. Екатеринбург: УрАГС. 2010.
- 9 Бюджетный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (ред. от 04.10.2014) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2015) [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».
- 10 Гражданский кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (ред. от 05.05.2014) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.09.2014) [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».
- 11 Михайлов А.Г. Способы распоряжения муниципальной собственностью в городских округах: проблемы и направления совершенствования // Вопросы управления: научно-информационный журнал. 2011. [электронный ресурс]. URL: <http://vestnik.uapa.ru/ru-ru/issue/2011/01/07/> (дата обращения 29.10.2014).
- 12 Утюшева Л.Д. Малый бизнес в условиях модернизации местного самоуправления // Российское предпринимательство. 2013. № 6. С. 48–54.
- 13 Официальный сайт Сосьвинского городского округа [электронный ресурс]. URL: http://sosvaokrug.ru/index.php?page_link=duma_doc (дата обращения 22.10.2014).

References:

- 1 The basis of the concept of local self-government in the Russian Federation in the medium term: the outcome document of the All-Russian Congress of municipalities [e-resource]. URL: http://krd.ru/gorodskaya-duma/vserossiyskiy-sovet-mestnogo-samoupravleniya/provedenie-zasedaniya-m-s/osnovu_konc/ (date of access: 20.10.2014).
- 2 Korotina N.Yu. Opportunities for growth of municipalities' income // Municipalitet: ekonomika i upravlenie: Scientific Information Journal. 2012 [e-resource]. URL: <http://municipal.uapa.ru/ru-ru/issue/2012/02/09/> (date of access: 22.10.2014).
- 3 Danilova S.V. Increasing revenue collection of budgets at the municipal level / S.V. Danilova, M.C. Maksimov // Molodoy ucheniy. 2014. № 4. P. 496–500.
- 4 Mosunov Yu.G. The sale of state and municipal property: problems and experience // Nedvijimost I investicii. Pravovoye regulirovaniye. 2000. № 2-3 (3-4). P. 45–50.
- 5 Kachanova E.A. Evaluation of the budget and tax multiplier for activity planning of public law entities in Russia in the medium term // Voprosy upravleniya. 2012. № 4. P. 3–15.
- 6 Kachanova E.A. The financial basis of local government: theoretical and practical problems. Executive Editor RAS Academician A.I. Tatarkin. Yekaterinburg: Institute of Economics, Ural Branch of Russian Academy of Sciences, 2011.
- 7 Kachanova E.A. Implementation of the principles of regulation of local government's expenditure obligations in the structure of local budget expenditures of Russia // Municipalitet: ekonomika i upravlenie: Scientific Information Journal. 2012. № 1(2). P. 37–43.
- 8 Turgel I.D. Monofunctional cities of Russia: from survival to sustainable development. Yekaterinburg: UAPA. 2010.
- 9 The budget Code of the Russian Federation: Federal Law of 31 July 1998 № 145-F3 (ed. by 10/04/2014) (date of access:, coming in force 01.01.2015) [e-resource]. Access from the reference and legal system "ConsultantPlus".
- 10 The Civil Code of the Russian Federation: Federal Law of 30 November 1994 № 51-F3 (ed. by 05.05.2014) (date of access:, coming in force 01.09.2014) [e-resource]. Access from the reference and legal system "ConsultantPlus".
- 11 Mikhailov A.G. Methods of disposal of municipal property in urban districts: problems and ways of improving // Voprosy upravleniya: Scientific Information Journal. 2011. [e-resource]. URL: <http://vestnik.uapa.ru/ru-ru/issue/2011/01/07/> (date of access: 29.10.2014).
- 12 Utusheva L.D. Small businesses in the modernization of local government // Rossiyskoye predprinimatelstvo. 2013. № 6. P. 48–54.
- 13 Sosvinsky urban district: the official website [e-resource]. URL: http://sosvaokrug.ru/index.php?page_link=duma_doc (date of access: 22.10.2014).

ТРЕБОВАНИЯ К РУКОПИСЯМ НАУЧНЫХ СТАТЕЙ, ПРЕДСТАВЛЯЕМЫМ ДЛЯ ПУБЛИКАЦИИ В ЖУРНАЛЕ

1. Статьи должны быть написаны на актуальную тематику по направлениям (политология, экономика, социология, право), но в содержательном отношении обязательно связанные с управленческой тематикой (управление политическими, социальными, экономическими процессами, правовое регулирование различных сфер жизни общества и государства, социальное и гуманитарное развитие, актуальные проблемы современной России и международного сообщества). Редакция оставляет за собой право публиковать статьи по иным направлениям науки, помимо перечисленных (например, по истории, психологии, проблемам высшей школы).

2. Автор представляет статью в электронном варианте (на дискете (CD диске) в формате .doc или по электронной почте по адресу nvestnik@uara.ru). Другие варианты предоставления статей не предусматриваются.

3. Требования к структуре статьи:

- постановка проблемы в общем виде и ее связь с важными научными или практическими заданиями;
- анализ последних исследований и публикаций, где заложены основы решения данной проблемы, на которые опирается автор;
- выделение нерешенных ранее частей общей проблемы, которым посвящается данная статья;
- формулировка целей статьи (постановка задания);
- изложение основного материала исследования с полным обоснованием полученных научных результатов;
- выводы из данного исследования и перспективы дальнейшего развития в этом направлении.

4. Объем статьи должен составлять не более 1 п.л. (40 тыс. знаков с пробелами, **шрифт Times New Roman 14 кегль, 1,5 интервала, поле со всех сторон 20 мм, текст должен быть отформатирован по ширине, без переносов, с абзацами отступом 1,25 см**)

5. Иллюстративные материалы (рисунки, чертежи, графики, диаграммы, схемы) выполняются с помощью графических электронных редакторов. Все рисунки должны иметь последовательную нумерацию. Объем представляемых иллюстративных материалов не должен превышать формата А4.

6. Цифровые данные оформляются в таблицу. Таблицы не должны быть громоздкими (не более формата А4). Каждая таблица должна иметь порядковый номер и название. Нумерация таблиц - сквозная. Сокращения слов в таблицах не допускаются за исключением единиц измерения. Электронный вариант

каждой таблицы и рисунка предоставляется в отдельном файле. **Оформление таблиц – шрифт Times New Roman 12 кегль через одинарный интервал.**

7. Название статьи указывается первой строкой, выравнивание по ширине (жирным 14 шрифтом, только первая буква в названии статьи прописная, остальные строчными. В правом верхнем углу над названием статьи указывается фамилия (имя и отчество автора – инициалы), место работы (учебы) занимаемая должность, ученая степень и звание (если имеются).

8. Сноски оформляются в квадратных скобках по тексту статьи, с указанием номера источника по библиографическому списку и страницы либо статьи нормативного акта, на которые ссылается автор (например: [9, с. 36], [18, с. 4]). Как правило, список литературы должен содержать не менее 8-10 источников.

9. **Пристатейный библиографический список** – обязательный элемент статьи, он входит в общее количество страниц. Библиографический список формируется в конце статьи по мере упоминания источников в тексте (не по алфавиту и не по иерархии источников). Не допускается дублирование наименований, а также указание под одним номером нескольких наименований источников или используемой литературы. Оформление библиографического списка должно соответствовать требованиям библиографического описания ISBD (International Standard Bibliographic Description), установленные на февраль 2013 года. Например:

- Агафонова Н.Н. Гражданское право: учеб. пособие для вузов / под. общ. ред. А.Г. Калпина. М-во общ. и проф. образования РФ, Моск. гос. юрид. акад. Изд. 2-е, перераб. и доп. М.: Юристъ, 2002. 542 с.
- Гонтмахер Е. Судьба российского государства зависит от того, способен ли будет новый президент обновить российскую политическую элиту [электронный ресурс]. URL: <http://www.liberal.ru/sitan.asp?Num=636> (дата обращения 23.01.2008).
- Орехов С.И. Гипертекстовый способ организации виртуальной реальности [электронный ресурс] // Вестник Омского государственного педагогического университета: электронный научный журнал. 2006 [сайт]. URL: <http://www.omsk.edu/article/vestnik-omgpu-21.pdf> (дата обращения 10.01.2007)
- Абрамов А.М. Молчание профессионалов // Независимая газета. 2010. 27 мая.
- О внесении изменений в статью 30 закона Ненецкого автономного округа «О государственной службе Ненецкого автономного округа»: закон Ненецкого автономного округа от

- 19 мая 2006 года №721-ОЗ // Собрание депутатов Ненецкого автономного округа. 2008. 24 мая.
- Россия и мир: гуманитар. проблемы : межвуз. сб. науч. тр. / С.-Петерб. гос. ун-т вод. коммуникаций. 2004. Вып. 8. С. 64-81.
 - Фенухин И.В. этнополитические конфликты в современной России: на примере Северо-Кавказского региона: диссертация на соискание ученой степени кандидата политических наук. М., 2002. 178 с.
 - Deming, W. Edwards (William Edwards). The new economics for industry, government, education / W. Edwards Deming. 1900. 367 p.
 - Об арбитражных судах в Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 28 апреля 1995 г. № 1-ФКЗ (в ред. от 12 июля 2006 г.) // Собрание законодательства РФ. 1995. № 18. Ст. 1589.
 - Шпер В.Л. Снова о качестве, определениях и сопутствующих материях // Методы менеджмента качества. 2002. № 1. С. 43-47.
 - О введение надбавок за сложность, напряженность и высокое качество работы [электронный ресурс]: указание Министерства социальной защиты Российской Федерации от 14 июня 1992 г. № 1-49-У. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Библиографические сведения указывают в описании в том виде, в каком они даны в источнике информации.

10. Для нормативных актов в списке указывается начальная и последняя редакция.

11. **Помимо текста статьи автором представляются отдельным файлом в электронном виде на русском:**

- а) аннотация с обязательным указанием названия статьи, фамилии и инициалов автора **с переводом на английский язык**. Аннотация должна соответствовать требованиям ГОСТ 7.9-95 «Реферат и аннотация. Общие требования» (см. «Примеры структурированных аннотаций»). Аннотация включает следующие аспекты содержания статьи: предмет, цель работы; метод или методологию проведения работы; результаты работы; область применения результатов; выводы. Последовательность пунктов аннотации может быть

изменена. Объем аннотации должен составлять от 200 до 300 слов исключительно общепринятой терминологии. Текст аннотации не должен повторять название и текст статьи.

- б) ключевые слова и словосочетания (не более пяти) **с переводом на английский язык;**
- в) пристатейный библиографический список **с переводом на английский язык.**
- г) сведения об авторе в следующей последовательности: ФИО (полностью), место работы (учебы), занимаемая должность, ученая степень, ученое звание, почтовый адрес, рабочий телефон, адрес электронной почты **с переводом на английский язык.**

Дополнительные сведения к статье оформляются шрифтом Times New Roman 14 кегль, через 1 интервал, выравнивание по ширине.

12. Ответственность за достоверность указанных сведений несет автор статьи.

Не принимаются статьи, направленные в редакцию без выполнения требований настоящих условий публикации.

13. Статьи оцениваются членами редакционной коллегии, специалистами Уральского института-филиала РАНХиГС или других ВУЗов по профилю, соответствующему содержанию статьи. Статья направляется на рецензию без указания Ф.И.О. и иных данных, позволяющих идентифицировать автора. Автор вправе ознакомиться с выполненной рецензией. Автор вправе представить заверенную рецензию научного руководителя, доктора/кандидата наук соответствующего профиля. Решения о публикации, направленных в журнал материалов, принимает редакционная коллегия. Основанием для отказа в публикации материалов могут служить:

- а) несоответствие представляемого в редакцию материала тематике журнала
- б) несоответствие представляемого в редакцию материала требованиям, установленным редакцией журнала к публикации

Автор информируется об отклонении материалов, не соответствующих требованиям, установленным редакцией журнала.

Авторам бесплатно высылается один авторский экземпляр журнала. Плата за публикацию статьи в журнале с аспирантов не взимается. Дополнительные экземпляры можно приобрести, сделав соответствующий заказ в редакции.

Примеры структурированных аннотаций:

1 Мороз П.А. Анализ противоречий бюджетной и денежно-кредитной политик ЕС в преодолении последствий современного кризиса

Цель. Изучение причин возникновения кризисных явлений в странах-участниках ЕС и противоречий бюджетной и денежно-кредитной политик в преодолении последствий современного кризиса.

Методы. Проанализирована динамика экономического развития Еврoзoны на основе сопоставления макроэкономических показателей Греции, Кипра и других стран ЕС, а именно, объемов номинального валового внутреннего продукта, валового государственного долга, динамики инвестиций в экономику, уровня безработицы, индекса потребительских цен и т. д.; определены „зоны риска“ для тех стран, экономика которых наиболее поражена кризисом.

Результаты. Исходя из динамики базовых макроэкономических индикаторов, на основе научно обоснованных подходов и экспертных оценок, а также собственных выводов, исследована взаимосвязь между целями бюджетной и денежно-кредитной политик ЕС в современных кризисных условиях развития экономики Еврoзoны. Сравнивая последствия финансиализации современной экономики с последствиями перепроизводства в реальном секторе развитых экономик во времена Великой депрессии (30-е гг. XX в.), делается вывод относительно наличия противоречий в реализации бюджетной и денежно-кредитной политик ЕС в преодолении последствий современного кризиса.

Научная новизна. Научная новизна заключается в исследовании взаимосвязи между бюджетной и денежно-кредитной политиками, когда использование различных инструментов и имплементация механизмов обеих политик подчиняются единой цели – преодолению последствий современного кризиса и обеспечению устойчивого экономического роста стран-членов ЕС в дальнейшем.

2 Julie E.M. Scott, Jill L. McKinnon and Graeme L. Harrison. Cash to accrual and cash to accrual: a case study of financial reporting in two NSW hospitals 1857 to post-1975 // *Accounting, Auditing and Accountability Journal*. Vol. 16. №1.

Цель: исследование направлено на анализ развития документооборота в рамках финансовой отчетности в двух больницах, финансируемых государством, в Новом Южном Уэльсе за период с 1857 году после 1975 году.

Методология и методы: ретроспективный анализ основан на технологических и концептуальных изменениях финансовой отчетности в указанный период. В качестве основного подхода используется теория «заинтересованных сторон», в основу анализа положены как первичные, так и вторичные данные.

Результаты и область применения: в данном исследовании приводится исторический контекст последних разработок отчетности и подотчетности в государственном секторе Австралии. В частности, подробно рассматривается вопрос ведения учета по методу начисления, что дает представление о природе трансформации бухгалтерского учета в организации государственного сектора, что может быть экстраполировано на организации иных форм подведомственности и собственности.

Научная новизна: выявлены закономерности изменений (и стабилизации) финансовой отчетности в больнице, связанные с социальным и политическим контекстом.

3 Курицева Ю.Е. Долгосрочные последствия реструктуризации градообразующих угледобывающих предприятий (на примере муниципальных районов Пермского края)

Цель. Выявление и оценка интенсивности долгосрочных последствий реструктуризации угледобывающих регионов, проводимой в условиях рыночной трансформации.

Методы. Исследование базируется на методах теории функциональной специализации поселений и теории реструктуризации. Для проведения расчетов использовались методы экономико-статистического анализа.

Результаты и практическая значимость. Выявлены тенденции социально-экономического развития муниципальных районов Пермского края угледобывающего профиля в условиях реструктуризации. Обоснованы факторы, усиливающие негативное влияние программ реструктуризации на территориальное развитие. Выявлены территории, в наибольшей степени пострадавшие в результате проведения реструктуризации, и ключевые недостатки реализованных программ территориального развития.

Научная новизна. Раскрыты долгосрочные негативные последствия реализации программ реструктуризации при отсутствии четко обоснованных механизмов территориального развития. Обоснована специфика влияния программ реструктуризации градообразующих предприятий на различные элементы сложных пространственных систем расселения.

Авторская аннотация призвана выполнять функцию независимого от статьи источника информации!

REQUIREMENTS TO PUBLICATION OF ARTICLES IN THE JOURNAL

1. Articles should be written on actual subjects indicated in the title of the journal in the areas of eg (political science, economy, sociology and law), but must be connected with an administrative subject (management of political, social, economic processes, legal regulation of various spheres of society and the state, current problems of state policy of modern Russia and corporate management). The editorial board reserves the right to publish articles in other areas of research besides those listed (for example, on philosophy, history, psychology and problems of higher education).

2. The Author should submit the article in an electronic form (on a diskette or CD disk or by E-mail *investnik@uapa.ru*) and on paper (1 copy). Other means of submission are not accepted. The editors do not return manuscripts, CD's and diskettes.

3. Requirements for the structure of the article:

- formulation of the problem in general and its connection to important scientific and practical tasks;
- analysis of recent research and publications, which laid the foundation for solving this problem;
- selection of the unsolved parts of the problem which the article is devoted to;
- formulation of purposes of the article (problem definition);
- basic material of research with full justification of scientific results;
- conclusions of this study and the prospects for further development in this direction.

4. The length of the article should be no more than 1 printed page (40,000 characters including spaces, **font Times New Roman size 14, spacing 1.5, 20 mm margins, the text should be justified without hyphens, with paragraph indentation 1, 25 cm**).

5. Illustrative materials (figures, drawings, schedules, diagrams, schemes) must be submitted in electronic format. All figures should have consecutive numeration.

6. Figures should be presented in the form of a table. Tables should not be large. Each table should have a serial number and a title. Numbering of tables should be consecutive. Abbreviations are not permitted except for units of measure. The electronic version of each table and figure should be submitted as a separate file. **Making tables - font Times New Roman 12 pt single-spaced.**

7. The title of the article should be centered and underlined in bold, font size 14. Only the first letter of the title should be capitalized, the others lower case. In the top right corner above the title, the full name of the author should be written in full. This should be followed

by the author's institutional affiliation, position, degrees if appropriate.

8. Footnotes should be placed in square brackets at the bottom of each page, with the number that corresponds to the number of the source in the bibliography, together with a page reference, the bibliographic list and page or article reference, for example: [8, p. 16], [8, article 16]). Usually the list of references must be at least 8–10 sources.

9. **A bibliography** is essential and is included in the total number of pages. The bibliography must be placed at the end of article in their order of appearance in the text, (not alphabetically and nor hierarchy of sources). Do not duplicate names, do not specify with the same number several sources or sources of literature used. Making the bibliography must meet the requirements of bibliographic description ISBD (International Standard Bibliographic Description), established by February 2013. For example:

- Agafonov N.N. Civil law: a textbook for high schools / Under the editorship of Kalpin A.G. The Ministry of Education of the Russian Federation, Moscow State Law Academy. Second edition, revised and enlarged. M.: Jurist, 202. 542 p.
- Gonthmaher E. The fate of the Russian state depends on will the new presiden be able to update the Russian political elite [E-resource]. URL: <http://www.liberal.ru/sitan.asp?Num=636> (date of access 23.01.2008).
- Orekhov S.I. Hypertext way of organizing virtual reality [E-resource] // Vestnik of Omsk State Pedagogical University: electronic scientific journal. 2006 [website]. URL: <http://www.omsk.edu/article/vestnik-omgpu-21.pdf> (date of access 10.01.2007).
- Abramov A.M. Silence of professionals // Nezasvisimaya gazeta. 2010. May 27.
- On Amending Article 30 of the Law of the Nenets Autonomous District "On State Service of the Nenets Autonomous District ": the law of the Nenets Autonomous District from May 19, 2006 №721-RL // Assembly of Deputies of the Nenets Autonomous District. 2008. May 24.
- Russia and the World: the humanitarian problems: Interuniversity collection of scientific papers / St. Petersburg State University of Water Communications. 2004. Issue 8. P. 64–81.
- Fenuhin I.V. Ethno-political conflicts in modern Russia: the example of the North Caucasus region: the dissertation for the degree of candidate of political sciences. M., 2002. 178 p.

Examples of structured abstracts:

1 Moroz P.P. Analysis of the contradictions of fiscal and monetary policies of the EU to overcome the consequences of the present crisis

Purpose. Study of the causes of the crisis in the EU member countries and contradictions of fiscal and monetary policies in overcoming the consequences of the present crisis.

Methods. Analyzed the dynamics of the euro area economic development based on a comparison of macroeconomic indicators in Greece, Cyprus and other EU countries, namely, the volume of nominal gross domestic product, gross public debt, dynamics of investment in the economy, the unemployment rate, consumer price index, etc., “risk zone” for those countries whose economies most affected by the crisis are defined.

Results. Based on the dynamics of basic macroeconomic indicators, based on evidence-based approaches and expertise, as well as own conclusions, investigated the relationship between the objectives of fiscal and monetary policies of the EU in the current crisis conditions of economic development in the Eurozone. Comparing the effects of financialization of the modern economy with the consequences of overproduction in the real sector of developed economies during the Great Depression (30-ies. Twentieth century.) author concludes the existence of contradictions in the implementation of fiscal and monetary policies of the EU to overcome the consequences of the present crisis.

Scientific novelty. Scientific novelty consists in studying the relationship between fiscal and monetary policy, where the use of various tools and mechanisms for implementation of both policies are subject to a common goal – to overcome the consequences of the present crisis and sustainable economic growth in the EU in the future.

2 Julie E.M. Scott, Jill L. McKinnon and Graeme L. Harrison. Cash to accrual and cash to accrual: a case study of financial reporting in two NSW hospitals 1857 to post-1975 // Accounting, Auditing and Accountability Journal. Vol. 16. №1.

Purpose: study aims to analyze the development of workflow within the financial reports in two hospitals, financed by the state, in New South Wales for the period from 1857, after 1975.

Methodology and Methods: A retrospective analysis based on technological and conceptual changes in the financial statements during the period. As a basic approach uses the theory of “stakeholders”, analysis is based on both primary and secondary data.

Results and Applications: This study provides the historical context of the latest developments of reporting and accountability in the public sector in Australia. In particular, discussed in detail the issue of accounting on an accrual basis, which gives an idea about the nature of the transformation of accounting in public sector organizations, which can be extrapolated to other forms of jurisdiction and property.

Scientific novelty: the regularities of changes (and stabilization) of the financial statements in the hospital associated with the social and political context are identified.

3 Kuritseva Yu.E. Long-term effects of restructuring city-mining enterprises (on example of municipal districts of Perm region)

Purpose. Identification and evaluation of the intensity of the long-term impacts of restructuring the coal-mining regions, carried out in the conditions of market transformation.

Methods. The study is based on the methods of the theory of functional specialization of settlements and the theory of restructuring. For the calculation methods were used economic and statistical analysis.

Results and practical significance. The tendencies of socioeconomic development of coal profile municipalities of Perm region under restructuring are identified. Justified factors that increase the negative impact of structural adjustment programs on territorial development. Identified areas most affected by restructuring, and the key disadvantages of territorial development programs implemented.

Scientific novelty. Disclosed a long-term negative consequences of the implementation of restructuring programs in the absence of clearly justified mechanisms of territorial development. Substantiated specifics influence programs of enterprise restructuring on various elements of complex spatial systems of settlement.

Author’s abstract designed to serve as an independent source of information!

- Deming, W. Edwards (William Edwards). The new economics for industry, government, education / W. Edwards Deming. 1900. 367 p.
- On Arbitration Courts in the Russian Federation: Federal Constitutional Law of 28 April 1995 №1-FCL (as amended on July 12, 2006) // Collection of Laws of the Russian Federation. 1995. № 18. Art. 1589.
- Shper V.L. Again about the quality, definitions and related matters // Methods of Quality Management. 2002. № 1. P. 43–47.
- On the introduction of allowances for complexity, intensity and quality of the work [E-resource]: designation of the Ministry of Social Protection of the Russian Federation dated June 14, 1992 № 1-49-D. The document has not been published. Access of legal reference system “ConsultantPlus”.

The numbered order of references in the text should be the same in the Bibliography.

10. For statutory acts in the list, both original and most recently amended version should be included.

11. In addition to the text of the article, the author should submit in a separate electronic file the following information in Russian:

- a) abstract must indicate the title of article, surname and initials of the author **with an English translation**. The abstract must meet the requirements The state standard 7.9-95 «Summary and abstract. General requirements». Abstract includes the following aspects of the content of the article: the subject, the purpose of work, method or methodology of work, results, the field of application of results, conclusions. The sequence of abstract can be changed. Volume of abstract should be between 200 to 300 words of accepted terminology only.

Abstract text should not repeat the title and text of the article.

- b) Keywords and word combinations (no more than five) **with an English translation;**
- c) Bibliography **with an English translation;**
- d) Author details – full name, position and institutional affiliation and, contact information (postal address, e-mail address, and phone contact) – **with an English translation.**

Additional information to the article are made in font Times New Roman size 14, spacing 1, width adjustment.

12. The author is responsible for the authenticity of information.

Articles directed to the editor without the requirements of these terms of publication, are not accepted

13. Articles are subject to external review and by members of the editorial board and Ural institute brunch of RANEPА experts in corresponding subject areas. Article sent for review without name and other data to identify the author. The author have the right to familiarize with performed review. The author may submit a certified review of scientific adviser, Doctor / Candidate of Sciences of corresponding profile. Decision to publish the article takes the editorial board. 12. Decision on the publication of the materials submitted is taken by the editorial board. Reasons for a decision against publication may include:

- a) a discrepancy between the subject of the article and the fields covered by the journal
- b) a discrepancy between the article and the publication specifications of the journal

In case of rejection, the author will be informed in due course by the editorial of the reasons for non-publication.

The author will receive one copy of the journal free of charge. Additional copies are available if the author places an order with the editorial board.



Журнал выходит ежеквартально

Учредитель и издатель:

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего профессионального образования
**Российская академия народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации**

Адрес редакции:

620990, Екатеринбург, ул. 8 Марта, 66.

Телефоны:

(343) 251-78-25, (343) 251-78-63.

e-mail: nvestnik@uapa.ru

<http://www.uapa.ru>

*Статьи рецензируются. Редакция не несет ответственности
за позицию и точку зрения авторов*

При перепечатке ссылки
на журнал «МУНИЦИПАЛИТЕТ: ЭКОНОМИКА И УПРАВЛЕНИЕ» обязательны.

Дизайн-макет

А.А. Панов

Компьютерная верстка

Е.В. Чернавская

В работе над журналом принимали участие сотрудники библиотеки

Е.В. Макеева и С.П. Кожина

Журнал зарегистрирован как средство массовой информации
в Федеральной службе по надзору в сфере связи и массовых коммуникаций
(Свидетельство о регистрации средства массовой информации ПИ № ФС 77 - 50009 от 24.05.2012 г.)

Подписано в печать 27.03.2015
Формат 60 × 84/8. Гарнитура «Times New Roman». Усл. печ. л. 12. Тираж 999.
Отпечатано РИО Уральского Института управления – филиала РАНХиГС.
Заказ № 104