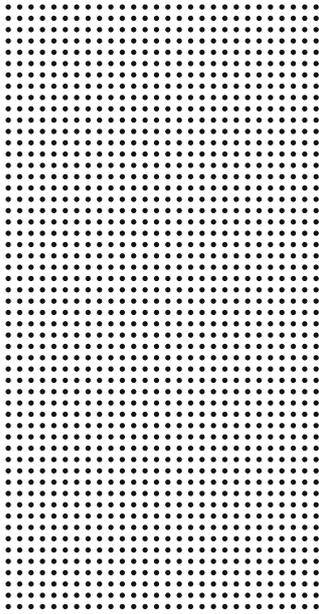


Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
при ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
УРАЛЬСКИЙ ИНСТИТУТ УПРАВЛЕНИЯ

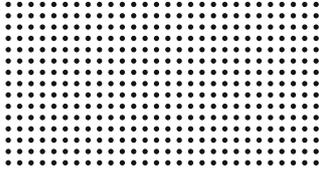


ISSN 2304-3385

МУНИЦИПАЛИТЕТ: ЭКОНОМИКА И УПРАВЛЕНИЕ



№ 4 (13) декабрь 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:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

СОДЕРЖАНИЕ

СОВРЕМЕННЫЕ ТЕНДЕНЦИИ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

Савчук И. Г.

Роль больших городов Украины в обеспечении межгосударственных отношений. 5

Победин А. А.

Территории опережающего социально-экономического развития Свердловской области 14

Манаева И. В.

Оценка влияния степени монопрофильности на конкурентоспособность моногорода 30

Акьюлов Р. И.

Муниципально-частное партнерство как инструмент развития предпринимательства в российских городах (на примере г. Екатеринбург) 36

Белова Т. Д.

О необходимости дифференцированного подхода к оценке энергоэффективности регионов и муниципальных образований 41

ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Ручкин А. В., Шеметова Н. К.

Оценка уровня зрелости управления проектами в органах государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации 47

Гусев М. А., Целищева Е. Ф.

Управление устойчивостью государственных инвестиционных проектов (на примере проекта реконструкции центрального стадиона в г. Екатеринбурге) 54

Сабына Е. Н.

Внедрение программно-целевого управления в деятельность муниципальных унитарных предприятий (на примере г. Барнаула) 66

СОЦИОЛОГИЯ МЕСТНЫХ СООБЩЕСТВ

Горб В. Г.

Оптимизация деятельности администрации муниципального образования в рамках реализации реформы местного самоуправления. 71

Зерчанинова Т. Е., Зубарева Т. В.

Социальная экспертиза стратегии развития муниципальной системы общего образования . . . 79

Баразгова Е. С., Хитрин К. Л.

К вопросу о специфике реализации образовательных потребностей государственных и муниципальных служащих в организациях дополнительного профессионального образования: социологический анализ. 88

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Васильева Н. В.

Проблемы реализации полномочий органов местного самоуправления в области налогов. 94

Кириллов Л. Г.

Блеск и нищета стратегического планирования в формулах Федерального закона от 28 июня 2014 года № 172-ФЗ 99

Максуров А. А.

Координация как метод государственного и муниципального управления (на примере законодательства островов Гернси и Джерси) . . . 106

НОВОСТИ НАУЧНОЙ ЖИЗНИ

Победин А. А.

Развитие стратегического планирования в России: новые перспективы и новые технологии (по итогам XIV общероссийского форума «Стратегическое планирование в регионах и городах России»). 110

Требования к рукописям научных статей, представляемым для публикации в журнале . . 114

CONTENTS

MODERN TRENDS IN SOCIO-ECONOMIC DEVELOPMENT OF MUNICIPALITIES

Savchuk I. G.
Role of big Ukrainian cities in international relations' support **5**

Pobedin A. A.
Territory of outrunning socioeconomic development of Sverdlovsk region **14**

Manaeva I. V.
Assessment of the mono-specialization level impact on the single-industry town' competitiveness. **30**

Akyulov R. I.
Municipal-private partnership as a tool of business development in the Russian cities (as exemplified by Yekaterinburg) **36**

Belova T. D.
On the need for a differentiated approach to the assessment of regions and municipalities' energy efficiency. **41**

THE ECONOMIC PROBLEMS OF LOCAL GOVERNMENT

Ruchkin A. V., Shemetova N. K.
Assessment of project management maturity level in the public authorities and local self-governments in the Russian Federation **47**

Gusev M. A., Tselishcheva E. F.
Sustainability management of public investment projects (exemplified by of the reconstruction project of the central stadium in Yekaterinburg). **55**

Sabyrna Ye. N.
The introduction of program-target management in the municipal unitary enterprises (as exemplified by Barnaul). **66**

SOCIOLOGY OF LOCAL COMMUNITIES

Gorb V. G.
Optimization of the municipal administrations' activity within the local government reform. **71**

Zerchaninova T. E., Zubareva T. V.
Social examination of the development strategies for municipal system of general education **80**

Barazgova E. S., Khitrin K. L.
On the issue of specifics of realization of educational needs of the public and municipal servants in the organizations of additional professional education: sociological analysis **88**

ACTUAL PROBLEMS OF LEGAL REGULATION OF LOCAL SELF-GOVERNMENT

Vasilyeva N. V.
Problems of local governments' powers realization in the area of taxes. **94**

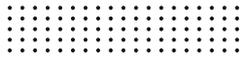
Kirillov L. G.
Shine and poverty of strategic planning in the formula of Federal Law of 28 June 2014 № 172-FL. **99**

Maksurov A. A.
Coordination as a method of the state and municipal administration (on the example of legislation of islands Guernsey and Jersey) **106**

NEWS OF SCIENTIFIC LIFE

Pobedin A. A.
Development of strategic planning in Russia: new perspectives and new technologies (following XIV all-Russian forum «Strategic planning in regions & cities of Russia »). **110**

Requirements to publication of articles in the journal 117



СОВРЕМЕННЫЕ ТЕНДЕНЦИИ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

РОЛЬ БОЛЬШИХ ГОРОДОВ УКРАИНЫ В ОБЕСПЕЧЕНИИ МЕЖГОСУДАРСТВЕННЫХ ОТНОШЕНИЙ

Савчук И. Г.

кандидат географических наук, Институт географии Национальной академии наук Украины (Украина), 01003, Украина,
г. Киев, ул. Владимирская, д. 44, ivansavchuk@yahoo.com

УДК 332.1(477)
ББК 65.049(4Укр)

Цель. Раскрытие особенностей участия больших городов Украины в её межгосударственных связях (по состоянию на 01.07.2014 г.).

Методы. На основании предложенного автором методологического аппарата исследования была обоснована типизация межгосударственных функций городов для выявления географических особенностей их проявления в больших городах Украины.

Результаты. На основе предложенной автором типизации межгосударственных функций городов было выделено их типы и раскрыты особенности роли и значения больших городов Украины в её межгосударственных связях, показано особенности их участия в парадипломатических связях.

Научная новизна. Данное исследование межгосударственных функций именно больших городов Украины является первым в украинской географии городов.

Ключевые слова: большие города Украины, межгосударственные функции города, типизация межгосударственных функций городов.

ROLE OF BIG UKRAINIAN CITIES IN INTERNATIONAL RELATIONS' SUPPORT

Savchuk I. G.

Candidate of science (Geography), the Institute of Geography of the National Academy of Sciences of Ukraine (Ukraine), 44,
st. Vladimirska, Kiev, Ukraine, 01003, ivansavchuk@yahoo.com

Purpose. To describe the features of the Ukrainian big cities participation in inter-state relations (as of 01.07.2014).

Methods. On the basis of the proposed study methodological apparatus author has been proved functions of urban interstate typing to identify the geographical features of their appearance in the big cities of Ukraine.

Results. Author allocated cities' types and characteristics and disclosed role and significance of the Ukrainian large cities in its international relations, particularly shown their participation in paradiplomatic relations.

Scientific novelty. This study of interstate big Ukrainian cities' functions is the first in the Ukrainian cities' geography.

Key words: Ukrainian cities, interstate functions of the city, typing functions interstate cities.

Актуальность. Украина стала независимой лишь в 1991 г. Однако, ряд её городов осуществляли междуна-родные функции с момента основания первых госу-дарств на её территории. В них находились дипло-матические представительства, проводились различного рода международные встречи и мероприятия, которые оказали существенное влияние на политическое разви-тие Центральной и Восточной Европы.

Изученность вопроса. С позиций географии города изучались преимущественно в контексте рас-крытия их значения в социальных, экономических и культурных международных связях. Было обосно-вано выделение особого типа городов – мировые/гло-бальные города, которые являются наиболее важными узлами международных связей. Однако вопрос участия городов в межгосударственных связях, их значение для развития городов и их включения в мировые сети всё ещё слабо изучен.

Участие городов Украины в обеспечении межгосу-дарственных отношений фактически не исследовано с географических позиций. По этому вопросу есть только одна статья про города-побратимы Луцка [7] и ряд наших публикаций [15–17].

Целью исследования является раскрытие особен-ности участия больших городов Украины в её меж-государственных связях, по состоянию на 01.07.2014 г. **Задачи** – показать значение города в таких связях, через анализ размещения в нём официальных учреждений, которые участвуют в межгосударственных отноше-ниях; раскрыть особенности участия самих больших городов в парадипломатических связях.

Основные результаты исследования

Теоретико-методические положения. В совре-менном глобализированном мире международные связи государств, регионов и отдельных городов суще-ственно влияют на их функционирование и развитие. Нет государства и больших городов, которые в той или иной мере не участвовали в них. Глобализация поро-дила новые формы их взаимодействия. При этом осо-бую роль получили отдельные города, которые в силу различных причин являются центрами междунаро-дной политической, культурной, экономической жизни не только своих стран, но и целых частей света. сосре-доточение в таких глобальных городах штаб-квартир ведущих международных, межправительственных, ведомственных организаций позволяет им получить дополнительные преимущества в своем развитии

и сформировать устойчивые разнообразные сети, которые их связывают с другими городами как внутри страны, где они расположены, так и за её пределами.

По такому критерию как главный агент предо-ставления/осуществления международных действий выделяют:

- государство;
- органы регионального или местного самоуправ-ления;
- юридические лица, созданные по частной иници-ативе с целью получения прибыли;
- негосударственные общественные и некоммерче-ские организации.

Каждый из таких агентов предоставления/совер-шения действий может их оказывать как всем другим агентам, так и обмениваться ими только между собой. Они предоставляют/совершают определенные пра-вовые акты как для органов государственной власти и регионального/местного самоуправления, так и для юридических/физических лиц. При этом например, дипломатическое представительство может быть номи-нальным – в форме назначения посла по совместитель-ству, а может быть посольство, в состав которого вхо-дит консульство, а так же различные атташаты.

Исходя из перечня главных агентов предоставле-ния/свершения международных действий можно выде-лить в рамках межгосударственных связей отношения между правительствами напрямую и в рамках меж-дународных организаций (дипломатические отноше-ния), а так же между органами регионального/местного самоуправления (парадипломатические отношения). Следует указать на то, что парадипломатические отно-шения развиваются в прямой зависимости от уровня и интенсивности двухсторонних политических отно-шений между странами, в которых находятся города-побратимы.

Поэтому с позиций географии межгосударствен-ные функции городов следует изучать, исходя из лока-ционного принципа. Наличие в городе соответствую-щего учреждения или его филиала, выполняющего межгосударственные функции, является основанием для того, чтобы считать, что эта функция реализуется. Мы выделяем такие межгосударственные функции, которые чётко локализируются в городе и имеют более или менее устойчивое существование (табл. 1).

На их основе нами разработана такая **типизация межгосударственных функций городов (по степени**

Таблица 1. Индикаторы локализации межгосударственных функций городов на разных уровнях географического анализа

Виды пространственного взаимодействия	Типологический индикатор локализации межгосударственных функций городов	
	главный	второстепенный
Страна – мир	штаб-квартиры международных межгосударственных организаций	представительства международных межгосударственных организаций
Страна – страна	дипломатические представительства	консульские учреждения
Страна – город	почетные консульства	регионы-партнеры
Город – город	города-побратимы	города-партнеры

разнообразия их реализации и видов пространственного взаимодействия):

- *Ведущие центры* (представлены все типологические индикаторы межгосударственных функций и виды пространственного взаимодействия);
- *Главные центры* (представлены все типологические индикаторы межгосударственных функций и виды пространственного взаимодействия страна – страна, страна – город и город – город);
- *Второстепенные центры* (представлено несколько типологических индикаторов межгосударственных функций на уровне пространственного взаимодействия страна – город и город – город);
- *Формирующиеся центры* межгосударственных функций (представлен один типологический индикатор межгосударственных функций на уровне пространственного взаимодействия страна – город или город – город).

Все типы центров можно разделить по количеству реализуемых ими функций на две большие группы – поли- и монофункциональные. К последним относится только тип «формирующиеся центры межгосударственных функций», ведь другие типы городов – от ведущего к второстепенному одновременно выполняют несколько таких функций. В зависимости от реализации полифункциональными центрами межгосударственных функций выделяют мульти- (выполняет все функции) и бифункциональные (выполняют две функции) подтипы. Таким образом можно получить комплексную географическую типологию городов по выполнению ими межгосударственных функций.

На всех уровнях географического анализа межгосударственные функции реализуются в конкретных городах (см. табл. 1). Это позволяет сосредоточить внимание именно на роли городов, а не стран, в состав которых они входят, в межгосударственных связях. Таким образом мы можем изучить собственно сеть городов, а не их место в соответствующей региональной системе расселения или в хозяйственном комплексе, как это требует традиционная для

постсоветской общественной географии методология изучения функциональных связей.

Сумма типологических индикаторов, указанных в табл. 1, указывает на достигнутый уровень развития данной функции на соответствующем уровне географического анализа. При этом следует учесть такие особенности размещения отдельных учреждений, которые принимают активное участие в межгосударственных отношениях.

Функционирование посольств в определенном городе обусловлено решением правительства страны, при котором аккредитованы дипломатические посланники, а не является результатом их свободного выбора. Таким образом оно жестко детерминировано административным статусом города. В большинстве случаев это столицы стран.

Размещение консульских учреждений, в т.ч. почетных консульств, напрямую связано с уровнем развития межгосударственных отношений и глубиной взаимодействия между населением обоих государств. В то же время оно регламентируется нормами и обычаями международного права, которые полагают равноправное представительство консульских агентов в обоих государствах, оставляя за ними право на избрание подходящего места для размещения своего офиса и определения территории осуществления своих полномочий с их обязательным согласованием и утверждением правительством страны пребывания.

Методика исследования межгосударственных функций городов Украины. В начале проводится географический анализ размещения в них учреждений, указанных как типологические индикаторы в табл. 1. После этого изучают парадипломатическую деятельность больших городов Украины. Тем самым возможно понять особенности их участия во всех видах пространственного взаимодействия (см. табл. 1).

Соответствующие учреждения и официально установленные связи позволяют раскрыть значение определенного города в системе долгосрочных международных связей. Выполнение городом функций по обеспечению межгосударственных отношений

Таблица 2. Роль больших городов Украины в реализации межгосударственных функций

Выполняющий межгосударственную функцию объект	Днепропетровск	Донецк	Киев	Львов	Одесса	Харьков
Представительство Министерства иностранных дел Украины			1	1	1	
Консульское представительство		3	69	3	10	2
Почётное консульство	4	7	30	13	9	6
Представительство (в т.ч. штаб-квартира) международной организации			18		1	
Всего	4	10	127	17	21	8

Составлена по [5; 12; 13].

таким образом приобретает выразительный пространственный аспект. При этом следует установить не только количественные параметры сосредоточения соответствующих учреждений в городах, но и определить, путём раскрытия их участия в движении городов-побратимов и городов-партнеров, роли городов других государств в реализации межгосударственных связей. Также важно проанализировать какие зарубежные города являются городами-побратимами/партнерами сразу нескольких украинских больших городов. С этой целью целесообразно определить иностранные города-лидеры по количеству побратимских и партнерских связей с ведущими городами Украины.

База данных исследования строится на основе официальных источников информации [1–6; 8–14; 18–20]. Учитывая значительную динамичность в межгосударственных отношениях нами была создана такая база данных по состоянию на 01.07.2014 г. (табл. 2 и 3). В последующее время политические потрясения и боевые действия привели к значительным изменениям в размещении ряда объектов, выполняющих межгосударственные функции, в отдельных городах в пограничных с Россией регионах Украины.

Основные аналитические результаты исследования

Большие города Украины довольно по разному принимают участие в выполнении межгосударственных функций (см. табл. 2 и 3). В значительной степени это обусловлено их географическим положением, значением которое им придают первые лица государства, участием в международных экономических связях, спецификой понимания важности выполнения соответствующих функций местной региональной и городской элитами, их потребностью в установлении официальных отношений с представителями элит других государств.

Дипломатические отношения прямо указывают на важность того или иного города для центральных органов государственной власти, а так же отображают то значение, которое им придают первые лица в реализации внешней политики государства.

Безусловно **Киев**, как столица, является лидером по всем показателям выполнения городами межгосударственных функций в Украине (см. табл. 2). В нём аккредитованы все 76 посольств, сосредоточено максимальное количество консульских учреждений и фактически находятся все представительства международных организаций в стране. Столица Украины – лидер среди её больших городов по размещению почётных консульств. Это прямо указывает на довольно активное участие представителей местной элиты в международных связях, осознание важности выполнения межгосударственных функций, как залога установления и поддержания особого статуса столичного города. Важное значение при этом имеет ежегодное выделение, в соответствии с действующим законодательством, средств из Государственного бюджета Украины на выполнение столичных (в т.ч. межгосударственных) функций Киева.

Первые лица Украины в независимости от их политических предпочтений способствовали укреплению международных функций столицы страны. Именно этим обусловлено размещения в Киеве единственной в Украине штаб-квартиры межгосударственной Организации за демократию и экономическое развитие – ГУАМ, созданной по инициативе Президента Украины В. А. Ющенко в 2006 г. Среди остальных 76 международных организаций, членами которых является Украина, только 17 имеют свое отдельное представительство в стране, или его функции выполняет соответствующая украинская профильная организация. Все они так же размещены в Киеве (см. табл. 2). Это обусловлено централизованной административной моделью управления государством при которой на

Таблица 3. Города-побратимы и города-партнеры больших городов Украины*

Заграничный город-побратим/партнер	Украинский город					
	Днепро-петровск	Донецк	Киев	Львов	Одесса	Харьков
Всего городов-побратимов и городов-партнеров	14	22	57	16	39	27
иностраные города-побратимы/партнеры сразу нескольких украинских городов						
Будапешт			+	+		
Варна					+	+
Варшава			+		+	+
Вена			+		+	
Вильнюс	+	+	+			
Волгоград			+		+	
Генуя					+	+
Ереван			+		+	
Кишинёв			+		+	
Краков			+	+		
Кутаиси	+	+		+		+
Лодзь				+	+	
Минск			+		+	
Москва		+	+		+	+
Ришон-ле-Цион				+		+
Ростов-на-Дону		+			+	
Санкт-Петербург			+	+	+	+
Таллинн			+		+	
Ташкент	+		+			
Тбилиси			+		+	+
Улан-Удэ	+	+	+			

* Не указаны регионы-побратимы и регионы-партнеры. Составлена по [2; 6; 8–11; 14; 18–20].

центральные органы исполнительной власти, сосредоточенные в столице страны, возложены функции представления государства в международных организациях.

Среди остальных больших городов наиболее развиты межгосударственные функции в Одессе (см. табл. 2). В главном морском торговом порту Украины

ещё с времен его основания существовали консульские учреждения. В этом важном центре международной торговли и туризма в Причерноморье действуют консульские пункты Министерства иностранных дел Украины¹ в Одесском морском торговом порту и в международном аэропорту г. Одессы. Ныне они являются единственными в стране [13], что говорит об исключительном значении города в перемещении через государственную границу Украины. Непосредственное соседство Одесской области с непризнанной международным сообществом Приднестровской Молдавской Республикой обусловило размещение Миссии ЕС по оказанию помощи на украинско-молдавской границе именно в г. Одесса [5, с. 239].

На третьем месте по участию в реализации межгосударственных связей Украины находится *Львов*. В нём сосредоточена значительная часть почётных консульств в стране (см. табл. 2). Местная элита понимает важность межгосударственных функций в развитии города и поэтому последовательно увеличивает число почётных консульств в нём. Подтверждает это и существование представительства Министерства иностранных дел Украины с 2002 г. не смотря на все изменения во внешнеполитическом курсе страны. Таким образом центральные органы власти подчёркивают особое значение Львова в международных связях страны.

Львов ранее играл куда большее значение в межгосударственных связях. Так, например, в период между I и II мировыми войнами в пределах современной Украины именно он был лидером по количеству действовавших консульских учреждений (в 1938 г. в городе действовали 14 консульств [4]).

Боевые действия на востоке Украине обусловили закрытие 7 почётных консульств и 3 консульских представительства в *Донецке* (см. табл. 2). Большинство из них были открыты в период, когда Президентом Украины был уроженец Донецкой области В. Ф. Янукович (2010–2014 гг.), который в 1997–2002 гг. возглавлял областную государственную администрацию этого региона. Тогда же в городе действовали представительство Министерства иностранных дел Украины и консульский пункт в международном аэропорту «Донецк» имени Сергея Прокофьева. Это подчёркивает важность особого расположения первых лиц государства для развития межгосударственных функций городов.

Боевые действия на востоке Украины также существенным образом отразились на перспективах дальнейшего участия *Харькова* в реализации межгосударственных функций. Резкое ухудшение межгосударственных отношений между Россией и Украиной в 2014 г. и последовавшие за ними события свели

¹ Он существует с советских времён.

Савчук И. Г.

на нет ранее успешно развивавшиеся связи в рамках еврорегиона «Слобожанщина». Город остается вторым после Киева центром промышленного производства в Украине, главным торговым и управленческим центром в приграничных с Россией регионах страны. Отсутствие на прилегающей территории соседнего государства значительных соизмеримых экономических центров позволит Харьковской городской и областной государственными администрациям, после нормализации межгосударственных отношений между Россией и Украиной, восстановить парадипломатические связи с городскими администрациями и правительствами соседних областей России.

Глубинное положение *Днепропетровска* обусловило крайне незначительное его участие в реализации межгосударственных отношений. Несмотря на важное его значение в формировании политической и экономической элиты Украины город не стал важным центром межгосударственных связей. Он выполняет только консульские функции (см. табл. 2). Так, по инициативе весьма влиятельной местной общины армян в Днепропетровске 04.03.2007 г. было открыто почётное консульство этой страны.

Парадипломатические связи городов представлены их деятельностью по реализации соглашений о побратимских и партнерских связях (см. табл. 3). Ситуация в этой сфере реализации межгосударственных связей большими городами Украины подобна выполнению ими дипломатических функций, за исключением перемены местами Львова и Харькова (см. табл. 2 и 3).

Органы самоуправления больших городов Украины достаточно активно используют возможности по развитию прямых связей с другими городами. В компаниях по выборам глав городского самоуправления в них неизменно используется в качестве аргумента побратимские связи с зарубежными городами. Активность местных политических и экономических элит в установлении непосредственных связей с иностранными городами в значительной мере обусловлена степенью их заинтересованности в реализации внешнеэкономической стратегии предприятий и организаций, которые размещены в соответствующем городе. Также существенную роль играет наличие в городе влиятельной этнической общины, представители которой заинтересованы в поддержании прямых связей с городами на своей исторической Родине. Важное значение также имеют изменения в международной политике страны, в контексте которой развивают соответствующие парадипломатические связи города Украины.

Это обусловило значительно меньший разрыв между большими городами Украины по количеству городов-побратимов и городов-партнеров (см. табл. 3). Так, если по количеству учреждений, которые

непосредственно выполняют межгосударственные связи, разрыв между Киевом (максимальное) и Днепропетровском (минимальное значение) составил 31,7 раза, то по парадипломатическим связям – только 4,1 раза. Это указывает на значительную активность местного самоуправления во всех больших городах Украины по развитию прямых связей с иностранными городами.

Именно поэтому **Киев** – лидер по количеству городов-побратимов в стране (табл. 2). Главный центр государственной власти, в котором сосредоточены штаб-квартиры большинства политических партий и ведущих национальных компаний в различных сферах деятельности, за годы независимости страны довольно активно развивал партнерские отношения с иностранными городами. Имеют такие связи отдельные районные в г. Киеве государственные администрации.

Большинство связей со столичными городами иностранных государств были установлены за годы независимости Украины. В советское время Киев по количеству городов-побратимов уступал Одессе. Это было результатом политики по сдерживанию международных связей столиц союзных республик со странами мира вне социалистического лагеря.

Второе место по количеству городов-партнеров и городов-побратимов в стране занимает **Одесса** (см. табл. 2). При этом власти города в значительной мере в развитии парадипломатических связей ориентируются на столицу Украины. Свидетельством тому является наличие десяти идентичных городов-побратимов – самый большой показатель среди всех больших городов страны (см. табл. 3). Большинство городов-побратимов Одессы являются крупнейшими морскими портами своих стран. С частью из них имеется прямое регулярное линейное морское сообщение с советских времён. Это обуславливает во многом особые тесные парадипломатические связи с такими городами.

Харьков является третьим городом в Украине по количеству городов-побратимов и городов-партнеров (см. табл. 3), что обусловлено его значением как важного экономического центра на востоке страны. Он активно поддерживает и развивает парадипломатические связи. При этом с 8 из 27 городов соответствующие отношения были установлены в 2011–2013 гг. Местная элита видит в парадипломатических связях и в открытии почётных консульств важный инструмент установления прямых связей с городами, в которых находятся главные предприятия-партнёры в производственной кооперации и основные компании-потребители машиностроительной продукции города. Поэтому до политических потрясений 2014 г. городская власть развивала такие связи в основном с городами СНГ. Во время визитов соответствующих делегаций экономическое сотрудничество было одной из важнейших тем обсуждения между городскими администрациями.

Савчук И. Г.

Отставание *Львова* по количеству побратимских и партнерских связей от Харькова в значительной степени обусловлено тем, что в последний раз городские власти их установили с Санкт-Петербургом ещё в 2006 г. Львов ориентируется на связи с городами Европы. Большинство его городов-побратимов находятся в соседней Польше¹. Местные городские власти в рамках своих парадипломатических связей отдают предпочтение сотрудничеству в сфере гуманитарных и культурных связей в рамках стратегии развития города как европейского значения туристического центра.

Напротив города-побратимы и города-партнеры *Донецка* находятся преимущественно в России². Так, например, в 2014 г. было подписано «Соглашение о возобновлении партнерских отношений и сотрудничестве между Донецком и Смоленском» [1]. Политические потрясения и боевые действия, проходившие в пределах города в 2014 и 2015 гг., и вызванные ими прекращение регулярного авиа- и железнодорожного сообщения, привели к фактическому приостановлению парадипломатических связей этого города.

В годы, когда Президентом Украины был В. Ф. Янукович большинство новых побратимских соглашений Донецка были установлены в рамках развития двусторонних межгосударственных отношений. Так, например, с городами Батуми (Грузия) и Самсун (Турция) в 2013 г. договора о сотрудничестве и побратимстве были подписаны с участием и при содействии представителей дипломатических представительств этих стран [3; 18].

Городские власти *Днепропетровска* наименее активны среди всех больших городов Украины в сфере парадипломатических отношений (см. табл. 3). Последний раз они были установлены с Солноком (Венгрия) и Зугдиди (Грузия) в 2013 г. [19], а перед этим только в 2011 г. с Улан-Удэ (Россия) [20]. В значительной степени это обусловлено активным участием местной элиты в национальных политических и экономических проектах. Город рассматривался известными политиками и бизнесменами, которые сформировались в нём, лишь как трамплин для перехода на высший уровень в Украине. Поэтому, они не принимают участие в борьбе за место председателя горисполкома Днепропетровска, которое не смотря на все политические изменения в стране, с 1999 по 2014 гг. занимал И. И. Куличенко³.

Лидером по числу городов-побратимов и городов-партнёров украинских городов остаются города

России. Только Киев и Одесса развивают парадипломатические связи с городами во всех частях света. Львов главным образом ориентируется в этих отношениях на города, из которых можно было бы привлечь дополнительные потоки туристов или же перенять опыт организации туристического бизнеса и городской политики содействия его развитию. Бывшая и современная столицы России являются лидерами среди всех иностранных городов-побратимов/партнеров ведущих городов Украины (см. табл. 3). При этом Правительство Москвы в 2000-е гг. проводило последовательную политику установления побратимских связей со всеми значительными городами Украины.

Существенное значение имеют и побратимские связи с городами Израиля. Главным образом их установили по инициативе еврейских общин и они способствуют сохранению связей между репатриантами из соответствующих украинских городов и городами их современного проживания в Израиле.

Выводы. Проведенный анализ роли больших городов Украины в обеспечении межгосударственных отношений показал, что важное значение в их реализации имеет политическая и экономическая ситуация в стране и содействие со стороны первых лиц государства. Также существенное влияние на развитие непосредственно межгосударственных связей имеет статус столицы в централизованном государстве, каким является Украина, что позволило Киеву стать безусловным лидером в обеспечении их выполнения. При этом развитие прямых связей между городами в значительной степени является дополнением национальной внешней политики, хотя существенную роль играет также интересы местных элит и их желание развивать такие связи.

Активное участие жителей отдельных городов в международных экономических и культурных связях позволяет сформировать у них сеть почётных консульств, а это часто способствует налаживанию прямых связей между городами в рамках побратимского движения и партнерства. Для реализации парадипломатических связей больших городов Украины важное значение имеет желание представителей местной элиты развивать их. Определенную роль при этом играет существование в соответствующем городе влиятельной общины выходцев из другого государства, которые сохраняют связи со своей исторической Родиной.

¹ Состоянием на 01.07.2014 г. это были города: Вроцлав, Жешув, Краков, Лодзь, Люблин, Пшемьсль.

² Состоянием на 01.07.2014 г. он был лидером в Украине по парадипломатическим связям с городами этой страны.

³ В 2014 г. был избран народным депутатом Украины, в связи с чем подал в отставку.

Исходя из комплексной типизации городов по выполнению ими межгосударственных функций мы можем отнести большие города Украины к следующим типам:

- Киев – ведущий мультифункциональный центр;
- Одесса – второстепенный мультифункциональный центр;
- Донецк, Львов, Харьков – формирующиеся бифункциональные центры;
- Днепропетровск – формирующийся монофункциональный центры.

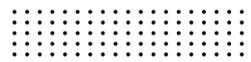
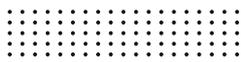
Направление дальнейших исследований. Нужно изучить размещение всех консульских учреждений по городам страны. Необходимо рассмотреть временной аспект установления дипломатических отношений и открытия посольств и консульств за годы независимости в городах Украины. Так же целесообразным является изучение ретроспективы отношений между городами, выявления направлений их сотрудничества, а так же степени активности контактов больших городов страны с иностранными городами-побратимами и городами-партнёрами.

Литература:

1. Быть дружбе между Донецком и Смоленском! [электронный ресурс]. URL: http://mer.dn.ua/news_echo.php?id=9673 (дата обращения 01.07.2015).
2. Города-побратимы и города-партнеры г. Донецка [электронный ресурс]. URL: http://lukyanchenko.donetsk.ua/public_echo.php?id=123 (дата обращения 01.07.2015).
3. Город Батуми стал побратимом Донецка [электронный ресурс]. URL: http://mer.dn.ua/news_echo.php?id=8683 (дата обращения 01.07.2015).
4. Дипломатична історія Львова в датах [электронный ресурс]. URL: <http://mfa.lviv.ua/istoriya-prysutnosti-inozemnyh-konsu> (дата обращения 01.07.2015).
5. Дипломатичний корпус (липень 2014 р.). Киев: Департамент державного протоколу Міністерства закордонних справ України, 2014. 260 с.
6. Дніпропетровськ і Солнок тепер міста – побратими [электронный ресурс]. URL: <http://dniprorada.gov.ua/dnipropetrovsk-i-solnok-teper-mista-pobratimi> (дата обращения 01.07.2015).
7. Лажнік В. Й. Сучасний стан і географія партнерської співпраці міста Луцька з містами-побратимами / В. Й. Лажнік, О. І. Богородецька // Наук. вісн. Волин. нац. ун-ту ім. Лесі Українки. Серія: Геогр. науки. 2009. № 8. С. 125–135.
8. Міжнародне співробітництво Одеси [электронный ресурс]. URL: <http://www.odessa.ua/ua/cooperation> (дата обращения 01.07.2015).
9. Міжрегіональне співробітництво між Україною і Туреччиною [электронный ресурс]. URL: <http://turkey.mfa.gov.ua/ua/ukraine-tr/regions> (дата обращения 01.07.2015).
10. Міста-партнери [электронный ресурс]. URL: <http://city-adm.lviv.ua/lmr/partner-cities> (дата обращения 01.07.2015).
11. Міста-побратими [электронный ресурс]. URL: <http://dniprorada.gov.ua/mistapobratimi> (дата обращения 01.07.2015).
12. Почесні консульства іноземних держав в Україні, які оформляють візи громадянам України [электронный ресурс]. URL: <http://mfa.gov.ua/ua/consular-affairs/travel-advice/foreign-honorable-consulates> (дата обращения 01.07.2015).

References:

1. Be a friendship between Donetsk and Smolensk! [e-resource]. URL: http://mer.dn.ua/news_echo.php?id=9673 (date of reference: 01.07.2015).
2. Sister cities and Donetsk' sister cities [e-resource]. URL: http://lukyanchenko.donetsk.ua/public_echo.php?id=123 (date of reference: 01.07.2015).
3. Batumi is the sister city of Donetsk [e-resource]. URL: http://mer.dn.ua/news_echo.php?id=8683 (date of reference: 01.07.2015).
4. Diplomatic History of Lviv in dates [e-resource]. URL: <http://mfa.lviv.ua/istoriya-prysutnosti-inozemnyh-konsu> (date of reference: 01.07.2015).
5. Diplomatic Corps (July 2014). Kiev: The Department of State Protocol, Ministry of Foreign Affairs of Ukraine, 2014. 260 p.
6. Dnepropetrovsk and Szolnok now are sister cities [e-resource]. URL: <http://dniprorada.gov.ua/dnipropetrovsk-i-solnok-teper-mista-pobratimi> (date of reference: 01.07.2015).
7. Lazhnik V. I. Current status and geography of Lutsk partnership with sister cities / V. I. Lazhnik, O. I. Bogorodetska // Nauk. visn. Volyn. nats. un-tu im. Lesi Ukrayinky. Series: Geography Science. 2009. № 8. Pp. 125–135.
8. International Cooperation of Odessa [e-resource]. URL: <http://www.odessa.ua/ua/cooperation> (date of reference: 01.07.2015).
9. Inter-regional cooperation between Ukraine and Turkey [e-resource]. URL: <http://turkey.mfa.gov.ua/ua/ukraine-tr/regions> (date of reference: 01.07.2015).
10. Partner cities [e-resource]. URL: <http://city-adm.lviv.ua/lmr/partner-cities> (date of reference: 01.07.2015).
11. Sister cities [e-resource]. URL: <http://dniprorada.gov.ua/mistapobratimi> (date of reference: 01.07.2015).
12. Honorary consulates of foreign countries in Ukraine to issue visas to Ukrainian citizens [e-resource]. URL: <http://mfa.gov.ua/ua/consular-affairs/travel-advice/foreign-honorable-consulates> (date of reference: 01.07.2015).



Савчук И. Г.

Литература:

13. Представництва Міністерства закордонних справ в регіонах України [електронний ресурс]. URL: <http://mfa.gov.ua/ua/about-mfa/structure/ua-offices> (дата обращения 01.07.2015).
14. Про Харків / Міста-партнери [електронний ресурс]. URL: <http://www.city.kharkov.ua/uk/o-xarkove/goroda-partneryi.html> (дата обращения 01.07.2015).
15. Руденко Л. Г., Савчук И. Г. Класифікація міжнародних функцій міст України // Український географічний журнал. 2014. № 4. С. 38–45.
16. Савчук И. Г. Днепропетровск, Донецк: адаптация к новым условиям развития / Изменения городского пространства в Украине / Под ред. акад. НАН Украины Л. Г. Руденко. Киев: Реферат, 2013. С. 104–118.
17. Савчук И. Г. Международные функции ведущих городов Украины (на примере Днепропетровска) [электронный ресурс] // Муниципалитет: экономика и управление. 2014. № 3 (8). URL: <http://municipal.uara.ru/ru/issue/2014/03/08> (дата обращения 01.07.2015).
18. Состоялось подписание договора о сотрудничестве Донецка с турецким городом Самсун [электронный ресурс]. URL: http://mer.dn.ua/news_echo.php?id=8680 (дата обращения 01.07.2015).
19. У Дніпропетровська 2013 року з'явилося два нових міста-побратима [електронний ресурс]. URL: <http://dniprorada.gov.ua/u-dnipropetrovska-zjavilos-dva-novih-mistapobratima-solnok-ta-zugdidi> (дата обращения 01.07.2015).
20. Украина и Республика Беларусь [электронный ресурс]. URL: http://www.ulan-ude-eg.ru/industry/econom_biznes/vneshn/sotrudnichestvo/ukraina.php?sphrase_id=682256 (дата обращения 01.07.2015).

References:

13. The Delegation of the Ministry of Foreign Affairs in the regions of Ukraine [e-resource]. URL: <http://mfa.gov.ua/ua/about-mfa/structure/ua-offices> (date of reference: 01.07.2015).
14. About Kharkiv / Partner cities [e-resource]. URL: <http://www.city.kharkov.ua/uk/o-xarkove/goroda-partneryi.html> (date of reference: 01.07.2015).
15. Rudenko L. G., Savchuk I. G. Classification of international functions of Ukrainian places // Ukrainiyskyi heohrafichnyi zhurnal. 2014. № 4. Pp. 38–45.
16. Savchuk I. G. Dnepropetrovsk, Donetsk: adaptation to new conditions of development / Change of urban space in Ukraine / Edited by Acad. NAS of Ukraine L. G. Rudenko. Kiev: Referat, 2013. P. 104–118.
17. Savchuk I. G. International Features of Leading Cities of Ukraine (as exemplified by Dnepropetrovsk) // Municipalitet: economica i upravlenie. 2014. № 3 (8).
18. Signing of a cooperation agreement between Donetsk and the Turkish city Samsun [e-resource]. URL: http://mer.dn.ua/news_echo.php?id=8680 (date of reference: 01.07.2015).
19. Dnepropetrovsk has two new sister city in 2013 [e-resource]. URL: <http://dniprorada.gov.ua/u-dnipropetrovska-zjavilos-dva-novih-mistapobratima-solnok-ta-zugdidi> (date of reference: 01.07.2015).
20. Ukraine and Republic of Belarus [e-resource]. URL: http://www.ulan-udeeg.ru/industry/econom_biznes/vneshn/sotrudnichestvo/ukraina.php?sphrase_id=682256 (date of reference: 01.07.2015).

ТЕРРИТОРИИ ОПЕРЕЖАЮЩЕГО СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ СВЕРДЛОВСКОЙ ОБЛАСТИ

Победин А. А.

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

УДК 332.1(470.54)
ББК 65.049(2 Рос-4Све)

Цель: Анализ социально-экономического развития муниципальных образований Свердловской области и выявление региональных зон опережающего социально-экономического развития

Методы: В ходе исследования использованы методы типологизации, статистического анализа, картографический метод. Использована авторская методика выявления зон опережающего социально-экономического развития региона.

Результаты: Автором проведен сравнительный анализ социально-экономического развития муниципальных образований Свердловской области, рассмотрены проблемы дифференциации муниципальных образований по количеству жителей, среднемесячной заработной плате, обороту организации и ряду других показателей. Выявлены центры концентрации населения Свердловской области, зоны притяжения трудовых ресурсов, проведена группировка муниципальных образований по уровню и динамике оборота организаций, объема инвестиций в основной капитал, оборота розничной торговли. Выявлены и охарактеризованы три зоны опережающего социально-экономического развития Свердловской области.

Научная новизна: Научная новизна публикации заключается в апробации авторской методики выявления и анализа территорий с опережающим социально-экономическим развитием с применением статистического и картографического анализа; выявлении зон опережающего социально-экономического развития Свердловской области с обоснованием основных факторов, инициирующих экономический рост, и ключевых экономических проблем.

Финансирование. Статья написана при поддержке гранта РГНФ № 14-12-66016 «Пространственные сдвиги в экономике региона (на примере Среднего Урала)».

Ключевые слова: территориальная дифференциация, социально-экономическое развитие муниципальных образований, центры концентрации населения, зоны притяжения трудовых ресурсов, зоны опережающего социально-экономического развития, районирование, старопромышленный регион.

TERRITORY OF OUTRUNNING SOCIOECONOMIC DEVELOPMENT OF SVERDLOVSK REGION

Pobedin A. A.

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

Purpose. Analysis of the socio-economic development of the Sverdlovsk region's municipalities and identification of outrunning socio-economic development' areas.

Methods. The study used the typology method, statistical analysis, cartographic method. Author's technique was used to identify areas of outrunning the social and economic development of the region.

Results. The author carried out a comparative analysis of the socio-economic development of the Sverdlovsk regions' municipalities, the problems of municipalities' differentiation by number of inhabitants, the average monthly wage, organizations' turnover and a number of other indicators. Author identified Sverdlovsk region' centers of concentration of population, the zone of attraction of labor resources, held group of municipalities in the level and dynamics of organizations' turnover, the volume of investments into fixed capital, retail turnover. Three zones of outrunning social and economic development of the Sverdlovsk region were identified and characterized.

Scientific novelty. Scientific novelty of the publication is: in the author's testing methodology for the identification and analysis of areas with the priority social and economic development with the use of statistical and cartographic analysis; identifying areas of outrunning social and economic development of the Sverdlovsk region to justify the main factors initiating economic growth, and key economic problems.

Funding. The work was supported by the grant of the Russian Foundation for Humanities N 14-12-66016 «Spatial shifts in the economy of the region (on the example of the Middle Urals)».

Key words: territorial differentiation, socio-economic development of the municipalities, the centers of concentration of population, areas of manpower attraction, zone of outrunning social and economic development, zoning, old industrial regions.

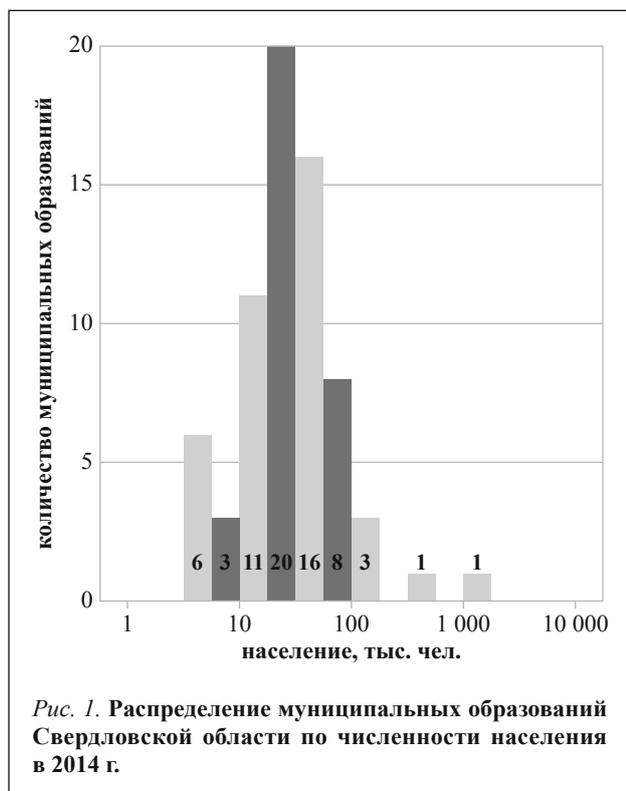
Социально-экономическое развитие Свердловской области и входящих в её состав муниципальных образований обусловлено комплексом взаимосвязанных факторов, среди которых особое место занимает уникальное географическое положение региона на стыке европейской и азиатской частей страны. Через регион проходит множество транзитно-транспортных путей, направленных как по оси запад-восток, так и в меридиональном направлении, соединяя Север страны (в том числе нефтегазовые районы Тюменской области) с Южным Уралом, Казахстаном и средней Азией. Исторически Свердловская область специализировалась на отраслях, необходимых для освоения восточных и северных регионов (Сибирь, Полярных Урал, Казахстан), кроме того здесь осуществлялась переработка ресурсов других регионов, прежде всего, восточных, и наконец, постоянно росла роль области в оказании транспортно-логистических услуг, услуг связи, взаимном обеспечении энергетических связей с соседними регионами.

Свердловская область занимает важнейшее место в экономике Российской Федерации и Уральского федерального округа. По данным на 2014 год [1] область, занимая 1,1 % площади РФ (11 % УРФО), обеспечила 3 % суммарного ВРП РФ (21 % по УРФО). На территории области проживают 3 % населения страны, по объему потребительских расходов на душу населения регион на 30 % превышает общероссийский показатель (и на 17 % показатель по УРФО), правда среднемесячная заработная плата в Свердловской области составляет лишь 93 % процента от аналогичного показателя по РФ (79 % от показателя по УРФО). На территории Свердловской области производится 5 % всей промышленной продукции обрабатывающих производств РФ (40 % от объема УРФО).

В составе Свердловской области 94 муниципальных образования, среди которых 68 городских округов, 5 муниципальных районов, 16 сельских поселений и 5 городских поселений. Сельские поселения и городские округа являются частью муниципальных районов, поэтому в рамках настоящего исследования отдельно не рассматривались. Также пришлось исключить из исследования муниципальные образования со статусом

закрытых административно-территориальных образований (ЗАТО), так как по данным территориям ограничен доступ к статистической информации. В Свердловской области 4 ЗАТО: города Лесной и Новоуральск, посёлки Свободный и Уральский. Таким образом настоящее исследование охватывает 69 муниципальных образования Свердловской области – 5 муниципальных районов и 64 городских округа. В настоящем исследовании расчёты проводились на основании данных, опубликованных в сборнике «Социально-экономическое положение городских округов муниципальных районов Свердловской области» [2, 3], а также Базы данных показателей муниципальных образований, размещенной на официальном сайте Росстата [4].

В Свердловской области проживает 4320,7 тыс. человек, однако распределено население по муниципальным образованиям крайне неравномерно (см. рис. 1). В 9 муниципальных образованиях проживает менее 10 тыс. человек, основная масса территорий (55 муниципальных образований) характеризуется численностью населения от 10 до 100 тыс. человек (в 11 из них население не превышает 25 тыс., в 20 – от 25 до 50 тыс., в 16 – от 50 до 75 тыс., и только в 8 – от



75 до 100 тыс. человек). В Свердловской области всего 5 муниципальных образований с численностью населения более 100 тысяч – это Екатеринбург, Нижний Тагил, Каменск-Уральский, Первоуральск и Серовский городской округ, на их территории проживает 52% населения Свердловской области (см. табл. 1). Среди этих муниципальных образований также наблюдается крайне высокий разрыв по численности населения – в столице региона – Екатеринбурге – проживает 33,8% населения области.

Перечисленные в таблице 1 муниципальные образования являются локальными центрами социально-экономического развития, определяя распределение населения по территории области. На карте (см. рис. 2) отчетливо выделяются четыре центра притяжения населения, определяющие пространственный каркас региона: Екатеринбургский, Нижнетагильский, Каменск-Уральский и Серовский (см. рис. 3). Крупнейшим и определяющим развитием области в целом является **Екатеринбургский центр концентрации населения**, включающий кроме Екатеринбурга, прилегающие муниципальное образования: Первоуральск, Ревда, Полевской, Сысертский гор. округ, Верхняя Пышма, Березовский, а также примыкающие к ним Асбестовский и Артемовский городские округа. Обратим внимание, что выделенный центр концентрации населения выделялся по двум признакам – территориальная

смежность и численность населения свыше 50 тыс. человек. Таким образом, эта группа территорий не рассматривается как состав Екатеринбургской агломерации, для включения в которую применяется иная методика. Общая площадь Екатеринбургского центра концентрации населения – 1,9 тыс. кв. км. Вторым по занимаемой площади является **Серовский центр концентрации населения**, включающий в свой состав Серовский гор. округ и Краснотурьинск, при занимаемой площади 420 кв. км. Серовский центр концентрации населения занимает последнее место по общей численности населения – 170,6 тыс. человек. Симметрично относительно основной оси Екатеринбургского центра концентрации населения (на расстоянии около 100 км от Екатеринбурга) расположены **Нижнетагильский центр концентрации населения** и **Каменск-Уральский центр концентрации населения**, включающих в свой состав лишь по одному муниципальному образованию (соответственно, Нижний Тагил и Каменск-Уральский).

Центры концентрации населения Свердловской области объединяют 65% населения области, т.е. наблюдается значительный отрыв территорий по численности населения, к тому же центры концентрации населения расположены неравномерно по территории региона – основная часть населения проживает в юго-западной части области. Отмеченная особенность оказывает определяющее влияние на социально-экономическое развитие региона – муниципальные образования, концентрирующие основную часть населения, получают значительные преимущества. В этой связи, сравнение муниципальных образований по абсолютным значениям показателей будет только подчеркивать диспропорциональное размещение населения. Поэтому, при возможности, в дальнейшем мы будем

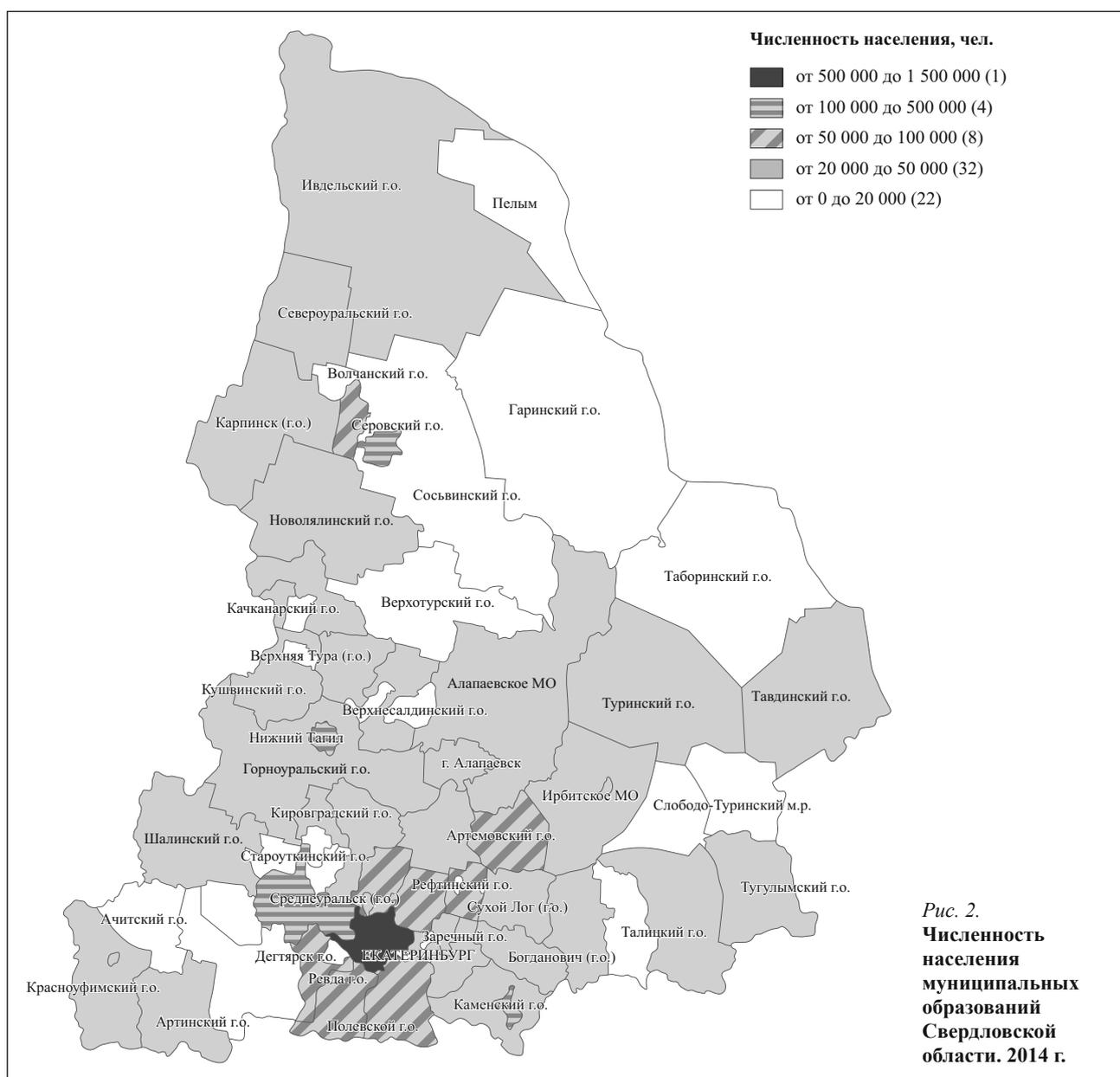
Таблица 1. Муниципальные образования Свердловской области с численностью населения свыше 100 тыс. чел.

Наименование муниципального образования	Численность населения на 2014 г., чел.	Доля от населения Свердловской области, %
муниципальное образование «город Екатеринбург»	1 461 372	33,8
г. Нижний Тагил	360 086	8,3
г. Каменск-Уральский	172 749	4,0
городской округ Первоуральск	149 279	3,5
Серовский городской округ	106 775	2,5

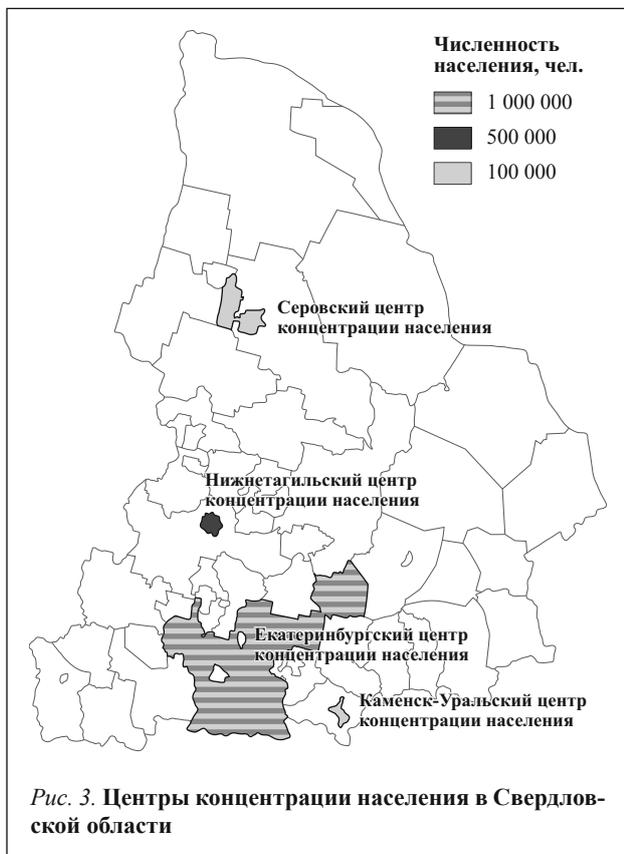
Победин А. А.

Таблица 2. Центры концентрации населения Свердловской области

Центр концентрации населения	Включаемые муниципальные образования	Численность населения, тыс. чел.	Доля от населения Свердловской области, %
Екатеринбургский	Екатеринбург, Первоуральск, Ревда, Полевской, Сысертский городской округ, Верхняя Пышма, Березовский, Асбестовский и Артемовский городские округа	596	48,3
Нижнетагильский	Нижний Тагил	123	8,3
Каменск-Уральский	Каменск-Уральский		4,0
Серовский	Серовский городской округ, Краснотурьинск	42,7	3,9



Победин А. А.



средняя заработная плата ниже 25 000, а вот выше 30 тыс. получают работники только в 13 муниципальных образованиях. Самая многочисленная группа муниципальных образований характеризуется уровнем заработной платы от 20 до 25 тыс. рублей, в эту группу вошли такие территории как Верхотурский, Асбестовский, Режевской городские округа, Карпинск, Кушвинский городской округ и др. В четырех муниципальных образованиях уровень средней заработной платы не превышает 20 тыс. руб., это такие территории как Туринский городской округ, Махневское муниципальное образование, Верхняя Тура и Красноуфимский округ. Только три муниципальных образования оказались в группе с наиболее высоким уровнем оплаты труда – от 40 до 45 тысяч рублей, такой уровень оплаты труда в Екатеринбурге, Заречном и Пельме.

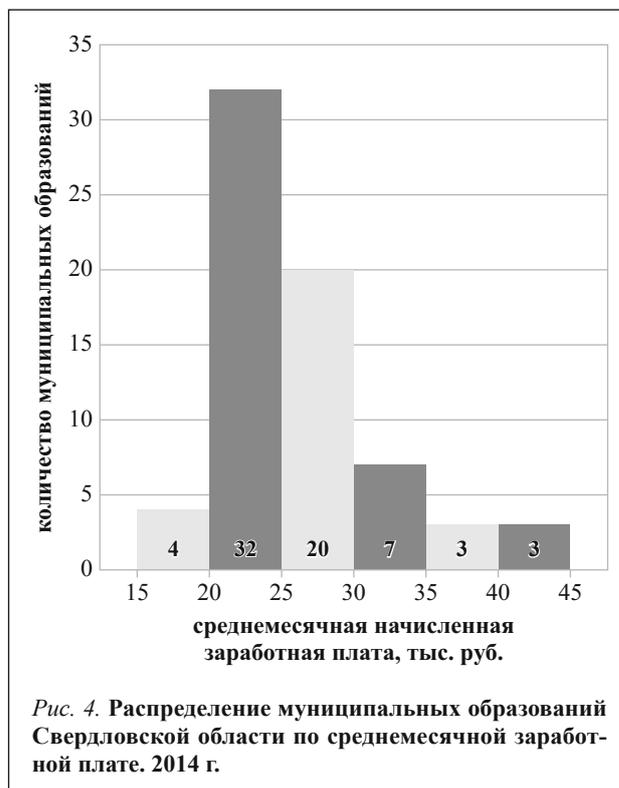
В целом по области, территории, где среднемесячная заработная плата превышает 25 тыс. рублей можно охарактеризовать как относительно благополучные (по анализируемому показателю), напротив, в муниципальных образованиях, демонстрирующих средний уровень заработной платы ниже 25 тыс. рублей следует констатировать неблагоприятные условия для трудовой деятельности населения, эти территории будут постоянно сталкиваться с угрозой миграции трудовых ресурсов в районы с более высокими возможностями.

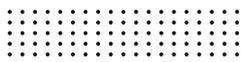
использовать для сравнения показатели, соотношенные с общей численностью населения (в пересчете на 1 жителя, 1000 жителей и т.д.).

Помимо концентрации населения, одним из факторов, определяющих социально-экономическое развитие муниципальных образований является уровень заработной платы. Повышение уровня заработной платы означает рост рынка труда, увеличение спроса на работников, что является прямым следствием успешного экономического развития. С другой стороны, увеличение доходов населения приводит к росту потребительского рынка, способствуя развитию предпринимательства.

По уровню заработной платы муниципальные образования Свердловской области существенно отличаются (см. рис. 4).

Средний уровень заработной платы по Свердловской области в 2014 году составил 27 608 рублей. Как видно на рис. 4, в группу муниципальных образований с размером среднемесячной заработной платы близкой к общеобластному значению показателя (от 25 до 30 тыс. руб.) отнесено только двадцать территорий, среди которых Верх-Нейвинский городской округ, Краснотурьинск, Североуральский и Полевской городские округа. В 36 муниципальных образованиях





Победин А. А.

Территории с показателем среднемесячной заработной платы, близким к среднеобластному уровню и выше, расположены компактно и характеризуются, как правило, смежными границами. Условно такие группы муниципальных образований можно условно назвать «зонами притяжения трудовых ресурсов». Если же муниципальное образование с уровнем заработной платы выше 25 тыс. руб. не входит в такую зону, отнесем его к «локальным центрам притяжения трудовых ресурсов». При таком подходе в Свердловской области можно выделить четыре зоны притяжения трудовых ресурсов и три локальных центра (см. рис. 5).

В **Северную** зону притяжения трудовых ресурсов (далее ЗПТР) вошли Пелым, Североуральский и Ивдельский городские округа. Данная территория характеризуется наиболее суровыми для области климатическими условиями. Кроме того, повышенный уровень заработной платы в этой ЗПТР связан с отраслевой спецификой размещенных на данной территории предприятий, в том числе транспортировкой газа и обслуживанием газокompрессорных станций. Северная ЗПТР занимает территорию 27 тыс. кв. км., что составляет 15% территории Свердловской области. В Северной ЗПТР проживает 68,5 тыс. человек. **Серовская** ЗПТР включает Серовский гор. округ и Красноуральск, полностью совпадая по территории с Серовским центром концентрации населения, выделенным ранее. Площадь Серовской ЗПТР – 1,1 тыс. кв. км., здесь проживает 172,4 тыс. человек. Повышенный уровень заработной платы в этой зоне связан с высокой концентрацией населения и наличием крупных предприятий обрабатывающей промышленности, таких как Серовский завод ферросплавов, Серовский механический завод, Металлургический завод им. А. К. Серова (входит в состав холдинга УГМК). **Качканарско-Верхнесалдинская** ЗПТР объединяет Качканарский, Нижнетуринский, Верхнесалдинский городские округа, Красноуральск и Нижнюю Салду. Повышенный уровень заработной платы в данной ЗПТР обусловлен наличием крупных и успешно функционирующих предприятий, таких как Качканарский горно-обогатительный комбинат (в составе Evgaz Group), входящий в пятерку крупнейших предприятий по добыче и переработке руды, и Корпорация ВСМПО-АВИСМА, производящая более 90% титана в России, поставляющая свою продукцию крупнейшим авиастроительным и машиностроительным компаниям, в числе которых Boeing, EADS, Embraer, UTAS, Messier-Bugatti-Dowty и др. Площадь Качканарско-Верхнесалдинской ЗПТР – 6,2 тыс. кв. км., на этой территории проживают 159,1 тыс. чел. **Екатеринбургская** ЗПТР, самая крупная по количеству муниципальных образований, включает в себя Кировградский, Невьянский городские округа, Верхний Тагил, Верхнюю Пышму, Среднеуральск, Первоуральск,



Ревду, Полевской и Сысертский городские округа, Екатеринбург, Заречный, Березовский и Белоярский городские округа, Богданович, Сухой Лог, Рефтинский и Артемовский городские округа. Определяющим для данной ЗПТР является развитие Екатеринбурга и его спутников. Площадь зоны – 20,4 тыс. кв. км., здесь проживают 2,3 млн. человек., т.е. 54% населения всей Свердловской области. **Нижнетагильский, Каменск-Уральский и Красноуфимский** ЦПТР, как и Серовская ЗПТР, характеризуются повышенным уровнем заработной платы благодаря повышенной концентрации населения и наличию крупных предприятий, однако в отличие от ЗПТР локальные ЦПТР не способны повысить уровень зар. платы в сопредельных территориях хотя бы до среднеобластного значения.

В целом можно выделить три фактора, определяющих повышенный уровень заработной платы в рассматриваемых ЗПТР и ЦПТР:

1. **Концентрация населения.** Все центры концентрации населения, выделенные ранее (см. таблицу

Победин А. А.

2 и рис. 3) характеризуются более высоким уровнем средней заработной платы, однако высокая плотность населения обеспечивает повышения доходов только в пределах соответствующих муниципальных образований, существенно не влияя на уровень заработной платы в сопредельных территориях.

2. *Географическое положение*, т.е. приближенность к определенной ресурсной базе, инфраструктурным объектам, ключевым транспортным и торговым центрам, климатические особенности. Данный фактор особенно заметно проявляется относительно Северной и Екатеринбургской ЗПТР.

3. *Наличие крупных предприятий*, обеспечивающий высокую динамику экономического развития и формирующих спрос на трудовые ресурсы.

Отметим также, что мы назвали территории с уровнем средней заработной платы равной или выше среднеобластного уровня зонами и центрами притяжения трудовых ресурсов лишь условно, исходя из того, что повышенный уровень заработной платы является индикатором устойчивого спроса на рынке труда, однако это не означает, что отмеченные ЗПТР и ЦПТР обязательно характеризуются положительным миграционным приростом, поскольку динамика населения зависит не только от уровня дохода, но и от множества других факторов. К сожалению, динамика численности занятых в экономике по выделенным ЗПТР и ЦПТР свидетельствует, что повышенного уровня заработной платы недостаточно для привлечения дополнительных трудовых ресурсов (см. рис. 5), из выделенных ЗПТР и ЦПТР только Екатеринбургская ЗПТР и Красноуфимский ЦПТР характеризуются в период 2010–2014 гг. повышением количества занятых в экономике, в остальных территориях количество занятых снизилось, на что, кроме прочих факторов, повлияла общая демографическая ситуация в регионе, а также тенденция оттока населения из малых и средних городов в крупные и крупнейшие, данные факторы не являются уникальной особенностью Свердловской области, а действуют в большинстве регионов РФ, отражая общероссийские проблемы.

Ранее отмечалось, что значительное влияние на экономическое развитие региона в целом и отдельных муниципальных образований оказывает наличие и стабильность экономической деятельности предприятий различных отраслей экономики. Общий объем отгруженных товаров, произведенных на предприятии, объем выполненных работ и оказанных услуг, объем проданных товаров, приобретенных для перепродажи, а также проданного сырья, материалов, топлива, приобретенных ранее с для производственных целей, объединяется показателем «оборот организаций». Поскольку данный показатель является одним

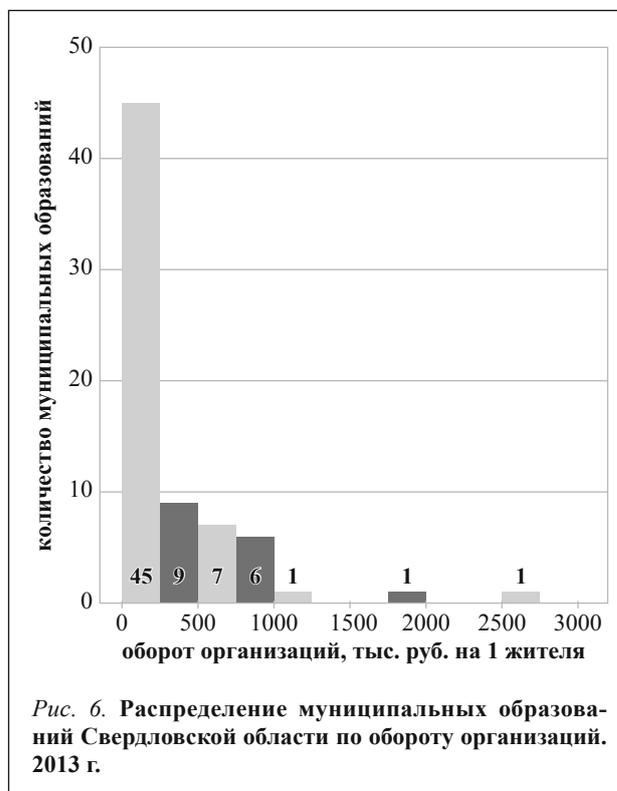


Рис. 6. Распределение муниципальных образований Свердловской области по обороту организаций, 2013 г.

из немногих экономических показателей, доступных в российской муниципальной статистике, используем его для анализа экономической дифференциации муниципальных образований Свердловской области.

Для снижения влияния концентрации населения (этот фактор анализировался отдельно) показатель оборота организаций был рассмотрен в душевом выражении. Однако даже при таком расчете дифференциация по обороту организаций среди муниципальных образований Свердловской области довольно значительна (см. рис. 6).

В 54 муниципальных образованиях Свердловской области (80% от числа анализируемых) оборот организаций составил в 2013 году менее 500 тыс. руб. на одного жителя. Наиболее низкие значения данного показателя в Таборинском муниципальном районе (2,1 тыс. руб.) Гаринском городском округе (5,3 тыс. руб.), Махневском муниципальном образовании (7,6 тыс. руб.). В 12 муниципальных образованиях душевой оборот организаций достиг значения от 500 тыс. до 1 млн. Среди этих территорий Первоуральск (508,5 тыс. руб.), Березовский городской округ (531,0 тыс. руб.) и Краснотурьинск (567,6 тыс. руб.). Только в трех муниципальных образованиях Свердловской области оборот организаций превысил значение 1 млн. руб. на 1 жителя. Это такие территории как Верхнесалдинский городской округ (1003,6 тыс. руб.), Рефтинский городской округ

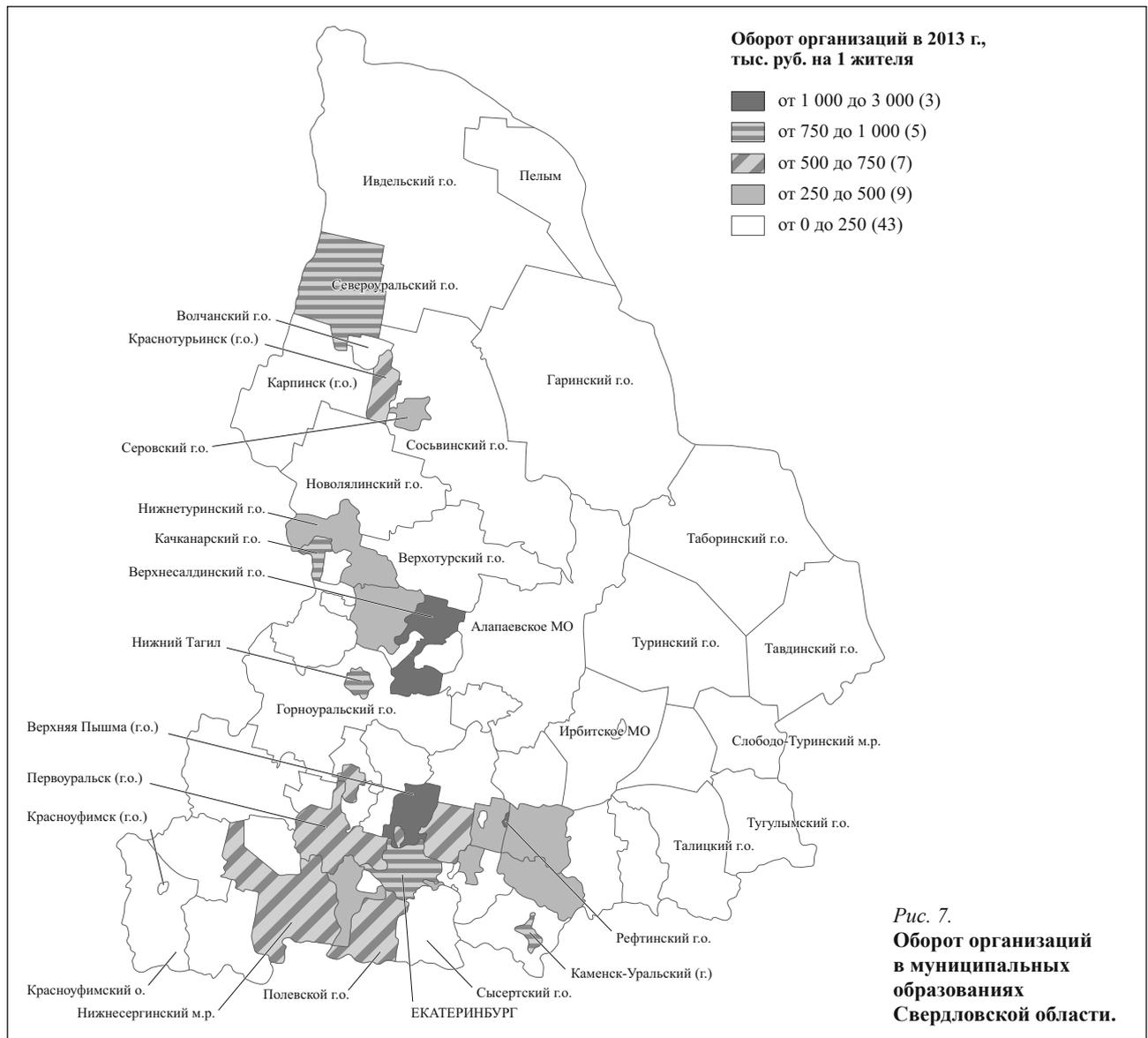
Победин А. А.

(1885,9 тыс. руб.) и Верхняя Пышма (2550,6 тыс. руб.). Отметим, что в тройку лидеров по данному показателю не вошла столица Свердловской области – в Екатеринбурге оборот организаций в 2013 году составил 753,6 тыс. рублей на 1 жителя.

Как уже было отмечено в отношении других показателей, муниципальные образования с более высокими значениями оборота организации имеют четкую локализацию в пределах области. Однозначно выделяются три зоны, характеризующиеся оборотом организаций выше 250 тыс. на 1 жителя: Екатеринбургская, Качканарско-Верхесалдинская и Серовская. **Серовская** включает Североуральский, Серовский городские округа, Краснотурьинск. **Качканарско-Верхесалдинская** объединяет Нижнетуринский и Качканарский городские

округа, Красноуральск, Верхнесалдинский городской округ и Нижний Тагил. **Екатеринбургская**, самая многочисленная, включает в свой состав следующие муниципальные образования: Сухой лог, Богданович, Рефтинский, Асбестовский и Березовский городские округа, Верхнюю Пышму, Среднеуральск, Верхний Тагил, Первоуральск, Заречный, Екатеринбург, Полевской городской округ, Ревду и Нижнесергинский муниципальный район. Несколько особняком расположен **Каменск-Уральский**, тяготеющий к Екатеринбургской зоне.

Из выделенных территориальных зон Екатеринбургская не только наиболее крупная по площади и количеству муниципальных образований, но и обладает самой высокой динамикой по рассматриваемому показателю (см. рис. 8). Если в муниципальных



Победин А. А.

образованиях Серовской зоны относительный прирост оборота организаций на 1 жителя не превышает 15% за период 2009–2013 гг., а в Качканарско-Верхесалдинской – не превышает 45%, то в отдельных территориях Екатеринбургской зоны прирост больше 60%.

Продолжая рассматривать экономические показатели развития муниципальных образований, перейдем к показателю «инвестиции в основной капитал». Росстат РФ определяет данный показатель как «совокупность затрат, направленных на строительство, реконструкцию (включая расширение и модернизацию) объектов, которые приводят к увеличению их первоначальной стоимости, приобретение машин, оборудования, транспортных средств, производственного и хозяйственного инвентаря, на формирование рабочего, продуктивного и племенного стада, насаждение и выращивание многолетних культур» [1, с. 862]. Поскольку объем инвестиций может быть

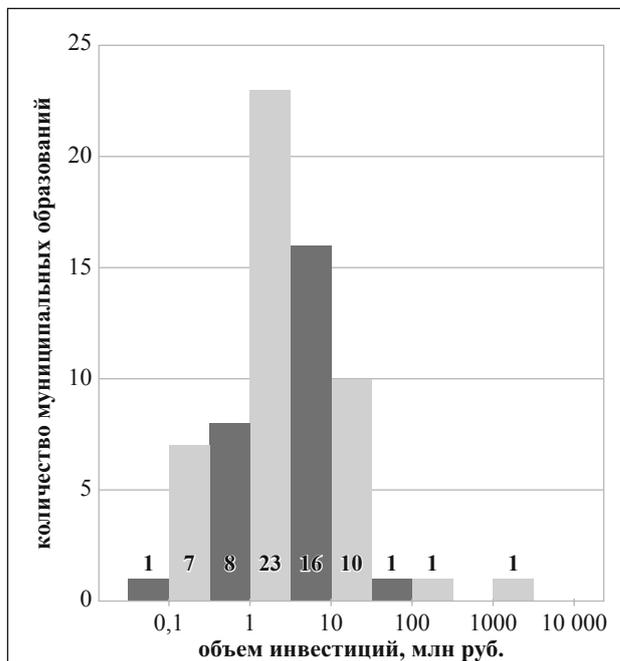


Рис. 9. Распределение муниципальных образований Свердловской области по объему инвестиций в основной капитал. Суммарный объем за 2009–2013 гг.

неравномерным по годам, а вложения прошлых лет оказывают значимое влияние на текущую деятельность предприятий, для анализа будем использовать суммарный объем инвестиций в основной капитал за 5 лет (2009–2013 годы). Распределение муниципальных образований Свердловской области по данному показателю представлено на рис. 9.

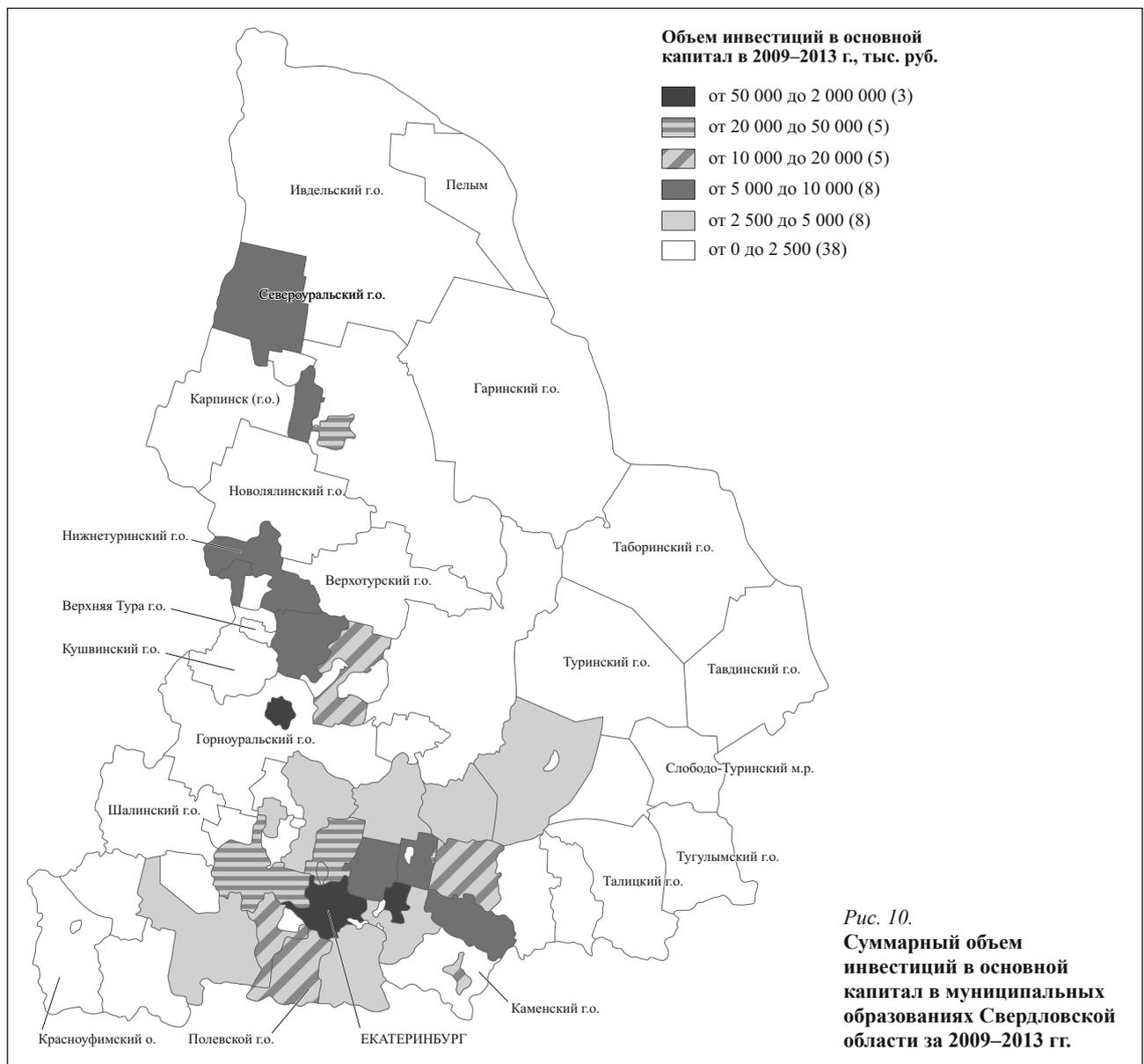
Основная часть муниципальных образований Свердловской области по рассмотренному показателю (суммарный объем инвестиций в основной капитал за 2009–2013 годы) входят в группу с диапазоном значений от 1 до 10 млн рублей (39 территорий). В 16 муниципальных образований за пять лет объем инвестиций не превысил 1 млн. руб., что свидетельствует о крайне низкой инвестиционной активности. Среди территорий с минимальным значением данного показателя оказались Махневское муниципальное образование (38,3 тыс. руб.), Пелым (56 тыс. руб.), Староуткинск (127,5 тыс. руб.). В 13 муниципальных образованиях суммарный объем инвестиций превысил 10 млн. рублей, причем по Екатеринбургскому он составил 1 790 млн. рублей.

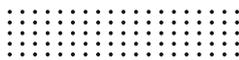
Географически в Свердловской области, как и в отношении предыдущих показателей, четко просматриваются три зоны, значительно опережающие сопредельные территории по объему инвестиций в основной капитал: Екатеринбургская, Качканарско-Верхесалдинская и Серовская. Состав Серовской

Победин А. А.

и Качканарско-Верхесалдинской зоны аналогичен результатам зонирования по обороту организаций, проведенного ранее (см. рис. 10). В состав **Серовской** вошли Североуральский, Серовский городские округа, Красноуральск, в состав **Качканарско-Верхесалдинской** – Нижнетуриинский и Качканарский городские округа, Красноуральск, Верхнесалдинский городской округ и Нижний Тагил. Немного изменился состав **Екатеринбургской** зоны, к которой отнесены Ирбитское муниципальное образование, Артемовский городской округ, Сухой лог, Богданович, Каменск-Уральский, Режевской городской округ, Рефтинский городской округ, Асбестовский городской округ, Асбестовский городской округ, Березовский городской округ,

Невьянский городской округ, Верхняя Пышма, Среднеуральск, Верхний Тагил, Первоуральск, Заречный, Белоярский городские округа, Екатеринбург, Сысертский и Полевской городские округа, Ревда и Нижнесергинский муниципальный район. Основными центрами привлечения инвестиций выступили Екатеринбург, Нижний Тагил и Серов, распространяя свое влияние на всю выделенную зону. Зоны повышенного с повышенным уровнем инвестиционной активности в общей сложности занимают только 22% территории Свердловской области, что означает, что оставшиеся 78% территории региона практически не участвуют в инвестиционных процессах, следовательно, там доминируют процессы экономической стагнации и ожидать на этих





Победин А. А.

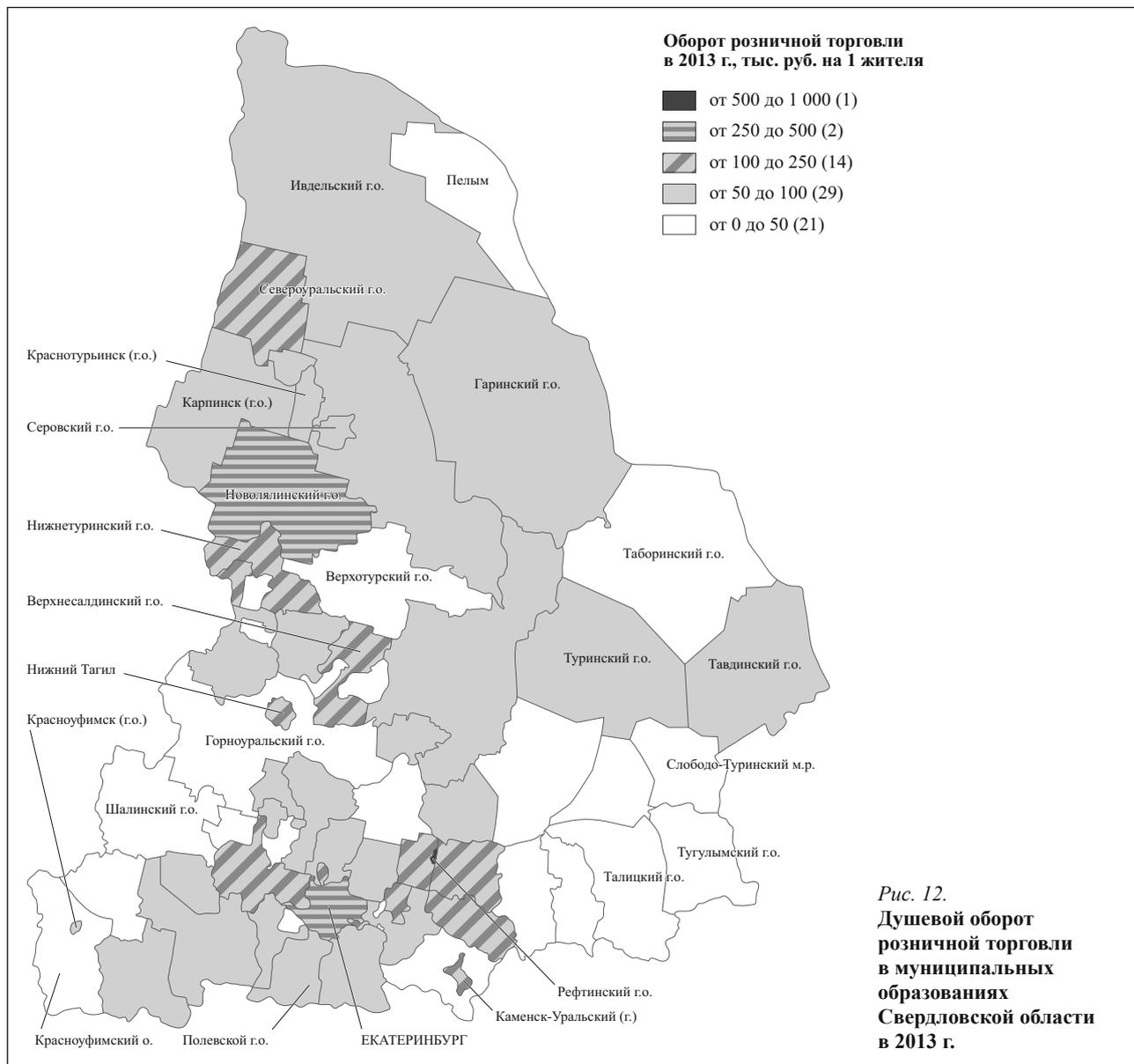


Рис. 12.
Душевой оборот розничной торговли в муниципальных образованиях Свердловской области в 2013 г.

Качканарский и Асбестовский городские округа, Сухой Лог, Камышловский, Нижнетуринский, Арамилский городские округа, Нижний Тагил, Заречный городской округа и Каменск Уральский). Однако *превысили среднеобластной уровень (220 916 рублей) только три муниципальных образования* – Екатеринбург (468,3 тыс. руб.), Новолялинский городской округ (498,3 тыс. руб.) и Рефтинский городской округ (928 тыс. руб.).

Отметим также, что географически территории с повышенным значением показателя (более 50 тыс. руб. на 1 жителя) не столь плотно локализованы, к в отношении ряда других показателей, рассмотренных ранее. Екатеринбургская зона, как и ранее, выделена достаточно четко, однако состав её расширился,

а две другие зоны (Качканарско-Верхесалдинская и Серовская) фактически объединились в одну. Ряд территории, ранее не отнесенных не к одной из территориальных зон, также демонстрируют душевые значения оборота розничной торговли выше 50 тыс. – к примеру, такие муниципальные образования как Туринский, Тавдинский городские округа, город Ирбит. Очевидно, что здесь определенное влияние оказывают такие факторы как межмуниципальное выравнивание с помощью бюджетных методов и перераспределение доходов между муниципальными образованиями за счет трудовой миграции.

В таблице 3 объединены результаты выделения территорий Свердловской области, опережающих

Победин А. А.

Таблица 3. Объединенные результаты зонирования территорий Свердловской области по различным показателям

Муниципальное образование	Концентрация населения	Уровень средне-месячной заработной платы	Оборот организаций	Объем инвестиций в основной капитал	Комплексная оценка инвестиционного потенциала	Оборот розничной торговли
Первоуральск	да	да	да	да		да
Ревда	да	да	да	да		да
Полевской	да	да	да	да		да
Сысертский городской округ	да	да		да		да
Верхняя Пышма	да	да	да	да	да	да
Березовский городской округ	да	да	да	да		
Асбестовский городской округ	да		да			да
Артемовский городской округ	да	да		да	да	да
Серовский городской округ	да	да	да	да		да
Красноуральск	да	да	да	да	да	да
Нижний Тагил	да	да		да	да	да
Каменск-Уральский	да	да	да		да	да
Пелым		да				
Североуральский городской округ		да	да	да		да
Ивдельский городской округ		да				да
Качканарский городской округ		да	да	да	да	да
Нижнетуринский городской округ		да	да	да		да
Верхнесалдинский городской округ		да	да	да		да
Красноуральск		да			да	да
Нижняя Салда		да				
Кировградский городской округ		да				да
Невьянский городской округ		да		да	да	да
Верхний Тагил		да	да	да		да
Среднеуральск		да	да	да		да
Екатеринбург	да	да	да	да	да	да
Заречный городской округ		да	да	да		да
Белоярский городской округ		да		да		да
Богданович		да	да			да
Сухой Лог		да	да		да	да
Рефтинский городской округ		да	да			да
Красноуфимск		да				да
Нижнесергинский муниципальный район			да	да		да
Ирбитское муниципальное образование				да		
Режевской					да	
Ирбит					да	
Волчанский городской округ						да
Карпинск						да
Сосьвинский городской округ						да
Гаринский городской округ						да
Новолялинский городской округ						да
Кушвинский городской округ						да
Алапаевское муниципальное образование						да
Туринский городской округ						да
Тавдинский городской округ						да
Алапаевск						да
Верхнейвинский городской округ						да
Бисертский городской округ						да
Артинский городской округ						да
Арамилский городской округ						да



Победин А. А.

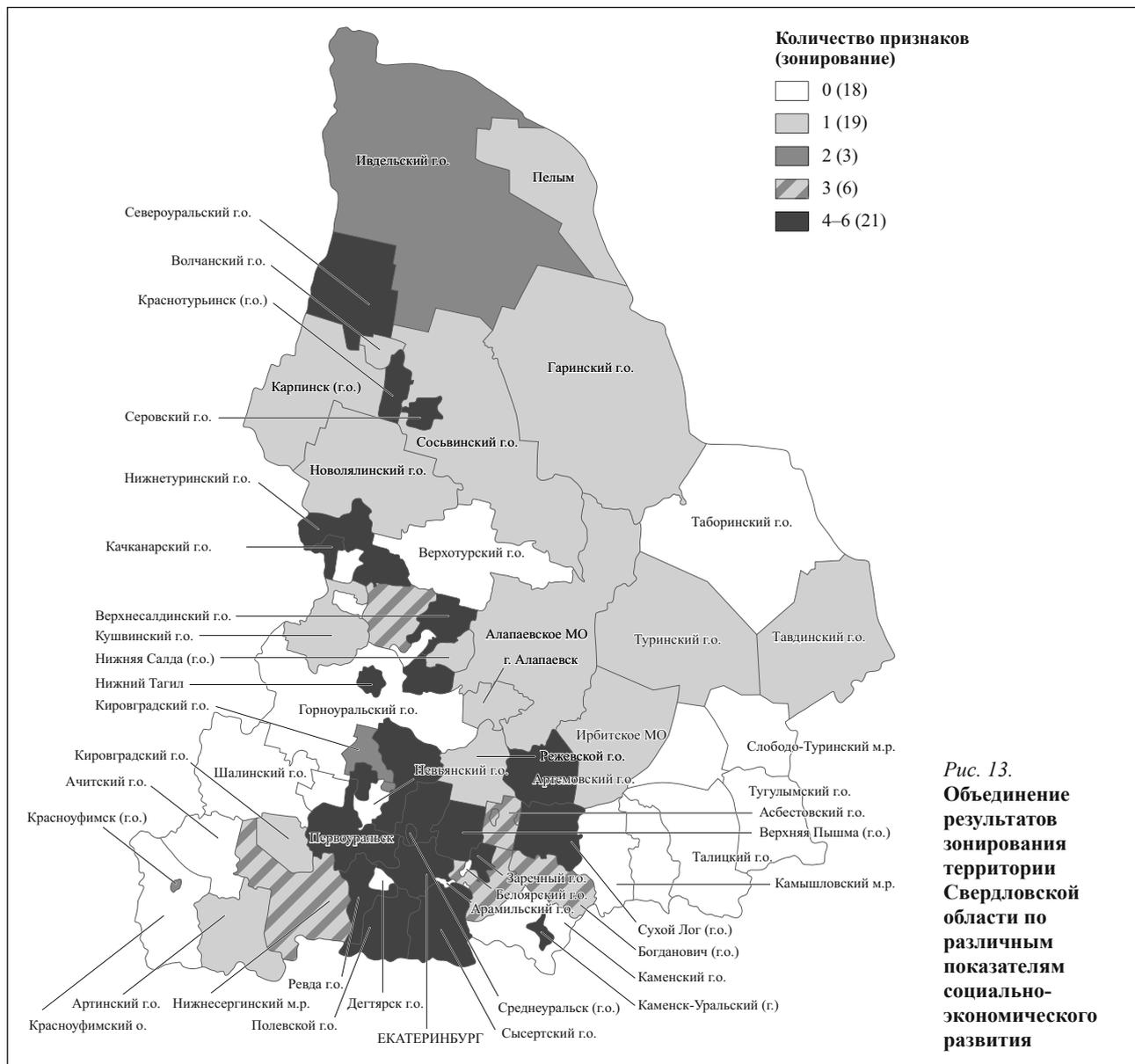


Рис. 13. Объединение результатов зонирования территории Свердловской области по различным показателям социально-экономического развития

сопредельные муниципальные образования по отдельным признакам.

В итоге проведенного анализа, учитывая данные наших предыдущих исследований [7], на территории Свердловской области можно выделить три зоны экономического развития: Екатеринбургскую, Качканарско-Верхесалдинскую и Серовскую. Для включения муниципального образования в определенную зону использовались следующие критерии: географическое расположение и опережающие результаты экономического развития хотя бы по двум из рассмотренных признаков. Перечень муниципальных образований, включенных в одну из зон экономического развития, представлен в таблице 4.

Серовская зона экономического развития характеризуется ограниченным отраслевым составом (металлургия и ряд добывающих производств), меньшей плотностью населения и более суровыми климатическими условиями по сравнению с другими территориями области. Ядро социально-экономического развития данной зоны – Серовский городской округ, специализирующийся на металлургическом производстве. Ключевыми экономическими центрами являются города Серов, Краснотурьинск, Североуральск и Ивдель. Ключевыми отраслями, определяющими социально-экономическое развитие, являются черная и цветная металлургия. Центром черной металлургии является Серов, основными предприятиями которого

Таблица 4. Зоны экономического развития Свердловской области

Зона экономического развития	Муниципальные образования	Отраслевая специализация
Серовская	Красноурьинск, Серовский городской округ, Североуральский городской округ, Ивдельский городской округ	Черная металлургия, цветная металлургия, горнодобывающая промышленность, лесная и деревообрабатывающая промышленность
Качканарско-Верхесалдинская	Нижний Тагил, Качканарский городской округ, Нижнетуринский городской округ, Верхнесалдинский городской округ, Красноуральск	Черная металлургия, цветная металлургия, производство машин и оборудования, производство электрооборудования, химическая промышленность
Екатеринбургская	Верхняя Пышма, Екатеринбург, Первоуральск, Ревда, Полевской, Артемовский городской округ, Каменск-Уральский, Сысертский городской округ, Березовский городской округ, Верхний Тагил, Среднеуральск, Заречный городской округ, Сухой Лог, Асбестовский городской округ, Невьянский городской округ, Богданович, Рефтинский городской округ, Нижнесергинский муниципальный район, Кировградский городской округ	Черная металлургия, цветная металлургия, производство машин и оборудования, производство электрооборудования, химическая промышленность

являются Металлургический завод им. А. К. Серова и Серовский завод ферросплавов. Развитие цветной металлургии связано с предприятиями Красноурьинска и Североуральска – Богословский алюминиевый завод (Красноурьинск) и его основная ресурсная база – Североуральский бокситовый рудник (Североуральск). Экономика Серовской зоны экономического развития тесно интегрирована в общероссийский и мировой рынок, ключевые предприятия подконтрольны крупным российским и международным корпорациям: УГМК (Металлургический завод им. А. К. Серова), РУСАЛ (Богословский алюминиевый завод, Североуральский бокситовый рудник), ERNC (Серовский завод ферросплавов, Серовский завод металлоконструкций). Интеграция в мировую экономику, помимо очевидных преимуществ (доступ к рынкам, инвестиционные ресурсы и др.) несет с собой немало проблем – при ухудшении макроэкономической конъюнктуры решения принимаются за пределами Свердловской области и слабо согласуются с интересами населения. Так последние несколько лет на рынке алюминия эксперты констатируют перепроизводство продукции, приводящее к снижению цен. Данная проблема напрямую коснулась Красноурьинска и Североуральска, поскольку РУСАЛ снизил объемы производства именно на уральских предприятиях. Значительная проблема для экономики Серовской зоны – развитие электроэнергетики, поскольку именно высокая стоимость электроэнергии снижает рентабельность заводов Северного Урала. Экономика северных городов крайне уязвима не только к макроэкономическим процессам, но и решениям федеральных органов власти. Примером может

служить введение акцизных сборов на спиртосодержащую продукцию в 2000 годы, резко снизившая конкурентоспособность Ивдельского гидролизного завода (крупнейшего предприятия города с сорокалетней историей), что привело к банкротству и закрытию предприятия, оставив без работы около тысячи человек и резко ухудшив экономическую ситуацию в городе.

Качканарско-Верхесалдинская зона экономического развития, как и Серовская, специализирована на традиционных отраслях промышленности Свердловской области – черной, цветной металлургии, а также машиностроении и химической промышленности. Крупнейший экономический центр как данной экономической зоны, так и области в целом – Нижний Тагил. Как и для Серовской зоны, для Качканарско-Верхесалдинской зоны экономического развития характерна узкая специализация ведущих экономических центров (цветная металлургия в Качканаре, Красноуральске и Верхней Салде, черная металлургия в Качканаре и Нижнем Тагиле). Особенностью данной зоны является тот факт, что собственниками ключевых предприятий являются не только крупнейшие негосударственные холдинги (Evraz Group S.A. – Нижнетагильский металлургический комбинат и Качканарский ГОК [8], УГМК – Красноуральский медькомбинат [5], ПАО «Т плюс» – Нижнетуринская ГРЭС, но государство (Научно-производственная корпорация «Уралвагонзавод», 100-процентный пакет акций которого принадлежит Федеральному агентству по управлению государственным имуществом, Нижнетуринский машиностроительный завод «Вента», принадлежащий Госкорпорации «Росатом»). Соответственно предприятия данной зоны имеют доступ не

только к частным инвестициям, но и к средствам, выделяемым на государственные инвестиционные проекты. Еще одна особенность – наличие мощных электроэнергетических мощностей (Нижнетуринская ГРЭС), снижающих проблемы с доступом к электроэнергии для энергоемких металлургических предприятий. Предприятия Качканарско-Верхесалдинской зоны экономического развития имеют прямой выход на мировой рынок и тесные связи с ведущими мировыми компаниями (в т.ч. Корпорация ВСМПО-АВИСМА). Несмотря на значительный промышленный потенциал, опора на традиционные отрасли, часть предприятий которых столкнулись с нисходящей стадией жизненного цикла, приносит значительное количество рисков и высокую чувствительность к колебаниям макроэкономической конъюнктуры. Однако происходит поиск новых очагов экономического роста – образована особая экономическая зона промышленно-производственного типа «Титановая долина» (Верхесалдинский гор. округ), резиденты которой могут получить значительные преференции развития (в том числе снижение налога на

прибыль, бесплатное подключение к инфраструктурным сетям и др.).

Наиболее крупная из выделенных зон экономического развития – *Екатеринбургская* (по общей площади территории, по доле населения области, по количеству муниципальных образований). Основным центром и ядром экономического развития данной зоны является Екатеринбург. Основная особенность Екатеринбургской зоны – переход к полифункциональной экономике, правда завершился данный переход только в самом Екатеринбурге. Соответственно, помимо промышленности, драйверами экономического развития данной зоны являются транспорт и логистика, оптовая и розничная торговля, наука и образование, а также ряд других отраслей третичного и четвертичного секторов. Екатеринбургская агломерация, включающая помимо Екатеринбурга ближайшие города-спутники, является одним из крупнейших центров концентрации населения, с развитым потребительским рынком, более благоприятной ситуацией на рынке труда, более высоким уровнем жизни населения.

Литература:

1. Регионы России. Социально-экономические показатели. 2014: Стат. сб. / Росстат. М., 2014. 652 с.
2. Социально-экономическое положение городских округов и муниципальных районов Свердловской области за 2009–2013 годы. Часть 1: Стат. сб. / Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по свердловской области. Екатеринбург. 2014. 229 с.
3. Социально-экономическое положение городских округов и муниципальных районов Свердловской области за 2009–2013 годы. Часть 2: Стат. сб. / Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по свердловской области. Екатеринбург. 2014. 146 с.
4. База данных показателей муниципальных образований [электронный ресурс]. URL: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/bd_munst/munst.htm (дата обращения 01.07.2015).
5. Уральская горно-металлургическая компания (официальный сайт) [электронный ресурс]. URL: <http://www.ugmk.com/ru/> (дата обращения 21.06.2015).
6. Комплексная оценка инвестиционной привлекательности муниципальных образований Свердловской области [электронный ресурс]. URL: <http://invest.midural.ru/pages/74> (дата обращения 06.07.2015).
7. Тургель И. Д., Победин А. А., Трофимова О. М. и др. Оценка потенциала саморазвития муниципальных образований: теория и практика. Екатеринбург, 2012. 212 с.
8. Официальный сайт компании Евраз [электронный ресурс]. URL: <http://www.evraz.com/ru/> (дата обращения 03.07.2015).

References:

1. Regions of Russia. Socio-economic indicators. 2014: Stat. collect. / M: Rosstat, 2014. 652 p.
2. Socio-economic situation of the city and municipal districts of the Sverdlovsk region in 2009–2013. Part 1: Stat. collect. / the Territorial Department of the Federal Statistics Service of the Sverdlovsk region. Yekaterinburg. 2014. 229 p.
3. Socio-economic situation of the city and municipal districts of the Sverdlovsk region in 2009–2013. Part 2: Stat. collect. / The Territorial Department of the Federal Statistics Service of the Sverdlovsk region. Yekaterinburg. 2014. 146 p.
4. Database of municipalities' performance [e-resource]. URL: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/bd_munst/munst.htm (date of reference 01.07.2015).
5. Ural Mining and Metallurgical Company [e-resource]. URL: <http://www.ugmk.com/ru/> (date of reference: 21.06.2015).
6. Integrated assessment of investment attractiveness of the municipalities of the Sverdlovsk region [e-resource]. URL: <http://invest.midural.ru/pages/74> (date of reference: 06.07.2015).
7. Turgel I. D., Pobedin A. A., Trofimova O. M., Ruchkin A. V., Shemetova N. K. Assessing the potential of self-development of municipalities: theory and practice. Yekaterinburg: Russian Academy of National Economy and Public Administration Publishing, 2012. 212 p.
8. Official website of EVRAZ Company [e-resource]. URL: <http://www.evraz.com/ru/> (date of reference: 03.07.2015).

ОЦЕНКА ВЛИЯНИЯ СТЕПЕНИ МОНОПРОФИЛЬНОСТИ НА КОНКУРЕНТОСПОСОБНОСТЬ МОНОГОРОДА

Манаева И. В.

кандидат экономических наук, ассистент кафедры мировой экономики Белгородского государственного национального исследовательского университета (Россия), 308015, г. Белгород, ул. Победы, 85, in.manaeva@yandex.ru

УДК 332.1(1-21)
ББК 65.042

Цель: оценить влияние степени монопрофильности на уровень конкурентоспособности моногорода.

Методы: с использованием авторских методик проведена оценка конкурентоспособности и степени монопрофильности выборки моногородов ЦФО в 2013 г. По средствам корреляционно-регрессионного анализа, определена взаимосвязь конкурентоспособности и монопрофильности территории.

Результаты: исходя из результатов проведенных анализ, получены следующие выводы. Степень монопрофильности оказывает заметную обратную связь на уровень конкурентоспособности ($R^2 0,6$), уравнение регрессии $Y = 1,4 - 0,02x$. Анализ подтверждает выдвинутую гипотезу влияния степени монопрофильности на уровень конкурентоспособности моногорода.

Научная новизна: научная новизна заключается в определении степени влияния монопрофильности на уровень конкурентоспособности моногорода, что может стать частью методического инструментария для разработки программ социально-экономического развития моногородов.

Финансирование. Исследование поддержано грантом РФФИ, проект № 14-32-01280.

Ключевые слова: моногород, конкурентоспособность моногорода, степень монопрофильности.

ASSESSMENT OF THE MONO-SPECIALIZATION LEVEL IMPACT ON THE SINGLE-INDUSTRY TOWN' COMPETITIVENESS

Manaeva I. V.

Candidate of Science (Economics), Assistant of Department of World Economy, Belgorod National Research University (Russia), 85 Pobedy str., Belgorod, Russia 308015, in.manaeva@yandex.ru

Purpose. To assess the mono-specialization level impact on the single-industry town' competitiveness.

Methods. Using the author's techniques author assessed the level of competitiveness and single-industry towns sample of Central Federal District in 2013. By means of regression analysis, the interrelation between competitiveness and the mono-specialization level of single-industry town was defined.

Results. Mono-specialization level is inversely proportional to the level of single-industry competitiveness ($R^2 0,6$), the regression equation $Y = 1.4 - 0.02x$. The analysis confirms the hypothesis influence of the Mono-specialization level impact on the single-industry towns' competitiveness.

Scientific novelty. Scientific novelty lies in determining the the mono-specialization level impact on the level of single-industry towns' competitiveness that can become part of methodological tools for the development of single-industry towns' socio-economic development.

Funding. The research was supported by the Russian Foundation for Humanities, project N 14-32-01280.

Key words: single-industry town, competitive ability of single-industry town, mono-specialization level.

Финансовый кризис последних лет обнаружил и обострил существование в моногородах проблем экономического и социального характера, обусловил необходимость их решения. Разработка мероприятий по снижению зависимости экономики моногорода от функционирования градообразующего предприятия, повышению гибкости его структуры должна осуществляться в соответствии с имеющимися в городе ресурсами, потенциалом, специфичными факторами. На сегодняшний день проблема моногорода актуализируется во всех науках, их изучением занимаются историки, географы, урбанисты, экономисты, пытаются найти способы минимизации зависимости бюджета моногорода от финансового состояния градообразующего предприятия. Существование моногородов имеет долгую историю и широкую географию. Первые моногорода в России возникли еще в эпоху реформ Петра I в условиях индустриальных преобразований в экономике – это Тула¹, Златоуст².

Вопросами моногородов в современной российской науке занимаются: Е. Анимича (проблемы кризиса в моногороде) [1]; А. Гранберг (терминологический аппарат) [2], Н. Зубаревич (модернизация моногородов) [3]; В. Любовный (критерии, стратегия развития моногорода) [4], Л. М. Симонова (моногород в региональной системе) [5], А. И. Татаркина (стратегии развития моногорода) [6], И. Тургель (проблемы моногородов Урала) [7] и др. Предложены методики оценки социально-экономического состояния моногорода и разработки комплексного инвестиционного плана развития, что является научно-методической базой для модернизации монопрофильной экономики. Не смотря на проблематичность, а иногда и критичность

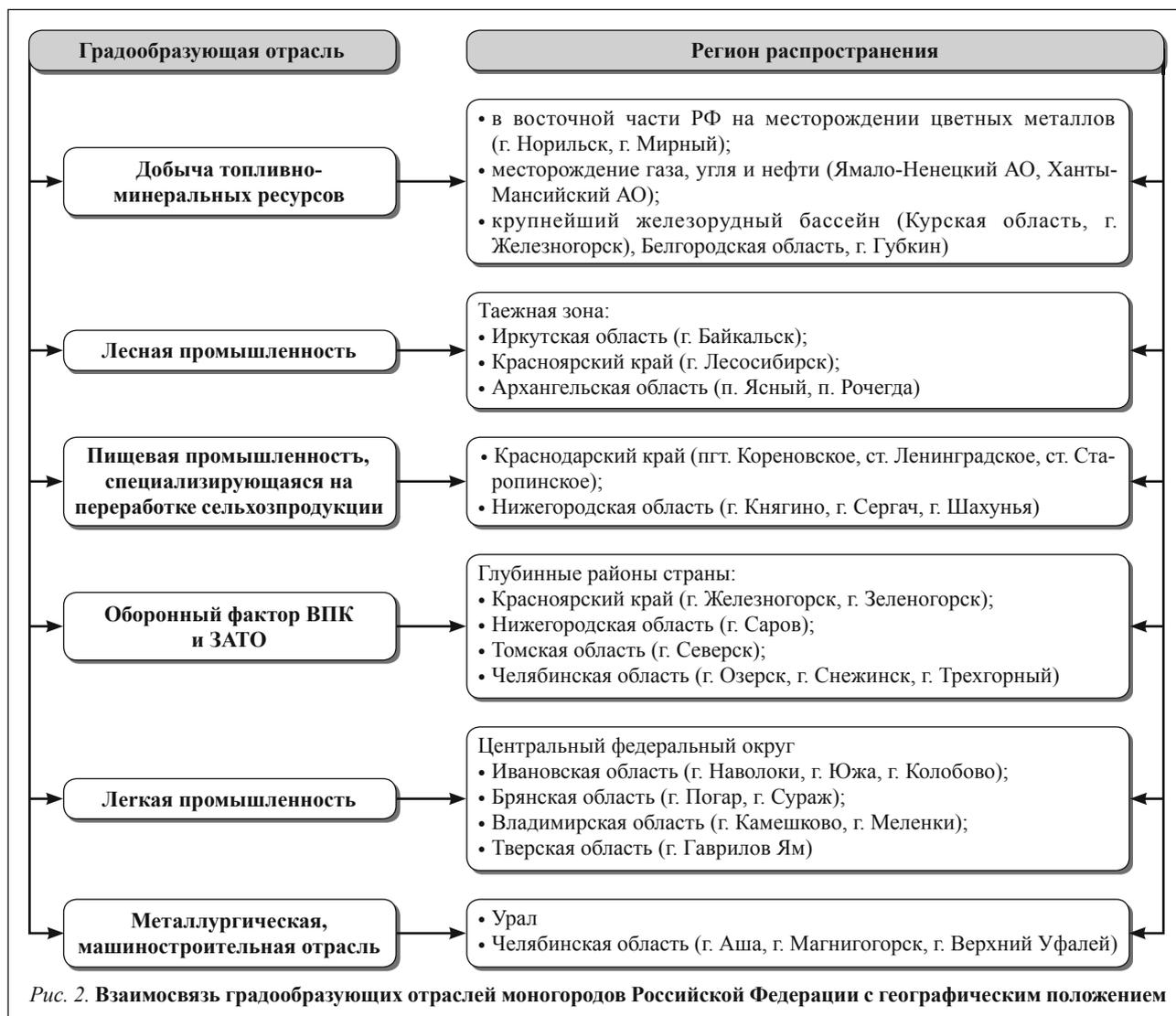
монопрофильные населенные пункты существуют и их значимость для экономики Российской Федерации очевидна: занятое население в моногородах – 5,8 миллионов человек, при этом 16,7% заняты на градообразующих предприятиях [8], которые производят 1/5 общего объема отгруженной продукции промышленности РФ или 7,1 триллиона рублей в год [9]. В. В. Коготов определяет цели градообразующего предприятия следующим образом (рис. 1) [10].

Таким образом, градообразующее предприятие оказывает прямое воздействие на экономическую и социальную сферы моногорода. В Российской Федерации градообразующие отрасли имеют характерные места концентрации (рис. 2).



¹ 26 февраля 1712 года по Указу Петра I был основан Тульский оружейный завод.

² 31 августа 1754 года было получено разрешение на строительство железоделательного завода, официальная дата основания города Златоуста.



Таким образом, мы можем выделить шесть типов моногородов, градообразующая отрасль которых сформировалась в зависимости от нахождения полезных ископаемых, природных зон и размещения производительных сил России. Так, в Центральном федеральном округе сосредоточены моногорода добывающей промышленности – железорудный бассейн Курской и Белгородской областей, и легкой промышленности.

Согласно Распоряжению Правительства РФ 2014 года, на территории Центрального федерального округа статус монопрофильных имеют 56 населенных пунктов. Стабильная ситуация имеет место только в 17 городах перечня, двадцать семь городов имеют риски ухудшения социально-экономических показателей, положение двенадцати моногородов оценивается как сложное [11].

В моногородах Центрального федерального округа проживает 14 079 тыс. чел. (8,8%), наибольшая

концентрация наблюдается в Ивановской области (19,05%), наименьшая в Калужской (1,62%). Различия по ряду критериев в социально-экономическом состоянии моногородов (градообразующая отрасль, численность населения, городской бюджет, объем инвестиций, степень удаленности от альтернативных центров занятости) определяют разный уровень их конкурентоспособности и качества жизни населения.

Цель данной статьи – оценить влияние степени монопрофильности на уровень конкурентоспособности моногорода. Для достижения поставленной цели используем алгоритм представленный на рисунке 3.

Конкурентоспособность моногорода – это характеристика уровня социально-экономического состояния и тенденций развития, определяющая его влияние в городской системе региона. Определим факторы конкурентоспособности моногорода (табл. 1).

Таблица 1. Классификация факторов конкурентоспособности моногорода

Факторы	Естественные	Искусственные	Потенциальные
Эндогенные	<ul style="list-style-type: none"> экономико-географическое положение; природные ресурсы; климатические условия жизнедеятельности 	<ul style="list-style-type: none"> транспортная и социальная инфраструктура; уровень жизни населения 	<ul style="list-style-type: none"> потенциал создания новых отраслей промышленности; возможность развития малого и среднего бизнеса.
Экзогенные	<ul style="list-style-type: none"> традиционная специализация экономики региона 	<ul style="list-style-type: none"> социально-экономическое состояние региона 	<ul style="list-style-type: none"> расширение специализации региона на основе инновационной деятельности; возможность использования ресурсов региона.

Ввиду того, что моногород является составной частью региональной экономики, были выделены эндогенные и экзогенные факторы конкурентоспособности.

С применением авторской методики представим индекс конкурентоспособности для выборки моногородов ЦФО разных регионов с различными градообразующими отраслями в 2013 г. В г. Губкин Белгородской области с численностью населения 120,5 тыс. чел. градообразующей отраслью выступает металлургия. С данной отраслью промышленности в выборку включим г. Железногорск Курской области (97,6 тыс. чел.) и г. Кольчугино Владимирская область (45,8 тыс. чел.). Для апробации методики возьмем моногорода текстильной промышленности: г. Камешково (13,1 тыс. чел.), г. Вязники (41,2 тыс. чел.) Владимирской области и г. Южа Ивановской области (14,2 тыс. чел.). Из

представителей машиностроения включим г. Клинцы Брянской области (62,5 тыс. чел.), г. Галич Костромской области (17,3 тыс. чел.), г. Мценск Орловской области (43 тыс. чел.), г. Скопин Рязанской области (30,4 тыс. чел.), г. Гаврилов-Ям Ярославской области (17,8 тыс. чел.). Моногорода химической промышленности: г. Сельцо Брянской области (18 тыс. чел.), г. Россошь Воронежской области (61,7 тыс. чел.), г. Котовск Тамбовская область (31,9 тыс. чел.), г. Алексин Тульская область (61,7 тыс. чел.) (табл. 2).

Таким образом, таблица 2 демонстрирует высокий уровень дифференциации конкурентоспособности обследуемых моногородов. Лидерами являются моногорода с градообразующей отраслью металлургия и численность населения в пределах 100 тыс. чел. (г. Губкин, г. Железногорск), низкие показатели

Таблица 2. Основные характеристики выборки моногородов ЦФО в 2013 г. (рассчитано по данным [12])

Регион	Моногород	Градообразующая отрасль	Численность населения, тыс. чел.	Индекс конкурентоспособности
Белгородская область	Губкин	Металлургия	121,133	0,9
Брянская область	Клинцы	Машиностроение	62,5	0,5
	Сельцо	Химическая промышленность	18	0,3
Владимирская область	Вязники	Текстильная промышленность	41,2	0,2
	Камешково	Текстильная промышленность	13,1	0,4
	Кольчугино	Металлургия	45,8	0,3
Воронежская область	Россошь	Химическая промышленность	61,7	0,4
Ивановская область	Южа	Текстильная промышленность	14,2	0,1
Костромская область	Галич	Машиностроение	17,3	0,4
Курская область	Железногорск	Металлургия	98,1	0,8
Орловская область	Мценск	Машиностроение	43	0,4
Рязанская область	Скопин	Машиностроение	30,4	0,3
Тамбовская область	Котовск	Химическая промышленность	31,9	0,6
Тульская область	Алексин	Химическая промышленность	61,7	0,4
Ярославская область	Гаврилов-Ям	Машиностроение	17,8	0,2

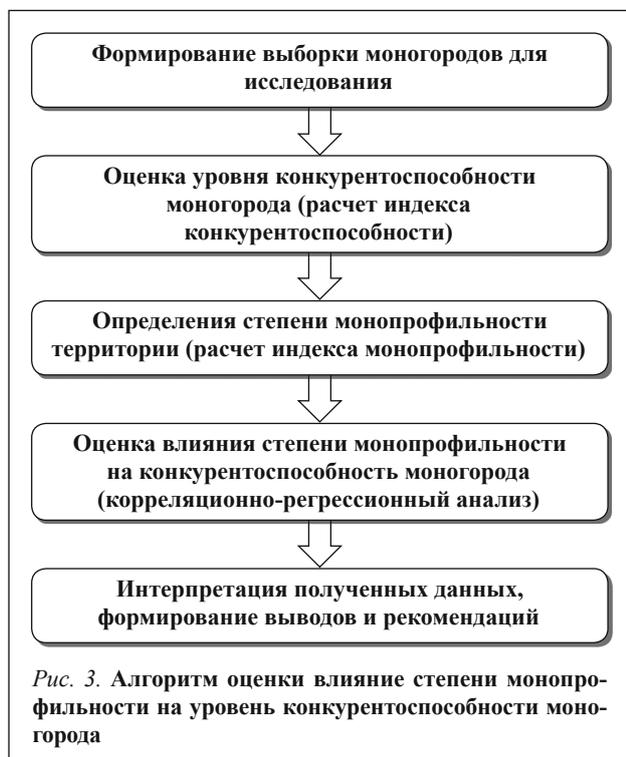


Таблица 3. Индекс монопрофильности моногородов ЦФО в 2013 г., индекс (рассчитано по данным [12])

Моногород	Индекс монопрофильности	Степень монопрофильности
Губкин	48	Средняя
Клинцы	49	Средняя
Сельцо	69	Выше среднего
Вязники	72	Выше среднего
Камешково	65	Выше среднего
Кольчугино	55	Выше среднего
Россошь	66	Выше среднего
Южа	74	Выше среднего
Галич	47	Средняя
Железнодорожск	47	Средняя
Мценск	70	Выше среднего
Скопин	69	Выше среднего
Котовск	60	Выше среднего
Алексин	65	Выше среднего
Гаврилов-Ям	69	Выше среднего

характерны для моногородов текстильной промышленности и меньшими по численности населения (г. Южа, г. Вязники).

Используя ранее предложенную методику оценки индекса монопрофильности, рассчитаем данный показатель и представим в таблице 3 [13].

Индекс монопрофильности обследуемых моногородов ЦФО варьирует в диапазоне 47–74. Наиболее благоприятная ситуация складывается в моногородах металлургии (г. Губкин, г. Железнодорожск).

Применив корреляционно-регрессионный анализ, оценим влияние степени монопрофильности на конкурентоспособность. В качестве факторного признака нами был выбран индекс монопрофильности, в качестве результативного – индекс конкурентоспособности. Проведенный анализ показал, что степень монопрофильности оказывает заметную обратную связь на уровень конкурентоспособности ($R^2 0,6$),

полученное уравнение регрессии имеет следующий вид $Y = 1,4 - 0,02x$. С учетом проделанных расчетов можно заключить, что выдвинутая гипотеза влияния степени монопрофильности на уровень конкурентоспособности моногорода подтверждена.

Таким образом, определив наличие влияния степени монопрофильности на конкурентоспособность моногорода рекомендуем для снижения данной зависимости и повышения уровня жизни населения реализацию мероприятий, направленных на дифференциацию экономики и постепенному уходу от монопрофильности, т.е. снижению доли занятых на градообразующем предприятии от общего числа экономически активного населения, снижению доли градообразующего предприятия в общегородском объеме производства. Полученные результаты могут стать частью методического инструментария разработки программ социально-экономического развития моногорода, в учебных курсах по региональной экономике.

Литература:

1. Анимитса Е. Г. Памятка по разработке основных (приоритетных) направлений реструктуризации экономики моногородов [электронный ресурс]. URL: <http://www.rosdeputat.ru/publications/view/19> (дата обращения 15.10.2015).
2. Гранберг А. Г. Основы региональной экономики. Учебник для ВУЗов. М.: ГУ ВШЭ, 2001. 495 с.

References:

1. Animitsa Ye. G. Guide to the development of the main (priority) areas of economic restructuring single-industry towns [e-resource]. URL: <http://www.rosdeputat.ru/publications/view/19> (date of reference: 15.10.2015).
2. Granberg A. G. Fundamentals of the regional economy. Textbook for High Schools. M.: Higher School of Economics, 2001. 495 p.

Литература:

3. *Зубаревич Н. В.* Регионы России: неравенство, кризис, модернизация. М.: Независимый институт социальной политики. 2010. 160 с.
4. *Любовный В. Я.* Пути активизации социально-экономического развития монопрофильных городов России / В. Я. Любовный, Г. Ю. Кузнецова и др. // Сер.: «Библиотека местного самоуправления». Вып. 54. М.: Московский общественный научный фонд, 2004. 224 с.
5. *Симонова Л. М.* Специфика социально-экономического развития моногородов в системе регионального управления / Л. М. Симонова, К. Е. Трусова // Вестник Тюменского государственного университета. 2012. № 8. С. 201–208.
6. Концептуальные подходы к разработке стратегии развития монопрофильного города / под науч. ред. А. И. Татаркина. УрГЭУ. 2010. 81 с.
7. *Тургель И. Д.* Монофункциональные города России: от выживания к устойчивому развитию. М.: УрАГС, 2010. 519 с.
8. «О мониторинге социально-экономического положения в моногородах» // Отчет Правительства РФ во исполнение поручения Президента России от 15 октября 2013 года №Пр-2418 (подпункт «а» пункта 2) об обеспечении работы системы комплексного мониторинга социально-экономического положения в моногородах [электронный ресурс]. URL: <http://government.ru/orders/17276> (дата обращения 15.10.2015).
9. Доклад Министра экономического развития Алексея Улюкаева на совещании по поддержке моногородов [электронный ресурс]. URL: <http://economy.gov.ru/minec/press/official/201404291> (дата обращения 15.10.2015).
10. *Коготов В. В.* Классификация системообразующих предприятий / В. В. Коготов // Финансы и кредит. № 9 (489). 2012. С. 75.
11. О критериях отнесения муниципальных образований Российской Федерации к монопрофильным (моногородам) и категориях монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации (моногородов) в зависимости от рисков ухудшения их социально-экономического положения: Постановление Правительства Российской Федерации от 29.07.2014 № 709 [электронный ресурс]. URL: <http://government.ru/media/files/41d4f68f6a0c7889b0a7.pdf> (дата обращения 15.10.2015).
12. Базы данных показателей муниципальных образований [электронный ресурс] // Федеральная служба государственной статистики [сайт]. М., 2015. URL: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/bd_munst/munst.htm (дата обращения 15.10.2015).
13. *Растворцева С. Н., Манаева И. В.* К вопросу о разработке типологии моногородов РФ // Актуальные проблемы развития национальной и региональной экономик: сборник научных трудов, подготовленных на основе материалов V Междунар. научн.-практ. конф. для студ., маг., асп и мол. ученых (Белгород, 24 апреля 2014 г.) / под науч. ред. д-ра пед. наук, проф. Е. Н. Камышанченко, к-та экон. наук, доц. Ю. Л. Растопчиной. Белгород: ООО «Эпицентр», 2014. С. 90–94.

References:

3. *Zubarevich N. V.* Regions of Russia: the inequality crisis modernization. M.: Independent Institute of Social Police, 2010. 160 p.
4. *Lyubovnyy V. Ya.* Ways to enhance the socio-economic development of single-industry towns in Russia/ V. Ya. Lyubovnyy, G. Yu. Kuznetsova and others // Series: «Library of Local Government». Issue 54. M.: Moskovskiy obshchestvennyy nauchnyy fond, 2004. 224 p.
5. *Simonova L. M.* The specifics of the socio-economic development of single-industry towns in the system of regional governance // Tyumen State University Herald. 2012. № 8. Pp. 201–208.
6. The conceptual approaches to the strategic development of single-industry town / Edited by A. I. Tatarkin. Yekaterinburg: Publishing house of USUE, 2010. 81 p.
7. *Turgel I. D.* Monofunctional cities of Russia: from survival to sustainable development. M.: Publishing house of Ural Academy of Public Administration, 2010. 519 p.
8. The monitoring of socio-economic situation in single-industry towns: Report of the RF Government in response to the request of the President of Russia of October 15, 2013 № Gov-2418 (paragraph “a” of paragraph 2) on the security of the system of complex monitoring of socio-economic situation in single-industry towns [e-resource]. URL: <http://government.ru/orders/17276> (date of reference: 15.10.2015).
9. Report of the Minister of Economic Development Alexei Ulyukayev at the meeting in support of single-industry towns [e-resource]. URL: <http://economy.gov.ru/minec/press/official/201404291> (date of reference: 15.10.2015).
10. *Kogotov V. V.* Classification of strategic enterprises // Finance and credit. № 9 (489). 2012. P. 75.
11. Criteria for the Assignment of municipal entities of the Russian Federation to the single-industry (single-industry towns) and the categories of single-industry municipalities of the Russian Federation (one-company towns), depending on the risk of deterioration of their socio-economic status: Resolution of the RF Government of July 29, 2014 № 709 [e-resource]. URL: <http://government.ru/media/files/41d4f68f6a0c7889b0a7.pdf> (date of reference: 15.10.2015).
12. Database of municipalities’ performance [e-resource]. URL: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/bd_munst/munst.htm (date of reference: 15.10.2015).
13. *Rastvortseva S. N., Manayeva I. V.* On the issue of developing a typology of single-industry towns of the Russian Federation // Actual problems of development of national and regional economies: collection of scientific papers prepared on the basis of the V Intern. Scientific-practical conference. Conf. for stud., mag., post-graduate students (Belgorod, April 24, 2014) / Edited by E. N. Kamyshanchenko, PhD, Prof. and Yu. L. Rostopchina, Candidate of Science (Economics), Assoc. Professor. Belgorod: LLC «Epicenter», 2014. Pp. 90–94.

МУНИЦИПАЛЬНО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО КАК ИНСТРУМЕНТ РАЗВИТИЯ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА В РОССИЙСКИХ ГОРОДАХ (НА ПРИМЕРЕ Г. ЕКАТЕРИНБУРГА)

Акьюлов Р. И.

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

УДК 338(470-21)
ББК 65.290.2

В данном исследовании основной гипотезой выступает тезис о том, что для развития предпринимательской деятельности в крупных городах в условиях экономической нестабильности необходимо внедрять передовые формы и методы сотрудничества государства и бизнеса по реализации совместных проектов, обеспечивать благоприятные условия для ведения бизнеса путем предоставления муниципальных заказов на равных условиях всем участникам рынка.

Цель: анализ факторов, влияющих на развитие предпринимательства и реализации социально-значимых проектов в социальной сфере, инфраструктуре городского хозяйства в рамках муниципально-частного партнерства.

Методы: контент-анализ научной литературы, веб-сайтов Интернета, статистический анализ.

Результаты: в статье рассмотрены проблемы развития малого предпринимательства в российских городах, исследованы факторы, препятствующие этому развитию. Представлена характеристика экономических показателей, занятости в сфере малого бизнеса в ряде российских регионов и крупных городов, а также приведен опыт экономически развитых стран по реализации проектов ГЧП в различных сферах.

Научная новизна: уточнено понятие «муниципально-частное партнерство», проанализирован характер сотрудничества предпринимателей и государственных, муниципальных организаций, дополнен ряд аргументов в пользу принятия федерального закона о государственно-частном партнерстве отдельных положений о муниципально-частном партнерстве, предложен комплекс мер по дальнейшему развитию муниципально-частного партнерства в российских регионах, крупных городах.

Ключевые слова: муниципально-частное партнерство, предпринимательство, бизнес-инкубатор, субконтрактинг, муниципальные заказы.

MUNICIPAL-PRIVATE PARTNERSHIP AS A TOOL OF BUSINESS DEVELOPMENT IN THE RUSSIAN CITIES (AS EXEMPLIFIED BY YEKATERINBURG)

Akyulov R. I.

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

In this study, the basic hypothesis is the idea that the development of entrepreneurial activity in large cities in terms of economic instability it is necessary to introduce advanced forms and methods of cooperation between the state and

businesses on joint projects, providing favorable conditions for business through the provision of municipal orders on equal terms all market participants.

Purpose. Analysis of the factors affecting the development of entrepreneurship and the implementation of social projects in the social sector, infrastructure, urban farming within municipal-private partnership.

Methods. Content analysis of scientific literature, Internet websites, statistical analysis.

Results. Author described the problems of small business development in the Russian cities, examined the factors affecting this development. Author characterized economic indicators, employment in small businesses in a number of Russian regions and cities, and gave the experience of economically developed countries in the implementation of PPP projects in various fields.

Scientific novelty. The author explained the concept of «municipal-private partnership», analyzed the nature of cooperation between entrepreneurs and government, municipal organizations, supplemented by a number of arguments in favor of the passing the federal law on public-private partnership of certain provisions of municipal-private partnership, proposed a set of measures for the further development of municipal-private partnership in the Russian regions, major cities.

Key words: municipal-private partnerships, entrepreneurship, business incubator, subcontracting, municipal orders.

Малый бизнес и малое предпринимательство в России динамично развивались последние 20 лет. При этом данный сектор формирует около 15% ВВП страны, создавая рабочие места, участвует в производстве благ, предоставлении услуг, удовлетворяя тем самым личные и общественные потребности населения, отчисляя налоги пополняет бюджеты всех уровней. К тому же надо учитывать, что малые и средние предприниматели в формируют средний класс, который является основой социальной стабильности и устойчивого экономического развития любой страны.

Доля валовой добавленной стоимости, созданной субъектами малого предпринимательства в Свердловской области, в валовом региональном продукте пока что достаточно мала. В сфере малого бизнеса в Свердловской области по состоянию на январь-июнь 2015 года занято порядка 218,6 тыс. человек (см. табл. 1). В среднем за 2014 год экономически активного населения в Свердловской области было 2279,509 тыс. человек, из которых 2141,091 тыс. человек заняты, 138,418 тыс. человек безработных.

Всего занятых в июне 2015 года в Свердловской области было 2138 тыс. человек.

Таким образом, в сфере малого предпринимательства работают примерно 10,2% от числа занятых в экономике региона. Однако следует отметить, что в экономически развитых странах малый бизнес значительно большую роль, чем в настоящее время в России. Например, в США деятельность малых предприятий обеспечивает более 60% ВВП, а доля населения, занятого на малых предприятиях превышает 50%. В Италии, например, вклад малого бизнеса в занятость оценивается в 80%. Поэтому можно констатировать, что малый бизнес в российских регионах и городах может при наличии необходимых условий вносить большой

вклад в экономическое развитие городов, регионов и страны в целом.

Численность фактически действующих индивидуальных предпринимателей в Свердловской области в 2012 г. – 76,3 тысяч, в 2013г. – 84,3 тысяч, в 2014 году – 78,7 тысяч [1].

На основании приведенных в таблицах данных можно констатировать, что в Свердловской области с населением около 4,5 млн. человек функционирует 8,5 тысяч малых предприятий с 218 тыс. работников и около 79 тысяч индивидуальных предпринимателей. Это значит, что малое предпринимательство развито недостаточно и имеет большой потенциал для развития. При этом в г.Екатеринбурге из одной трети от всего количества занятого населения Свердловской области (табл.2,3) – это около 700 тысяч человек, официально числится 450–460 тысяч работников, к которым даже добавив половину индивидуальных предпринимателей Свердловской области – 39 тысяч мы получаем 500 тысяч занятых. Таким образом, около 200 тысяч человек не попадают в официальную статистику ни в качестве наемных работников, ни в качестве предпринимателей. Это та скрытая занятость, которая при благоприятных условиях могла бы пополнить

Таблица 1. Основные показатели деятельности малых предприятий в Свердловской области в январе–июне 2015 г.

Число малых предприятий на 01.07.2015 г., ед.	8589
Среднесписочная численность работников без внешних совместителей, тыс. чел.	218,6
Оборот, млрд руб.	269,0

Источник: http://sverdl.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_ts/sverdl/ru/statistics/enterprises/

Таблица 2. Численность экономически активного населения, занятых и безработных в Свердловской области в январе–июне 2015 г.

	Экономически активное население, чел.	В том числе		Уровень общей безработицы, %
		занятые	безработные	
Январь	2 306 087	2 151 890	154 197	6,7
Февраль	2 299 253	2 146 463	152 790	6,7
Март	2 279 857	2 123 918	155 939	6,8
Апрель	2 289 998	2 139 626	150 372	6,6
Май	2 292 515	2 141 640	150 875	6,6
Июнь	2 283 085	2 131 478	151 607	6,6
Июль	2 284 512	2 138 360	146 152	6,4
Август	2 303 831	2 167 682	136 149	5,9

Источник: http://sverdl.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_ts/sverdl/ru/statistics/employment/

ряды предпринимателей или работников малого бизнеса. На город Екатеринбург с численностью населения 1,35 млн. человек, исходя из указанных в таблице 3 пропорций, может приходиться до 70–90 тысяч занятого населения, не входящего в статистику работников организаций и индивидуальных предпринимателей. Даже если исходить из того факта, что только каждый пятый из них имеет способности к предпринимательству, то это порядка 15–20 тысяч индивидуальных предпринимателей и малых предприятий могли бы пополнить экономику города. Отсюда следует, что в Екатеринбурге, как и во многих других городах, существует огромный потенциал предпринимательской активности, который в существующих условиях либо не реализуется, либо пополняет теневой сектор экономики. По мнению автора, в такой ситуации следует создавать благоприятную среду для развития малого бизнеса, предпринимательства, используя такой современный и хорошо зарекомендовавший себя институт государственно-частного партнерства на уровне муниципалитетов.

В российской практике понятие «государственно-частное партнерство» может быть применимо к характеристике взаимодействия муниципалитетов и предпринимателей, бизнес-структур, где государство трактуется в широком смысле слова, оно выступает обобщающим субъектом общественной власти, включающим все уровни управления [2, с. 13].

Учитывая, что система органов местного самоуправления не относится к государственным органам

власти, следует отдельно выделить муниципально-частное партнерство, что позволит активизировать работу по развитию механизмов партнерства с бизнесом на муниципальном уровне.

По мнению А. Е. Лапина, И. Ф. Алиуллова, муниципально-частное партнерство представляет собой «совокупность форм и механизмов средне- и долгосрочного взаимовыгодного взаимодействия между муниципальным образованием в лице органов местного самоуправления с одной стороны, и хозяйствующими субъектами, с другой стороны, с целью реализации общественно значимых проектов на территории муниципального образования [3, с. 39]. Развитие муниципально-частного партнерства осложняется такими факторами, как отсутствие детально проработанной нормативно-правовой базы, неразвитость рыночных отношений между предпринимательством и муниципальной властью, а также некомпетентностью муниципальных служащих в вопросах муниципально-частного партнерства, его механизмов, инструментов и перспектив применения в развитии городского хозяйства.

По мнению специалистов, муниципально-частное партнерство следует понимать как форму контрактного соглашения между органами власти и субъектами предпринимательства, предусматривающего активное использование технических, финансовых и управленческих ресурсов частного сектора для достижения задач, поставленных муниципалитетами.

Таблица 3. Удельный вес г. Екатеринбурга и городов с численностью населения свыше 100 тыс. человек в основных социально-экономических показателях Свердловской области в 2013 г., %

	Екатеринбург	Каменск-Уральский	Нижний Тагил	Первоуральск	Серов
Численность населения	33,5	4,0	8,3	3,5	2,5
Среднегодовая численность работников организаций	38,2	4,8	10,5	3,2	2,1
Основные фонды организаций	34,2	3,5	4,7	2,0	0,9
Оборот розничной торговли	67,3	2,9	7,6	2,2	1,3
Инвестиции в основной капитал	46,1	3,8	5,2	1,2	2,8

Источник: Регионы России. Основные социально-экономические показатели городов. 2014: Стат. сб. / Росстат. – М., 2014. С. 305

Таблица 4. Показатели рынка труда г. Екатеринбурга

Показатель	2011 г.	2012 г.	2013 г.
Среднегодовая численность работников организаций, тыс. чел.	437,5	447,4	453,1
Число предприятий и организаций (на конец года)	146 757	132 811	119 080

Источник: Регионы России. Основные социально-экономические показатели городов. 2014: Стат. сб. / Росстат. – М., 2014. С. 306

Концептуально муниципально-частное партнерство предполагает решение таких задач муниципалитета как финансирование объектов инфраструктуры, формирование спроса на продукцию и ресурсная поддержка. При этом для развития инфраструктуры бизнеса используется инструментарий, включающий проектное финансирование, коммерческую концессию, создание бизнес-инкубаторов, технопарков. Создание и поддержание спроса на продукцию возможно с использованием субконтрактинга, муниципальных закупок, кластеризации. Ресурсное обеспечение развития предпринимательской среды предполагает создание фондов развития, муниципальных банков, предоставление аренды площадей, лизинга имущества, оборудования, транспорта с последующим выкупом, приватизацией.

Изучив предложенные подходы ряда специалистов к определению понятия «муниципально-частное партнерство», автор предлагает рассматривать его как институциональную форму взаимодействия органов местного самоуправления и предпринимателей с целью обеспечения баланса интересов муниципалитета в развитии территории путем реализации социально-значимых проектов и малого предпринимательства в ресурсной поддержке и расширении бизнеса, что в итоге способствует достижению экономической самостоятельности территории.

Направления решения проблем развития муниципально-частного партнерства:

1. Увязка целей, задач муниципально-частного партнерства со стратегией социально-экономического развития муниципального образования
2. Создание и последующее развитие нормативно-правовой основы муниципально-частного сотрудничества с уточнением его особенностей в федеральном законе, регламентирующем государственно-частное партнерство.
3. Профессиональная подготовка муниципальных служащих в вопросах муниципально-частного сотрудничества для кадрового обеспечения работы данного института.

4. Организационно-методическое обеспечение политики развития муниципально-частного партнерства

5. Обеспечение публичности и информационной прозрачности осуществляемого взаимодействия частного бизнеса и муниципалитета в рамках партнерства.

6. Совершенствование механизмов финансовой, материальной поддержки предпринимателей с участием регионального бюджета в рамках муниципально-частного партнерства.

В таком крупном городе, как Екатеринбург реализуются проекты с использованием муниципально-частного партнерства. В частности, находится в стадии реализации комплексный проект по застройке микрорайона «Академический» в г. Екатеринбурге с участием строительной корпорации ОАО «Ренова Строй Групп», ОАО Сбербанк России совместно с Правительством Свердловской области, «Муниципальным образованием город Екатеринбург». Успешно реализован проект создания Международного выставочного центра «ЭКСПО» с участием ЗАО Группа Синара и Правительства Свердловской области. Тем не менее пока рано утверждать, что муниципально-частное партнерство в российских городах получило широкое применение. Во всем мире схемы государственно-частного и муниципально-частного партнерства очень часто используются в связи со строительством объектов здравоохранения, образования, в сфере транспорта и дорожно-транспортной инфраструктуры, при реконструкции и строительстве спортивных объектов. Популярность муниципально-частного партнерства в данных сферах объясняется рядом преимуществ для инфраструктурных проектов в целом: минимизация бюджета проекта, наилучшее соотношение цены и качества, привлекательное для частных инвесторов, применение лучших управленческих и строительных технологий, сокращение коммерческих рисков за счет участия в проекте государства, муниципалитета.

Муниципально-частное партнерство является перспективным инструментом сотрудничества бизнеса и власти, поскольку успешная реализация совместных проектов способна обеспечить экономический, социальный эффект. При этом можно оценивать эффективность муниципально-частного партнерства.

Таким образом, по результатам проведенного исследования можно сделать следующие выводы.

1. Необходимо совершенствование научно-методических основ муниципально-частного партнерства, развитие и создание условий для широкого практического применения механизмов, моделей муниципально-частного партнерства в российских городах с учетом передового опыта городов в развитых странах при реализации социально-значимых проектов.

2. Приоритетным направлением в регулировании развития экономики крупных городов является формирование и развитие нормативно-правовой базы муниципально-частного партнерства с принятием федерального закона о государственно-частном партнерстве и отдельных положений в нем для муниципально-частного партнерства с учетом специфики муниципального образования.

3. Формирование институциональной среды для развития малого предпринимательства экономике городов, а также расширение полномочий органов

муниципального управления и финансовой самостоятельности муниципальных образований для обеспечения стратегического развития территорий, создавая благоприятные условия для ведения бизнеса в виде бизнес-инкубаторов, технопарков, льготного кредитования, создания предприятий смешанной формы собственности.

4. Выводы и результаты данного исследования могут стать звеном, составной частью научно-практической основы дальнейших системных мер государства по развитию института муниципально-частного партнерства в российских городах, муниципальных образованиях.

Литература:

1. Институциональные преобразования в экономике [электронный ресурс]. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/enterprise/reform/# (дата обращения 20.09.2015).
2. Воротников А. Организация управления проектами государственно-частного партнерства // Государственная служба. 2010. № 3. С. 13.
3. Лапин А. Е., Алиулов И. Ф. К вопросу о формировании муниципально-частного партнерства в РФ // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. № 4. Т. 4. 2011. С. 39.
4. Аюшев Ю. Б. Муниципально-частное партнерство как фактор развития предпринимательской деятельности. Автореф. дисс. на соискание уч. степ. канд. экон. наук. 2012. С. 12.
5. Царев Д., Иванюк А. Государственно-частное партнерство: правовой аспект // Финансовая газета. 2009. № 17. С. 12
6. Ильин И. Е. Государство и бизнес: в русле взаимовыгодного партнерства // Организация продаж банковских продуктов. 2009. № 1. С. 87–96.
7. Государственно-частное партнерство [электронный ресурс]. URL: <http://economy.midural.ru/content/gosudarstvenno-chastnoe-partnerstvo> (дата обращения 22.09.2015).
8. Варнавский В. Г. Управление государственно-частными партнерствами за рубежом // Вопросы государственного и муниципального управления. 2012. № 2. С. 134–147.
9. Государственно-частное партнерство в социальной сфере [электронный ресурс]. URL: http://studme.org/1151051319786/strahovoe_delo/gosudarstvenno-chastnoe-partnerstvo_sotsialnoy_sfere (дата обращения 25.09.2015).
10. Варнавский В. Г. Партнерство государства и частного сектора: формы, проекты, риски. М.: Наука, 2005. 315 с.
11. Кабашкин В. А. Государственно-частное партнерство в регионах Российской Федерации. М. Изд-во Дело, АНХ, 2010. 120 с.

References:

1. Institutional changes in the economics [e-resource]. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/enterprise/reform/# (date of reference: 20.09.2015).
2. Vorotnikov A. Organizing Public Private Partnership Project Management // Gosudarstvennaya sluzhba. 2010. № 3. P. 13.
3. Lapin A. Ye., Aliullov I. F. On the formation of municipal-private partnership in the Russian Federation // Problemy analiz i gosudarstvenno-upravlencheskoye proyektirovaniye. № 4. Vol. 4. 2011. P. 39.
4. Anyushev Yu. B. Municipal-private partnership as a factor of business development. Abstract of Candidate's dissertation (Economics). 2012. P. 12.
5. Tsarev D., Ivanyuk A. Public-private partnership: the legal aspect // Finansovaya gazeta. 2009. № 17. P. 12
6. Il'in I. Ye. Government and business: in line with the mutually beneficial partnership // Organizatsiya prodazh bankovskikh produktov. 2009. № 1. Pp. 87–96.
7. Public-private partnership [e-resource]. URL: <http://economy.midural.ru/content/gosudarstvenno-chastnoe-partnerstvo> (date of reference: 22.09.2015).
8. Varnavsky V. G. Management of Public-Private Partnership Abroad // Public Administration Issues. 2012. № 2. Pp. 134–147.
9. Public-Private Partnership in the Social Sphere [e-resource]. URL: http://studme.org/1151051319786/strahovoe_delo/gosudarstvenno-chastnoe-partnerstvo_sotsialnoy_sfere (date of reference: 25.09.2015).
10. Varnavsky V. G. Partnership between the state and the private sector: forms, projects, risks. M.: Nauka, 2005. 315 p.
11. Kabashkin V. A. Public-Private partnership in the Russian regions. M. Publishing House of Academy of National Economy, 2010. 120 p.

О НЕОБХОДИМОСТИ ДИФФЕРЕНЦИРОВАННОГО ПОДХОДА К ОЦЕНКЕ ЭНЕРГОЭФФЕКТИВНОСТИ РЕГИОНОВ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

Белова Т. Д.

аспирант кафедры экономики и управления инвестициями и инновациями, экономический факультет, Владимирский государственный университет имени Александра Григорьевича и Николая Григорьевича Столетовых (Россия), 600014, г. Владимир, проспект Строителей, д. 30в, кв. 19, Кнопка122008@yandex.ru

УДК 338.45:620.9
ББК 65.305.14

Цель. Обоснование необходимости дифференцированного подхода к оценке энергоэффективности регионов и муниципальных образований.

Методы. Логический и статистический анализ, метод сравнения.

Результаты. В статье приведен анализ размещения природных ресурсов и генерирующих мощностей на территории Российской Федерации. Рассчитанные коэффициенты вариации по показателям энергоемкости региональной экономики, объема потребления энергетических ресурсов, объема потребления энергетических ресурсов на душу населения по всем субъектам РФ свидетельствуют о значительной дифференциации между регионами. Результаты анализа удельных показателей потребления на одного проживающего электроэнергии, тепловой энергии, горячей воды и газа многоквартирными домами и муниципальными бюджетными учреждениями на душу населения по муниципальным образованиям Владимирской области отражают значительный разброс показателей энергоэффективности и на муниципальном уровне.

Сделан вывод о необходимости разработки действенной государственной энергетической политики государства, направленной на сглаживание сложившихся диспропорций, как на региональном, так и на муниципальном уровнях.

Предложено провести типологию регионов по показателям энергоэффективности, которая будет положена в основу политики энергосбережения.

Научная новизна. В связи с неравномерностью распределения топливно-энергетических ресурсов в РФ предложено разработать типологию регионов по показателям энергоэффективности и на ее основе формировать энергоэффективную региональную и муниципальную политику.

Ключевые слова: энергоэффективность, дифференцированная политика энергосбережения, типология регионов по показателям энергоэффективности.

ON THE NEED FOR A DIFFERENTIATED APPROACH TO THE ASSESSMENT OF REGIONS AND MUNICIPALITIES' ENERGY EFFICIENCY

Belova T. D.

Post-graduate student of the Department of Economics and Investment Management and Innovation, School of Economics, Vladimir State University named after Alexander and Nikolay Stoletovs (Russia), 30, Stroiteley avenue, Vladimir, 600014, Kнопка122008@yandex.ru

Purpose. Justification of the need for a differentiated approach to the assessment of the regions and municipalities' energy efficiency.

Methods. The logic and statistical analysis, the comparison method.

Results. The article analyzes the placement of natural resources and the generation capacity in the Russian Federation. Author calculated coefficients of variation in terms of energy intensity of the regional economy, consumption of energy resources, energy consumption per capita in all subjects of the Russian Federation. It indicated a significant differentiation between regions. Results of the analysis of specific indicators of consumption per resident electricity, heat, hot water and gas blocks of flats and municipal budgetary institutions per capita in municipalities of the Vladimir region reflect the large variation in energy efficiency at the municipal level.

Author came to conclusion about the need to develop an effective national energy policy of the state, aimed at smoothing the existing imbalances, both at the regional and municipal levels. It is proposed to conduct a typology of regions in terms of energy efficiency, which will be the basis for energy-saving policy.

Scientific novelty. Due to the uneven distribution of energy resources in the Russian Federation it was proposed to develop a typology of regions in terms of energy efficiency and its energy-efficient form the basis of regional and municipal policy.

Key words: energy efficiency, differentiated energy saving policy, typology of regions in terms of energy efficiency.

Одной из особенностей распределения природных топливно-энергетических ресурсов (ТЭР) по территории РФ является их неравномерность. Неоднородность природных, климатических, социальных, демографических, экономических условий в регионах определяют структуру энергопотребления и величину потенциала энергосбережения в регионах. В последнее время проблеме неравномерного размещения топливно-энергетических ресурсов по территории РФ уделяется огромное внимание. Определенный интерес представляют работы С. И. Борталевич [1], П. А. Пыхова [2, с. 327], Е. Л. Плисецкого [3, с. 2], Б. И. Курина, М. Г. Ошуркова, С. С. Новикова [4, с. 60]. Специфика субъектов диктует необходимость использования дифференцированного подхода к формированию региональной и муниципальной политики энергосбережения и повышения энергоэффективности. [5], [6].

В продолжение работ вышеуказанных авторов целью данного исследования является обоснование необходимости дифференцированного подхода к оценке энергоэффективности регионов и муниципальных образований.

Эмпирической базой исследования стали статистические данные сборников «Россия и страны мира» и «Промышленность России», подготовленного Федеральной службой государственной статистики. Исследование базируется на количественных методах экономико-статистического анализа и качественного метода сравнительного анализа.

Россия является одной из самых обеспеченных природными ресурсами стран мира. На основании анализа статистического обзора мировой энергетики за 2000, 2005, 2010, 2012, 2013 гг., ежегодно составляемого специалистами компании British Petroleum, РФ на протяжении всего анализируемого периода занимает 8 место по разведанным месторождениям нефти, 1 место – по разведанным запасам природного газа, 2 место – по разведанным запасам угля [7].

В то же время по использованию альтернативных источников энергии России существенно отстает не только от развитых стран мира, но и от стран Восточной Европы [8, с. 138]. По данным Росстата в 2012 году Россия занимала 5 место в мире по объему производства электроэнергии гидроэлектростанциями, 37 место – по объему производства геотермальной,

солнечной, ветровой электроэнергии. Производство электроэнергии из биотоплива в 2012 отсутствовало [9].

Анализ природных ресурсов и генерирующих мощностей по территории РФ свидетельствует о неравномерности их размещения. Это связано как с географическим положением регионов, так и с политикой советского периода, направленной на концентрацию генерирующих источников [10, с. 327].

Основные месторождения каменного угля располагаются в республике Саха (Эльгинское месторождение), республике Тыва (Элегестское месторождение), республике Хакасия (Минусинский угольный бассейн), Кемеровской области (Кузнецкий угольный бассейн), Архангельской области (Печорский угольный бассейн), Иркутской области (Иркутский угольный бассейн), Красноярском крае, Пермском крае. Основные месторождения бурого угля – Красноярский край, Ленинградская, Новгородская, Тверская, Смоленская, Московская, Калужская, Тульская, Рязанская областях.

Согласно данным, размещенным на сайте Федеральной службы государственной статистики, основная добыча природного и попутного газа (более 87%) в период с 2009 по 2011 гг. осуществлялась в Уральском федеральном округе, а наименьшая (менее 0,7%) в Северо-Западном федеральном округе (рис. 1).

На Сибирский федеральный округ в период с 2009 по 2011 гг. приходилась основная доля добычи

Белова Т. Д.

угля (более 83%), а наименьшая – на Центральный федеральный округ (менее 0,08%) (рис. 2).

Основная добыча нефти в период с 2009 по 2011 гг. осуществлялась в Уральском федеральном округе (более 59%). Наименьший объем добычи нефти за анализируемый период был в Северо-Кавказском федеральном округе (рис. 3).

Анализ электробаланса регионов за 2012 г. тоже свидетельствует о неравномерности распределения энергетических ресурсов по территории РФ. Из 82 субъектов РФ 27 являются энергодефицитными, т.е. могут обеспечить внутренний спрос. Наибольший уровень запаса у Тверской области (30978 млн. кВт·ч), наименьший у Чукотского автономного округа (15,7 млн кВт·ч). У Камчатского края и Сахалинской области потребление электроэнергии совпадает с объемом производства. Остальные субъекты РФ энергодефицитны, причем Белгородская, Брянская, Калужская, Еврейская автономная области, республика Адыгея, республика Калмыкия, Чеченская республика, республика Алтай, республика Тыва обеспечивают свои потребности в электроэнергии менее чем на 10%, а республика Ингушетия энергозависима на 100%.

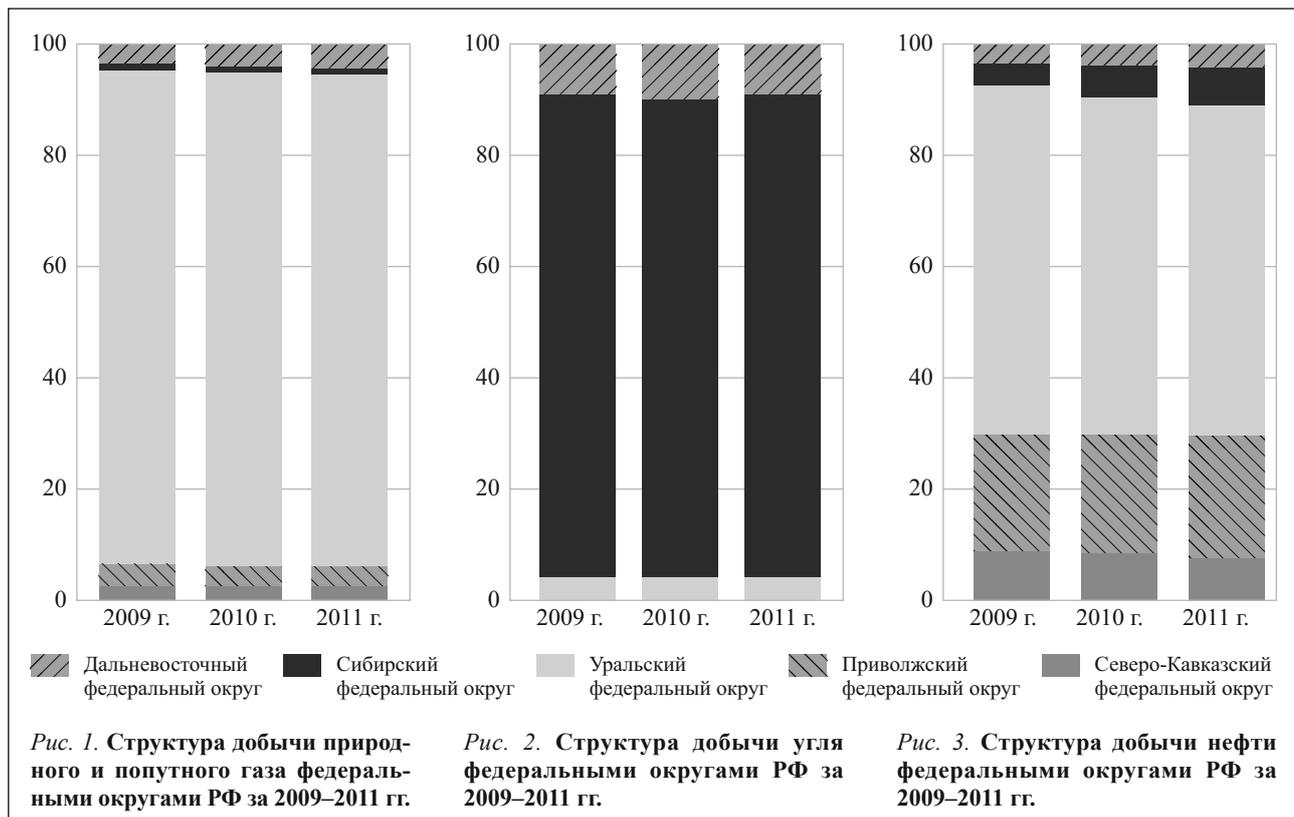
Самым энергодефицитным является центральный федеральный округ (запас 27333 млн кВт·ч), а энергодефицитным – Сибирский федеральный округ (дефицит

составляет 16719,2 млн кВт·ч). Наибольший объем импортируемой электроэнергии в 2012 г. был у г. Москва (34558,9 млн кВт·ч). Наибольший экспорт электроэнергии осуществлен Тверской областью 36693 млн кВт·ч.

Наблюдаемый разброс показателей электробаланса подтверждается и дифференциацией мощности электростанций по субъектам РФ. Наибольшие мощности расположены в Тюменской области (18,9 млн кВт·ч), Красноярском крае (15,5 млн кВт·ч), Иркутской области (13,4 млн кВт·ч), а наименьшие – в республике Алтай (0,01 млн кВт·ч), Чеченской республике (0,01 млн кВт·ч), республике Калмыкия (0,02 млн кВт·ч).

Анализ показателей энергоёмкости региональной экономики, объема потребления энергетических ресурсов, объема потребления энергетических ресурсов в расчете на душу населения также подтверждают значительную дифференциацию между регионами, о чем свидетельствуют полученные в ходе расчета коэффициенты вариации (таблица 1).

Низкой энергоёмкостью (менее 169 кг.у.т./10 тыс. руб.) характеризуются преимущественно регионы Дальневосточной федеральной округа (республика Саха, Камчатский край, Магаданская, Сахалинская, Еврейская автономная области), Воронежская, Калужская, Костромская, Московская, Тамбовская области, г. Москва, Калининградская область.



Белова Т. Д.

Таблица 1. Коэффициенты вариации энергоёмкости региональной экономики, объема потребления энергетических ресурсов, объема потребления энергетических ресурсов в расчете на душу населения по РФ.

Показатель	Минимум	Максимум	Коэффициент вариации
Энергоёмкость ВРП, кг.у.т./10 тыс.руб.	36,79 (г. Москва)	957 (Республика Хакасия)	55,21
Потребление первичной энергии	499,40 (Республика Алтай)	82910 (Тюменская область)	112,88
Потребление энергии в расчете на душу населения	1,66 (Республика Ингушетия)	24 (Тюменская область)	67,06

К районам с высокой энергоёмкостью (более 277 кг.у.т./10 тыс.руб.) относятся регионы Сибирского федерального округа (республика Бурятия, республика Тыва, республика Хакасия, Иркутская и Кемеровская области), Челябинская, Курганская, Оренбургская, Вологодская, Тульская, Липецкая, Рязанская, Владимирская области.

Одной из причин неэффективности региональной экономики является высокий износ основных фондов, участвующих в производстве и транспортировке топливно-энергетических ресурсов. Так, уровень

износа оборудования, превышающий 50% наблюдается у 11 субъектов РФ (Иркутская, Кемеровская, Кировская, Курганская, ленинградская, Магаданская, Нижегородская, Сахалинская области, республика Адыгея, республика Мордовия, Удмуртская республика). Наименьшим износом характеризуется республика Хакасия (14,7%).

Значительная дифференциация анализируемых показателей диктует необходимость разработки действенной государственной энергетической политики государства, направленной на сглаживание сложившихся условий [11, 12, 13, 14].

Таблица 2. Характеристика удельных величин потребления электрической энергии, тепловой энергии, горячей воды и газа многоквартирными домами на одного проживающего и муниципальными бюджетными учреждениями на одного человека населения во Владимирской области. 2013 г.

Показатель	Минимум		Максимум	
	муниципальный район	значение	муниципальный район	значение
Удельная величина потребления электрической энергии в многоквартирных домах на одного проживающего, кВт·ч	Кольчугинский	468,84	Гусь-Хрустальный	1380
Удельная величина потребления тепловой энергии в многоквартирных домах на 1 м ² общей площади, гигакалорий	Муромский	0,03	Суздальский	0,28
Удельная величина потребления горячей воды в многоквартирных домах на одного проживающего, м ³	Гороховецкий	4,4	Петушинский	32,9
Удельная величина потребления природного газа в многоквартирных домах на одного проживающего, м ³	Гусь-Хрустальный	144	Гороховецкий	497,5
Удельная величина потребления электрической энергии муниципальными бюджетными учреждениями на одного человека населения, кВт·ч	Петушинский	38,6	Юрьев-Польский	189,3
Удельная величина потребления тепловой энергии муниципальными бюджетными учреждениями на 1 м ² общей площади, гигакалория	Муромский	0,03	Петушинский	0,43
Удельная величина потребления горячей воды муниципальными бюджетными учреждениями на одного человека населения, м ³	Меленковский	0,02	о. Муром	1,7
Удельная величина потребления природного газа муниципальными бюджетными учреждениями на одного человека населения, м ³	г. Владимир	0,46	Меленковский	26,57

Белова Т. Д.

Анализ удельных показателей потребления на одного проживающего электрической энергии, тепловой энергии, горячей воды и газа многоквартирными домами и муниципальными бюджетными учреждениями на одного человека населения по муниципальным образованиям Владимирской области свидетельствует об их значительном разбросе внутри региона тоже (таблица 2), что говорит о необходимости применения дифференцированного подхода к политике энергосбережения и повышения энергоэффективности не только на региональном, но и на муниципальном уровне.

Как видно из таблицы 2 расхождения показателей составляют десятки раз вследствие различий по природно-климатическим, социальным, экономическим, политическим и другим условиям.

В результате сравнительного анализа регионов РФ и муниципальных образований Владимирской области можно сделать вывод, что размещение и потребление

топливно-энергетических ресурсов значительно дифференцировано не только по территории страны, но и внутри субъекта. Ввиду чего политика энергосбережения и повышения энергоэффективности не может носить единый подход к субъектам РФ. С этой целью, целесообразно сначала провести типологию регионов (муниципальных образований) с учетом показателей энергоэффективности, и затем для различных типов регионов определить приоритеты государственного регулирования в области повышения энергоэффективности. Разработанная типология должна быть положена в основу оценки энергоэффективности регионов и муниципальных образований. Данный подход позволит уравнивать возможности эффективного энергопотребления как регионами, так и муниципальными образованиями, обеспечит финансовые предпосылки для роста заработной платы работников различных отраслей, повышения качества жизни населения и улучшения экологической ситуации в регионах.

Литература:

1. *Борталевич С. И.* Энергетическая безопасность как фактор социально-экономического развития регионов // Проблемы современной экономики. 2011. № 4. С. 249–252.
2. *Пыхов П. А.* Диагностика энергетической безопасности регионов России // Фундаментальные исследования. 2014. № 6. С. 325–329.
3. *Плисецкий Е. Л.* Территориальные различия Российской экономики общества // Региональная экономика: теория и практика. 2012. № 24. С. 2–12.
4. *Кудрин Б. И., Ошурков М. Г., Новиков С. С.* Терминологическое обеспечение прогнозирования электропотребления и организации энергосбережения по регионам // Известия высших учебных заведений. Проблемы энергетики. 2006. № 11–12. С. 58–61.
5. *Голованова Л. А.* Основы формирования и оценки результативности региональной политики энергосбережения. Хабаровск: Издательство Тихоокеанского государственного университета, 2009. 231 с.
6. *Куликов В. С.* Поиск гарантий энергетической безопасности: Западно-европейские компании в Восточной и Юго-Восточной Азии // Актуальные проблемы Европы. 2008. № 2. С. 181–193.
7. World oil and gas review 2014 [электронный ресурс]. URL: <http://www.slideshare.net/enicomes/world-oil-and-gas-review-2014> (дата обращения 21.06.2015).
8. *Порфирьев Б. Н.* Альтернативная энергетика как фактор эколого-энергетической безопасности: особенности России // Экономика региона. 2011. № 2. С. 137–145.
9. Производство электроэнергии по видам в 2010 г. [электронный ресурс] // Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики [сайт]. URL: http://www.gks.ru/bgd/regl/b12_39/IssWWW.exe/Stg/06-30.htm (дата обращения 24.06.2015).

References:

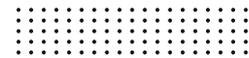
1. *Bortalevich S. I.* Energy security as a factor of socio-economic development of regions // Problemy sovremennoy ekonomiki. 2011. № 4. Pp. 249–252.
2. *Pykhov P. A.* Diagnosis of energy security regions of Russia // Fundamental Research. 2014. № 6. Pp. 325–329.
3. *Plisetskiy Ye. L.* Territorial differences in Russian Economy Society // Regional Economics: Theory and Practice. 2012. № 24. Pp. 2–12.
4. *Kudrin B. I., Oshurkov M. G., Novikov S. S.* Terminology Software of forecasting power consumption and energy conservation company by region // Izvestiya vysshikh uchebnykh zavedeniy. Problemy energetiki. 2006. № 11–12. Pp. 58–61.
5. *Golovanova L. A.* Bases of formation and evaluation of regional policy of energy conservation. Khabarovsk: Publishing house of Pacific National University, 2009. 231 p.
6. *Kulikov V. S.* Search guarantees energy security: Western European companies in East and South-East Asia // Urgent Problems of Europe. 2008. № 2. Pp. 181–193.
7. World oil and gas review 2014 [e-resource]. URL: <http://www.slideshare.net/enicomes/world-oil-and-gas-review-2014> (date of reference: 21.06.2015).
8. *Porfiriev B. N.* Alternative energy as a factor of ecological and energy security: features of Russia // Ekonomika regiona. 2011. № 2. Pp. 137–145.
9. Electricity production by type in 2010 [e-resource]. URL: http://www.gks.ru/bgd/regl/b12_39/IssWWW.exe/Stg/06-30.htm (date of reference: 24.06.2015).

Литература:

10. *Пыхов П. А.* Диагностика энергетической безопасности регионов России // *Фундаментальные исследования*. 2014. № 6. С. 325–329.
11. *Тупикина А. А.* Развитие энергосбережения и повышения энергетической эффективности в России и за рубежом // *Инфраструктурные отрасли экономики: проблемы и перспективы развития*. 2014. № 4. С. 216–226.
12. *Ляхомский А. В., Перфильева Е. Н.* Управление энергетическими ресурсами – эффективный путь решения проблемы формирования техногенной геосреды // *Горный информационно-аналитический бюллетень (научно-технический журнал)*. 2011. № 12. Т.4. С. 72–80.
13. *Гришин А. А.* Энергоэффективность в обрабатывающей промышленности // *Экономический анализ: теория и практика*. 2013. № 18 (321). С. 63–68.
14. *Плотников В. А., Кухарская Е. В.* Энергосбережение как современный фактор экономического роста // *Проблемы экономики и управления нефтегазовым комплексом*. 2012. № 9. С. 22–26.

References:

10. *Pukhov P. A.* Diagnosis of energy security regions of Russia // *Fundamental Research*. 2014. № 6. Pp. 325–329.
11. *Tupikina A. A.* Development of energy saving and energy efficiency in Russia and abroad // *Infrastrukturnyye otrasli ekonomiki: problemy i perspektivy razvitiya*. 2014. № 4. Pp. 216–226.
12. *Lyakhomskiy A. V., Perfil'yeva Ye. N.* Management of energy resources – an effective way to solve the problem of formation of technogenic geoenvironment // *Gorny informatsionno-analiticheskiy byulleten (nauchno-tekhnicheskii zhurnal)*. 2011. № 12. Vol.4. Pp. 72–80.
13. *Grishin A. A.* Energy efficiency in manufacturing // *Economic Analysis: Theory and Practice*. 2013. № 18 (321). Pp. 63–68.
14. *Plotnikov V. A., Kukharskaya Ye. V.* Energy conservation as a modern factor of economic growth // *Problemy ekonomiki i upravleniya neftegazovym kompleksom*. 2012. № 9. Pp. 22–26.



ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

ОЦЕНКА УРОВНЯ ЗРЕЛОСТИ УПРАВЛЕНИЯ ПРОЕКТАМИ В ОРГАНАХ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Ручкин А. В.

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

Шеметова Н. К.

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

УДК 65.01
ББК 60.823.2

Цель. Определение уровня зрелости управления проектами в органах исполнительной власти в Российской Федерации. В качестве концептуальной модели для сравнения была избрана теория развития и зрелости управления проектами в организации Л. Кроуфорд.

Методы. Исследование построено на методах сравнительного анализа, классификации, а также используются принципы компаративного подхода в управлении проектами.

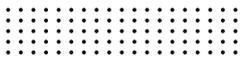
Результаты и научная новизна. Авторами был произведен обзор подходов к формированию концепции проекта в хозяйствующих субъектах и органах исполнительной власти в рамках существующих международных стандартов и нормативно-правовой базы Российской Федерации. Была проведена оценка уровня зрелости управления проектами в органах власти, определены существующие недостатки системы управления проектами в органах власти Российской Федерации, выявлены направления повышения зрелости системы управления проектами в органах власти.

Ключевые слова: проект, управление проектами, органы власти, уровень зрелости

ASSESSMENT OF PROJECT MANAGEMENT MATURITY LEVEL IN THE PUBLIC AUTHORITIES AND LOCAL SELF-GOVERNMENTS IN THE RUSSIAN FEDERATION

Ruchkin A. V.

Candidate of Science (Sociology), Assistant Professor of the Personnel Management department The Ural Institute of Management – Branch of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), 66, 8 marta St., Yekaterinburg, Russia, 620990, alexey.ruchkin@uapa.ru



Ручкин А. В., Шеметова Н. К.

Shemetova N. K.

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

Purpose. Determining the level of project management maturity in the public authorities in the Russian Federation. The theory of project management' evolution and maturity the organization of L. Crawford was elected as a conceptual model for comparison.

Methods. The research is based on the methods of comparative analysis, classification, and uses the principles of comparative approach to project management.

Results and scientific novelty. The authors reviewed approaches to the development of the project concept in businesses and public authorities within the framework of existing international standards and the regulatory framework of the Russian Federation. Authors evaluated the maturity level of project management in government, identified the existing shortcomings of the project management system in the government of the Russian Federation, found ways to improve the maturity of project management systems in government.

Key words: project, project management, authorities, maturity level, project management maturity level

Во всем мире управление проектами, как подход к повышению эффективности и оптимизации ресурсов, все более и более интегрируется в организационные процессы осуществления хозяйственной и публичной деятельности. На начало 2007 года около трети экономической активности организаций приходилось на реализацию проектной деятельности [3], на конец 2012 года около половины всех организационных процессов протекало в условиях проектной деятельности [7].

В целях унификации и стандартизации проектных процессов как для коммерческих и общественных организаций, так и для органов власти были разработаны и приняты методы и подходы к управлению проектами, описанные в стандартах международных и профессиональных организаций: Project Management Institute (PMI), International Project Management Association (IPMA), The Office of Government Commerce (OGC), Association for Project Management (APM), International Standard Organization (ISO) и других.

В рамках стандарта ISO 21500 под проектом понимается уникальный процесс, состоящий из совокупности скоординированных и управляемых видов деятельности, имеющий начальную и конечные даты выполнения, предпринимаемый для достижения цели, соответствующий установленным требованиям, включая ограничения по времени, затратам и ресурсам [6].

С учетом того, что организационные процессы разнообразны и сложны, а частые изменения в управлении организацией снижаются показатель управляемости и, как следствие, эффективности, необходимо при внедрении управления проектами учитывать размер и сложность управленческих структур, коммуникационные процессы внутри организации, особенности целевой аудитории и влияние внешней среды как для коммерческих организаций (рис. 1), так и для органов государственной власти и местного самоуправления (рис. 2).

Знания и опыт является важным фактором «уровня зрелости» организации в управлении проектами и, соответственно, успешности реализации проектов в организациях. Под «зрелостью в управлении проектами» понимается «осуществление стандартной методологии и сопутствующих процессов, таких, что существует высокая вероятность повторного успеха» [6]. Модель оценки зрелости в управлении проектами (РМММ), ранжирующая «зрелость организации в управлении проектами» на пять уровней, представляет собой сочетание знаний и институционализации процессов управления проектами в организации:

- уровень 1: начальный проектный процесс. На данном уровне существует понимание со стороны руководства необходимости применения проектного управления, что обусловлено наличием успешного опыта реализации отдельных проектов, разработана единая терминология управления проектами.
- уровень 2: структурированный проектный процесс (наличие общего описания процессов управления проектами).
- уровень 3: организационные проектные стандарты и институционализированный проектный процесс (наличие методологии управления проектами).
- уровень 4: управляемый проектный процесс;
- уровень 5: оптимизация проектных процессов.



Л. Кроуфорд определяет три области, которые существенно влияют на адаптацию практики управления проектами в организациях: проектный офис, управленческий контроль и профессиональное развитие. Эти методы непосредственно связаны с интеграцией проектного управления в организации (офис управления проектами – РМО), управлением качеством проектов

(управленческий контроль) и управлением человеческими ресурсами (профессиональное развитие)[5]. Офис проекта, представляющий собой систему поддержки со стороны менеджеров проектов, необходим для содействия повышению уровня зрелости организации в сфере управления проектами, поскольку данная структура является координационным центром для





Ручкин А. В., Шеметова Н. К.

регулирования последовательного применения процессов и методов. Отсутствие активного интереса со стороны управленческих структур уменьшает уровень оптимизации процессов и профессиональных потребностей развития персонала [4]. К. Беснер и Б. Хоббс при внедрении проектного управления указывают на потребность в компетентных кадрах и определении контрольных точек для исполнителя в целях построения организационного обеспечения использования инструментов и методов в сфере управления проектами и методов [2]. Наличие компетентных сотрудников в сфере проектной деятельности, как отдельного звена системы специалистов и управленческого звена организации, влияет на успех проекта и, как следствие, на уровень «зрелости».

Управленческий контроль, фокусирующийся на формировании отчетной документации и построении стандартов унифицированного и уникального характера для реализации проектов, подразумевает формирование и образа проекта, который выражается в концепции. В соответствии с Руководством к своду знаний по управлению проектами (PMBOK), основными элементами концепции проекта являются следующие:

1. Устав – основной документ проекта, в котором описываются цель, обоснование проекта, участники проекта, бюджет проекта и т.д.

2. Иерархическая структура работ, представляющая собой структурную декомпозицию всех работ, которые должны быть выполнены для достижения цели проекта. Иерархическая структура работ позволяет:

- определить работы, пакеты работ, обеспечивающие достижение подцелей проекта;
- проверить, все ли цели будут достигнуты в результате реализации проекта;
- создать удобную, соответствующую целям структуру отчетности;
- определить на соответствующем уровне детализации плана вехи, которые должны стать контрольными по проекту;
- распределить ответственность за достижение целей между участниками проекта;
- обеспечить членам команды понимание общих целей и задач проекта.

3. Календарный план проекта – документ, в котором схематично или графически представлено распределение работ проекта во времени с указанием их длительности и требуемых ресурсов.

4. Организационная структура проекта – специально созданная для успешного достижения целей проекта временная организационная иерархическая структура, включающая всех участников проекта.

5. Матрица ответственности проекта – форма описания распределения ответственности за реализацию работ по проекту с указанием роли каждого из подразделений в их выполнении и призвана обеспечить

описание и согласование структуры ответственности за выполнение пакета работ.

6. Бюджет проекта представляет собой реестр ожидаемых доходов по проекту, распределение доходов по статьям, реестр расходов проекта и источники финансирования.

7. Риски проекта – неопределенные условия или события, которые могут повлиять как результат проекта (как положительно, так и отрицательно) [10].

Концепция проекта, реализуемого в органах власти, в определенной степени отличается от концепции проекта, реализуемого в организации (хозяйствующем субъекте). В первую очередь данное отличие обусловлено целевой направленностью данного типа проектов. Так, основной целью проектов, реализуемых в коммерческих организациях, чаще всего является достижение какого-либо экономического эффекта (увеличение прибыли, оптимизация структуры расходов, увеличение объемов продаж и т.д.). В то время как целью проектов органов государственной власти или органов местного самоуправления чаще всего является достижение какого-либо социального эффекта (повышение уровня качества жизни населения на определенной территории, решение социальных проблем и т.д.)

Основные стандарты указанных ранее организаций были разработаны для коммерческих организаций, занимающихся реализацией проектов в разных отраслях экономики. Данные стандарты не в полной мере соответствуют специфике управления проектами в органах власти.

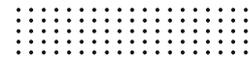
Поэтому для управления проектами в органах власти начали разрабатываться отдельные стандарты (например, стандарт PRINCE Офиса кабинета министров Соединенного Королевства (The Office of Government Commerce), Дополнение к Руководству PMBOK для государственных проектов) [14].

В соответствии с Распоряжением Минэкономразвития РФ под проектом понимается комплекс взаимосвязанных мероприятий, направленных на создание уникального результата в условиях временных и ресурсных ограничений [11].

В концепцию проекта, реализуемого органом исполнительной власти, входят следующие элементы:

1. Паспорт проекта – основной документ проекта, в котором содержится информация о наименовании проекта, его участниках, целях, задачах, основаниях для инициации, периоде реализации, рисках, взаимосвязи с другими проектами и т.д.

2. План-график проекта – инструмент проектного управления, включающий в себя блоки мероприятий, контрольные события по проекту, информацию об ответственных исполнителях, сроках реализации мероприятий [11].



Ручкин А. В., Шеметова Н. К.

При формировании концепции проекта и управлении проектами органам власти рекомендуется использовать Национальные стандарты «Проектный менеджмент. Требования к управлению проектом» и «Проектный менеджмент. Требования к управлению портфелем проектов» [12]. Указанные стандарты содержат общие сведения об управлении проектами, в рамках которых не раскрывается специфика управления проектами в органах власти.

В таблице 1 представлена сравнительная характеристика подходов к формированию концепции проекта в хозяйствующих субъектах и органах исполнительной власти.

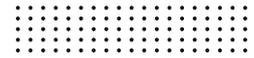
Таким образом, на основании проведенного анализа мы можем сделать вывод о том, что в рамках концепции проектов органов исполнительной власти недостаточное внимание уделяется таким элементам, как матрица ответственности, иерархическая структура работ и риски проекта.

Отсутствие документально закреплённой матрицы ответственности и иерархической структуры работ способствует размыванию границ ответственности исполнителей, непониманию со стороны участников команды своих ролей в проекте, стремлению переложить ответственность на других участников команды, а также к возможности «потери» одной или нескольких работ в проекте. Все это в результате приводит к изменению сроков выполнения работ по проекту в сторону их увеличения, изменению бюджета проекта, что в конечном итоге сказывается на качестве результатов проекта.

Кроме того, в организации процесс обсуждения проектов позволяет учитывать и внедрять весь спектр участия сотрудников организации в зависимости от степени включённости в процесс планирования и реализации проектов: информирование – проведение консультаций – включённость в проект – сотрудничество – расширение возможностей за счёт интеграции с другими проектами [8]. Такой спектр гражданского

Таблица 1. Сравнительная характеристика концепций проектов хозяйствующих субъектов и органов власти

Наименование показателя	Проект хозяйствующего субъекта	Проект органа власти
Основной документ проекта	Устав проекта <ul style="list-style-type: none"> описание проекта; требования к продукту, который является предметом проекта; цель или обоснование проекта; информация о назначаемом менеджере проекта и уровне его полномочий; расписание контрольных событий; отношения между участниками проекта; функциональные организации и их участие; допущения и ограничения относительно организации и окружения, а также внешние допущения и ограничения; бюджет проекта. 	Паспорт проекта: <ul style="list-style-type: none"> наименование проекта участники; основания для инициации; цели; задачи; результаты; критерии успеха; период реализации; риски; взаимосвязь с другими проектами; план контрольных событий проекта.
Организационная структура проекта	Описывается и закрепляется в уставе проекта	Закрепляются в отдельных документах органа исполнительной власти (приказы, распоряжения)
Иерархическая структура работ	Является обязательным элементом концепции проекта	Не является обязательным элементом концепции проекта
Календарный план проекта	Календарный план, сетевой график	Календарный план-график
Матрица ответственности проекта	Является обязательным элементом концепции проекта	В паспорте проекта содержится информация о директоре проекта, руководителе проекта, участниках проекта
Бюджет проекта	Расходы, доходы и источники финансирования проекта	Расходы проекта, источники финансирования
Риски проекта	Создается реестр рисков проекта: определяются факторы, способные повлиять на достижение цели, идентифицируются риски, разрабатываются меры реагирования на риски, создается резервный фонд	Описываются в паспорте проекта: указываются факторы, ограничивающие исполнение проекта, идентифицируются риски



Ручкин А. В., Шеметова Н. К.

участия в реализации проектов органов государственной власти и местного самоуправления используется редко, несмотря на то, что «лестница гражданского участия» имеет успешный опыт реализации в публичных проектах в муниципальных образованиях Ирландии [7], Бразилии [8] и Латвии [9], а также активно используется в партисипативном бюджетировании [13]. В России данная «лестница» ограничивается публичными слушаниями либо информированием о реализации проекта.

В результате проведенного анализа мы смогли сделать вывод о том, что управление проектами в органах исполнительной власти в Российской Федерации на

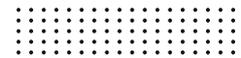
данный момент находится только на втором уровне зрелости, т.к. существует нормативно закрепленное структурированное описание процессов управления проектами [1], но отсутствуют единые стандарты управления проектами в органах исполнительной власти, учитывающие специфику их специфику. Дальнейшее развитие процессов управления проектами в органах исполнительной власти приведет к переходу на третий уровень зрелости модели управления проектами при условии формирования методологии с учетом имеющейся специфики и учетом успешных международных практик.

Литература:

1. *Acioly Jr. C.* Reviewing urban revitalisation strategies in Rio de Janeiro: from urban project to urban management approaches // *Geoforum*. 2011. № 32. Pp. 509–520.
2. *Besner C., Hobbs B.* The Perceived Value and Potential Contribution of Project Management // *Practices to Project Success*. *Project Management Journal*. 2006. № 37(3). Pp. 37–48.
3. *Bredillet C. N., Turner J. R., Anbart F. T.* Schools of Thought in Project Management // *Research*. *Project Management Essential Reality for Business and Government*. 2007. Pp. 389–396.
4. *Crawford J. K.* The Project Management Maturity Model // *Information Systems Management*. 2006. № 23(4). Pp. 50–58.
5. *Crawford L., Pollack J.* How generic are project management knowledge and practice? // *Project Management Journal*. 2007. № 38(1). Pp. 87–96.
6. Guide to Project Management ISO 21500:2012 [электронный ресурс]. URL: <https://projectmanagers.org/project-management-guide/> (дата обращения 25.09.2015).
7. *Hlodversdottira K. H., Ingason B. H. T., Jonasson H. I.* The Status of Project Management within a City Hall of a European Capital // *Procedia – Social and Behavioral Sciences*. 2013. № 74. Pp. 305–315.
8. International Association for Public Participation, 2007. Spectrum of Public Participation [электронный ресурс]. URL: http://c.ymcdn.com/sites/www.iap2.org/resource/resmgr/imported/IAP2%20Spectrum_vertical.pdf (дата обращения 20.09.2015).
9. *Prilenska V., Liias R.* Challenges of recent participatory urban design practices in Riga // *Procedia Economics and Finance*. 2015. № 21. Pp. 88–96.
10. Американский национальный стандарт «Руководство к своду знаний по управлению проектами (Руководство РМВОК)». Третье издание. PMI, 2004. 388 с.
11. Об утверждении Методических рекомендаций по внедрению проектного управления в органах исполнительной власти: Распоряжение Минэкономразвития России от 14.04.2014 № 26Р-АУ // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

References:

1. *Acioly Jr. C.* Reviewing urban revitalisation strategies in Rio de Janeiro: from urban project to urban management approaches // *Geoforum*. 2011. № 32. Pp. 509–520.
2. *Besner C., Hobbs B.* The Perceived Value and Potential Contribution of Project Management // *Practices to Project Success*. *Project Management Journal*. 2006. № 37(3). Pp. 37–48.
3. *Bredillet C. N., Turner J. R., Anbart F. T.* Schools of Thought in Project Management // *Research*. *Project Management Essential Reality for Business and Government*. 2007. Pp. 389–396.
4. *Crawford J. K.* The Project Management Maturity Model // *Information Systems Management*. 2006. № 23(4). Pp. 50–58.
5. *Crawford L., Pollack J.* How generic are project management knowledge and practice? // *Project Management Journal*. 2007. № 38(1). Pp. 87–96.
6. Guide to Project Management ISO 21500:2012 [e-resource]. URL: <https://projectmanagers.org/project-management-guide/> (date of reference: 25.09.2015)
7. *Hlodversdottira K. H., Ingason B. H. T., Jonasson H. I.* The Status of Project Management within a City Hall of a European Capital // *Procedia – Social and Behavioral Sciences*. 2013. № 74. Pp. 305–315.
8. International Association for Public Participation, 2007. Spectrum of Public Participation [e-resource]. URL: http://c.ymcdn.com/sites/www.iap2.org/resource/resmgr/imported/IAP2%20Spectrum_vertical.pdf (date of reference: 20.09.2015)
9. *Prilenska V., Liias R.* Challenges of recent participatory urban design practices in Riga // *Procedia Economics and Finance*. 2015. № 21. Pp. 88–96.
10. A Guide to the Project Management Body of Knowledge (PMBOK® Guide). Third edition. PMI, 2004. 388 p.
11. On approval of recommendations on the implementation of project management in the authorities: the Decree of the Ministry of Economic Development of April 14, 2014 № 26R-AU // Access from ref.-legal system «Consultant Plus».



Ручкин А. В., Шеметова Н. К.

Литература:

12. Об утверждении национального стандарта: Приказ Росстандарта от 22.12.2011 № 1583-ст [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс.
13. *Сентоме И., Херцберг К., Рёке А., Аллегретти Д.* Партиципативный бюджет: разнообразие форм и моделей // Муниципалитет: экономика и управление. 2013. №. 2 (5). С. 5–23.
14. *Сооляттэ А. Ю.* Обзор международных и национальных стандартов по управлению проектами [электронный ресурс]. URL: <http://www.e-xecutive.ru/knowledge/announcement/1741540/> (дата обращения 03.09.2015).

References:

12. Approval of the national standard: Decree by Rosstandart on 22.12.2011 № 1583-st // Access from ref.-legal system «Consultant Plus».
13. *Alegretti G., Röcke A., Sintomer Y., Rerzberg C.* Participatory Budgeting and its Diversity // Munitsipalitet: ekonomika i upravleniye. 2013. №. 2 (5). Pp. 5–23.
14. *Soolyatte A. Yu.* Review of international and national standards for project management [e-resource]. URL: <http://www.e-xecutive.ru/knowledge/announcement/1741540/> (date of reference: 03.10.2015).

**УПРАВЛЕНИЕ УСТОЙЧИВОСТЬЮ
ГОСУДАРСТВЕННЫХ ИНВЕСТИЦИОННЫХ
ПРОЕКТОВ (НА ПРИМЕРЕ ПРОЕКТА
РЕКОНСТРУКЦИИ ЦЕНТРАЛЬНОГО
СТАДИОНА В Г. ЕКАТЕРИНБУРГЕ)**

Гусев М. А.

аспирант 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, aliotsalem@yandex.ru

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, elena.tselishcheva@uapa.ru

УДК 338.46:336
ББК 65.49-561-21

Цель. Исследование особенностей применения методов анализа рисков государственных инвестиционных проектов, разработка рекомендаций по повышению устойчивости проекта реконструкции Центрального стадиона в городе Екатеринбурге к факторам внутренней и внешней среды.

Методы. Методологическую основу исследования составили методы системного и сравнительного анализа, методы общего менеджмента (в частности, метод анализа внутренней и внешней среды, PEST-анализ), проектного менеджмента (метод структурирования инвестиционных проектов), методы идентификации рисков (на основе экспертного опроса, анкетирования), методы анализа вероятности и последствий рисков, метод анализа чувствительности показателей проекта к факторам внутренней и внешней среды, сценарный анализ.

Результаты. На примере проекта реконструкции Центрального стадиона была доказана возможность и необходимость применения методов управления рисками в государственных инвестиционных проектах. Также в работе были выявлены особенности применения отдельных методов управления рисками. В частности, особое внимание было уделено возможности расчета показателей экономической эффективности в некоммерческих проектах, анализа чувствительности экономических показателей к факторам внутренней и внешней среды. На основе научно обоснованных расчетов была проведена оценка устойчивости проекта к факторам внутренней и внешней среды, выявлены ключевые риски проекта, предложены рекомендации по их снижению/нейтрализации. Рассчитаны девять сценариев изменения ключевых экономических показателей проекта.

Научная новизна. Научная новизна заключается в исследовании возможности применения методов анализа рисков и управления устойчивостью, характерных для бизнес-проектов, при реализации проектов в сфере государственного и муниципального управления. Авторами статьи предложен уникальный алгоритм оценки устойчивости проекта, включающий этапы идентификации, анализа, оценки, прогнозирования рисков. Данный алгоритм может быть использован в других аналогичных проектах и программах.

Ключевые слова: управление рисками проекта, государственный инвестиционный проект, устойчивость проекта.



Гусев М. А., Целищева Е. Ф.

SUSTAINABILITY MANAGEMENT OF PUBLIC INVESTMENT PROJECTS (EXEMPLIFIED BY OF THE RECONSTRUCTION PROJECT OF THE CENTRAL STADIUM IN YEKATERINBURG)

Gusev M. A.

Post-Graduate student of the Department of Economics and Management of the Ural Institute of Management-branch of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), 66, 8 Marta St., Yekaterinburg, 620990, aliotsalem@yandex.ru

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

Purpose. To study the features the use of risk analysis methods for public investment projects, development of recommendations to improve the sustainability of the project of Central stadium' reconstruction in Yekaterinburg to internal and external environment' factors.

Methods. The methodological basis of the research were methods of system and comparative analysis of methods of general management (in particular, the method of analysis of internal and external environment, PEST-Analysis), project management (method of structuring investment projects), the methods of risk identification (based on expert survey questionnaires), methods of analysis of the probability and consequences of risks, the sensitivity analysis parameters of the project to factors internal and external environment, scenario analysis.

Results. As exemplified by the project of Central stadium reconstruction authors proved the feasibility and necessity of applying the methods of risk management in public investment projects. Also in the paper it was identified certain features of the application of risk management techniques. In particular, special attention was paid to the possibility of calculating the economic efficiency in non-profit projects, the sensitivity analysis of economic indicators to internal and external environment' factors. On the basis of scientifically authors assessed the sustainability of the project to internal and external environment' factors, identified key risks of the project, made recommendations for their reduction / neutralization. Nine scenarios of key economic indicators project were calculated.

Scientific novelty. The scientific novelty of the study lies in the possibility of using methods of risk analysis and management of resistance characteristic for business projects, for projects in the sphere of state and municipal government. The authors proposed a unique ability to assess the sustainability of the project, comprising the steps of identifying, analyzing, evaluating, forecasting risks. This algorithm can be used in other similar projects and programs.

Key words: Project Risk Management, public investment projects, sustainability of the project.

Проектный подход позволяет повысить эффективность в достижении поставленных задач. К настоящему времени как отечественными, так и зарубежными компаниями накоплен значительный опыт в применении различных методов управления проектами. В последние годы достаточно активно происходит процесс внедрения проектного подхода в деятельность органов государственной власти и местного самоуправления. Тем не менее, анализ отечественных государственных и муниципальных инвестиционных проектов (в частности, документации по проектам) показывает, что вопросам управления рисками проекта уделяется мало внимания.

Негативное воздействие факторов внешней среды, таких как экономический кризис или сложная международная ситуация, вызывает множество проблем, и даже ставит под угрозу закрытия целый ряд государственных и муниципальных проектов. Тем не менее, план по рискам есть далеко не в каждом проекте.

С точки зрения теории, управление рисками проекта включает процессы идентификации рисков, качественного и количественного анализа рисков, планирование

мероприятий по реагированию на риски, мониторинг рисков на стадии реализации проекта [1, с. 275].

На стадии разработки инвестиционного проекта идентифицировать максимальное количество рисков позволяет анализ внешней и внутренней среды (в том числе, на основе применения методологий PEST и SWOT анализа), опрос экспертов, анализ документации по аналогичным уже реализованным проектам. Качественный анализ рисков предполагает



Гусев М. А., Целищева Е. Ф.

определение какие из факторов внешней и внутренней среды воздействуют на проект положительно, а какие отрицательно. В рамках качественного анализа рисков используется метод ранжирования рисков (в том числе, с помощью матрицы вероятности и последствий), метод построения иерархической структуры рисков.

В процессе количественного анализа рисков могут применяться методы анализа чувствительности, сценарный анализ. К сожалению, они получили достаточно широкое применение в бизнесе, но не в государственной и муниципальной сфере. Социальная направленность большинства муниципальных инвестиционных приводит к тому, что специалистами не рассчитывается экономический эффект от их реализации. Специалисты ссылаются на невозможность расчета показателей прибыльности, рентабельности, чистого приведенного дохода. Методология оценки муниципальных инвестиционных проектов построена на оценке бюджетной эффективности и социальной значимости [2]. Вопросы определения показателей экономической эффективности некоммерческих инвестиционных проектов очень слабо проработаны в теоретических исследованиях. Это затрудняет в дальнейшем применение методов количественного анализа рисков.

После анализа рисков необходимо для каждого риска предусмотреть мероприятия по его нейтрализации или снижению его воздействия на проект. При разработке мероприятий необходимо просчитать альтернативные варианты развития ситуации. Очень важно зафиксировать документально план по реагированию на риски и проинструктировать участников проекта о том, как необходимо действовать в случае возникновения рисков на стадии реализации проекта.

Для проведения мониторинга и управления рисками на стадии реализации проекта собирается отчетность о ходе выполнении работ, проводятся собрания участников. При реализации муниципальных инвестиционных проектов достаточно широкое применение могла бы получить организация наблюдательных общественных советов или экспертных советов. В настоящий момент данная мера также недостаточно широко применяется на практике.

При подготовке данной статьи авторы исходили из предположения о возможности применения большинства бизнес-методов управления рисками проектов по отношению к государственным инвестиционным проектам. В качестве примера использовался проект реконструкции Центрального стадиона в городе Екатеринбурге.

Решение о проведении реконструкции Центрального стадиона было принято в 2012 году и тесно связано с необходимостью подготовки спортивной инфраструктуры города Екатеринбурга к чемпионату мира по футболу FIFA в 2018 году. Для реализации проекта

Правительство Свердловской области приобрело 100% акций ОАО «Центральный стадион» и объявило конкурс на право заключения договора на выполнение изыскательских работ, разработку концепции, отдельных разделов проектной и рабочей документации, который впоследствии выиграло ФГУП «Спорт-Инжиниринг» [3].

Проект реконструкции был включен в Программу Свердловской области «Программа подготовки к проведению в 2018 году чемпионата мира по футболу» [4], в частности, в подпрограмму «Строительство и реконструкция спортивных объектов». Сам обозначенный документ был разработан в соответствии с Федеральным законом от 07 июня 2013 года № 108-ФЗ «О подготовке и проведении в Российской Федерации чемпионата мира по футболу FIFA 2018 года, Кубка конфедераций FIFA 2017 года и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» и постановлением Правительства Российской Федерации от 20.06.2013 № 518 «О Программе подготовки к проведению в 2018 году в Российской Федерации чемпионата мира по футболу».

Здесь необходимо отметить тот факт, что в Свердловской области действует еще одна программа, в рамках которой осуществляется часть мероприятий, затрагивающая вопросы реконструкции и последующего использования Центрального стадиона в городе Екатеринбурге – это государственная программа Свердловской области «Развитие физической культуры, спорта, молодежной политики в Свердловской области до 2020 года» [5].

В публикациях, посвященных проекту реконструкции Центрального стадиона в городе Екатеринбурге, уже отмечались проблемы, которые могут стать потенциальным источником рисков [6]. К ним относятся, например, недостаточно глубокая проработка проекта на стадии планирования – отсутствие иерархической структуры работ, плохая проработка календарного плана, неструктурированность отношений между участниками проекта и их ролей. В содержании проекта цели и задачи неконкретны и неизмеримы, в показателях ожидаемых результатов проекта нет показателей социальной и бюджетной эффективности.

В рамках настоящего исследования рисков проекта были выявлены проблемы, которые могут затруднить или даже воспрепятствовать его успешной реализации.

Анализ внутренней среды проекта показал, что потенциальным источником рисков могут стать все ошибки, совершенные на стадии планирования проекта и описанные выше. Дополнительные внутренние риски проекта связаны с тем, что национальная программа к проведению чемпионата мира по футболу в 2018 году является комплексной, многосоставной и помимо проекта реконструкции Центрального



Гусев М. А., Целищева Е. Ф.

Таблица 1. Факторы макросреды, оказывающие влияние на проект реконструкции Центрального стадиона в городе Екатеринбурге

Политико-правовые <ul style="list-style-type: none">• поддержка проекта правительством страны;• нестабильность в международных отношениях;• несогласованность государственной власти с муниципальной;• требования СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03;• ограничения по реконструкции объектов культурного наследия.	Экономические <ul style="list-style-type: none">• дефицит федерального и областного бюджетов;• ослабление экономики России;• экономическое давление со стороны США и Европейского союза;• резкое снижение цены на нефть;• серьезное повышение уровня инфляции;• резкое снижение курса рубля
Социальные <ul style="list-style-type: none">• низкая культура потребления услуг (угроза низкой посещаемости стадиона);• заинтересованность общественности в проекте;• отсутствие единого мнения среди общественности по поводу проекта;• негативное отношение общественности к разрушению объектов культурного наследия.	Технологические <ul style="list-style-type: none">• применение методов проектного менеджмента в сфере государственного управления;• новые технологии в строительстве.

стадиона, включает множество других проектов. Усугубить внутренние риски может также некоммерческий характер реализуемого проекта (отсутствие прямого экономического эффекта для областного бюджета в будущем может привести к отказу от его реализации).

Внешняя среда проекта была разделена на микросреду, а именно факторы, непосредственно влияющие на проект и взаимодействующие с внутренней средой, и макросреду – факторы, оказывающие влияние на микросреду и определяющие экономические, политические, социальные и другие характеристики государства. Анализ макросреды анализируемого проекта проводился по методу PEST-анализа. Все факторы были сгруппированы на политико-правовые, экономические, социальные и технологические (представлены в таблице 1).

Особенностью данного проекта и потенциальными источниками дополнительных рисков является то, что FIFA устанавливает особые требования к стадионам и ведет наблюдение по их выполнению. Необходимо также учитывать то, что определенные риски и дополнительные возможности для проекта реконструкции стадиона связаны с получением финансирования на данный проект из федерального бюджета. Некоторые угрозы реализации проекта могут быть связаны с тем, что координатором проекта реконструкции Центрального стадиона назначено Министерство физической культуры, спорта и молодежной политики Свердловской области, а координатором программы по подготовке к проведению чемпионата мира по футболу в 2018 году назначено Министерство спорта Российской Федерации. Заказчиком же проекта является ГКУ СО «Управление капитального строительства Свердловской области». Наличие нескольких руководителей/координаторов проекта, отсутствие единого лидера,

порождает риск несогласованности их действий, требует дополнительного внимания к вопросу о распределении компетенции между ними в сфере управления проектом [7].

У данного проекта есть заинтересованные стороны в лице общественности города и области, на формирование отношения которых к проекту немалое внимание оказывают средства массовой информации. К заинтересованным сторонам можно отнести также будущих посетителей (потребителей услуг) Центрального стадиона и различные спортивные объединения и организации. Все заинтересованные стороны могут быть классифицированы, в отдельную группу выделены бенефициары и антагонисты [8]. Действия любой из заинтересованных в проекте сторон является потенциальным источником рисков.

Все перечисленные выше факторы мы отнесли к факторам микроокружения (микросреды) проекта.

После идентификации все риски проекта реконструкции Центрального стадиона в городе Екатеринбурге были проранжированы. Наиболее важные (ключевые) риски, их причины и возможные последствия представлены в таблице 2.

Анализ рисков помогает подготовиться к возникновению неблагоприятных ситуаций на стадии реализации проекта, и таким образом повысить его устойчивость к факторам внутренней и внешней среды. Анализ рисков по данному проекту проводился на основе построения матрица вероятности и последствий.

Оценка вероятности проявления рисков и их последствий проводилась на основе анкетного опроса экспертов, в качестве которых выступили сотрудники Управления по развитию физической культуры, спорта и туризма Администрации города Екатеринбурга.



Гусев М. А., Целищева Е. Ф.

Таблица 2. Ключевые риски проекта реконструкции Центрального стадиона в городе Екатеринбурге

№ риска	Риски	Причины	Последствия
Риск 1	Превышение установленной стоимости проекта	Экономический кризис, изменение валютного курса и уровня инфляции, изменение требований FIFA	Необходимость выделения дополнительных средств из федерального и/или областного бюджета
Риск 2	Нарушение сроков проекта	Отсутствие календарного плана, иерархической структуры работ, структуры участников проекта	Неразбериха по поводу временных рамок и исполнителей отдельных работ
Риск 3	Снижение качества строительных работ	Отсутствие календарного плана, иерархической структуры работ	Снижение имиджа города во время проведения Чемпионата мира по футболу
Риск 4	Отмена проведения Чемпионата мира по футболу в городе Екатеринбурге	Нехватка средств регионального бюджета на подготовку, отсутствие необходимой инфраструктуры	Впустую потраченные средства на планирование и частичную реализацию проекта
Риск 5	Невостребованность стадиона после проведения Чемпионата мира по футболу 2018 года	Отсутствие расчета и обоснования показателей социальной эффективности, отсутствие спроса на услуги стадиона у потребителей	Лишние затраты на строительство стадиона с большой вместимостью
Риск 6	Несоответствие стадиона строительным нормам	Отсутствие в проекте требований о соответствии определенным нормативным актам	Недовольство общественности, дополнительные затраты на исправление
Риск 7	Несоответствие стадиона требованиям FIFA	Отсутствие правильно поставленной цели, слабые коммуникации между участниками и координаторами проекта	Недопуск стадиона к проведению Чемпионату мира 2018 года, затраты на исправление недостатков
Риск 8	Расхождение конечных результатов с плановыми	Несогласованность между участниками проекта	Превышение установленных сроков и стоимости проекта
Риск 9	Невыполнение обязательств участниками проекта	Непонимание участниками своих целей и задач	Срыв выполнения проекта

Таблица 3. Шкала оценки вероятности наступления и последствий риска

Ранг риска	Характеристика риска	Вероятность наступления риска, %	Характеристика последствий риска
1	Риск не проявится	5	Незначительные и минимальные последствия
2	Риск, скорее всего, не проявится	10	Допустимые последствия
3	Вероятность проявления и не проявления риска равна	50	Значительные последствия
4	Риск, скорее всего наступит	75	Критические последствия
5	Риск наверняка реализуется	95	Катастрофические последствия

В анкетировании принял участие в общей сложности 21 человек. Им было предложено оценить представленные в Таблице 2 риски по двум шкалам оценки (представлены в таблице 3).

Результаты анкетирования представлены в таблице 4. В графах таблицы 5 слева от черты указано значение ранга по шкале оценки вероятности (соответствует количеству ответивших), справа по шкале оценки существенности последствий.

На основе полученных данных, была составлена матрица вероятности и последствий рисков (рисунок 1). Высокие риски – риски, которые представляют наибольшую угрозу устойчивости проекта реконструкции Центрального стадиона в городе Екатеринбурге и на которые необходимо обратить первоочередное внимание – расположены в правом верхнем углу матрицы. К ним относятся:

- риск превышения установленной стоимости проекта;
- риск нарушения сроков проекта;
- риск расхождения конечных результатов с плановыми.

Таблица 4. Результаты ранжирования рисков проекта реконструкции Центрального стадиона в городе Екатеринбурге

№ ранга по шкале	Риск 1	Риск 2	Риск 3	Риск 4	Риск 5	Риск 6	Риск 7	Риск 8	Риск 9
	Превышение установленной стоимости проекта	Нарушение сроков проекта	Низкое качество строительных работ	Отмена чемпионата в Екатеринбурге	Невостребованность стадиона после проведения чемпионата	Несоответствие стадиона строительным нормам	Несоответствие стадиона требованиям FIFA	Расхождение конечных результатов с плановыми	Невыполнение обязательств участниками проекта
1	1/0	0/2	2/1	12/0	2/5	8/7	10/1	2/2	1/5
2	1/1	2/3	3/3	5/2	5/8	6/7	7/1	3/3	3/10
3	6/5	5/9	9/11	3/2	10/3	3/4	3/13	11/4	3/4
4	8/11	8/5	5/2	1/10	3/4	3/2	1/2	5/9	12/1
5	5/4	6/2	2/4	0/7	1/1	1/1	0/4	0/3	2/1

Средние риски обладают меньшей степенью влияния на проект, чем высокие из-за того, что у них меньше вероятность возникновения и ниже уровень потерь. К группе средних рисков по результатам экспертного опроса были отнесены:

- риск невыполнения обязательств участниками проекта;
- риск низкого качества строительных работ;
- риск отмены проведения Чемпионата мира по футболу в 2018 году в городе Екатеринбурге.

Высокие и средние риски на рисунке 1 были выделены жирным шрифтом. По отношению к этим рискам

необходимо спланировать мероприятия по снижению/нейтрализации.

Все остальные риски были отнесены к низким. По отношению к ним необходимо проводить непрерывный мониторинг. Нельзя допустить, чтобы низкие риски перешли в категорию средних или даже высоких рисков.

В рамках проведения качественного анализа рисков проекта была построена иерархическая структура (дерево) рисков. В зависимости от стадии жизненного цикла проекта все риски были разделены на риски планирования и подготовки проекта, риски строительства стадиона и риски эксплуатации

		Последствия		
		низкие	средние	высокие
Вероятность	высокая	Риск 9 Невыполнение обязательств участниками проекта	Риск 2 Нарушение сроков проекта	Риск 1 Превышение установленной стоимости проекта
	средняя	Риск 5 Невостребованность стадиона после проведения Чемпионата мира 2018 года	Риск 3 Снижение качества строительных работ	Риск 8 Расхождение конечных результатов с плановыми
	низкая	Риск 6 Несоответствие отечественным нормам	Риск 7 Несоответствие требованиям FIFA	Риск 4 Отмена проведения Чемпионата Мира по футболу FIFA 2018 в городе Екатеринбурге

Рис. 1. Матрица вероятности и последствий рисков проекта реконструкции Центрального стадиона в городе Екатеринбурге

стадиона после проведения Чемпионата мира по футболу в 2018 году (рис. 2).

В середине 2015 года проект перешел от стадии планирования и подготовки к стадии реализации. На рисунке 2 видно, что наибольшее количество выявленных рисков сосредоточено на этапе реализации проекта. Малое количество рисков на этапе планирования объясняется тем, что этот этап уже практически пройден и единственное, что по-прежнему представляет угрозу – это сложная международная обстановка.

Небольшое количество рисков на этапе использования стадиона после проведения Чемпионата мира по футболу в 2018 году связано с тем, что ранее данный объект уже использовался для проведения массовых и зрелищных мероприятий, имеется опыт и определенное количество заказчиков в этой сфере (стадион реконструируется, а не строится новый). Тем не менее, проблемы с наполнением имелись и раньше, а в будущем мощность стадиона будет увеличена (следовательно, проблем станет больше).

Следующая стадия управления рисками – анализ чувствительности проекта. В связи с тем, что проект

реконструкции Центрального стадиона в городе Екатеринбурге носит некоммерческий характер, то необходимо адаптировать методологию анализа [9]. В коммерческих проектах основным показателем, применяемым для анализа чувствительности, является чистый дисконтированный доход и внутренняя норма доходности. Мы проводили анализ чувствительности на основе показатели сметной стоимости проекта, исследуя влияние на данный показатель трех факторов – вместимость стадиона, валютный курс и уровень инфляции. Данные показатели в наибольшей степени обуславливают Риск 1 «Превышение сметной стоимости проекта» (см. Таблицу 2), а также являются динамическими. Общая стоимость проекта была определена на основе сведений об объемах финансирования проекта из федерального бюджета и бюджета Свердловской области [10,11].

На первом этапе анализа чувствительности было рассчитано изменение стоимости проекта к изменению вместимости стадиона, рассчитан показатель стоимости одного зрительского места стадиона. Показатель стоимости строительства стадиона в расчете на одно

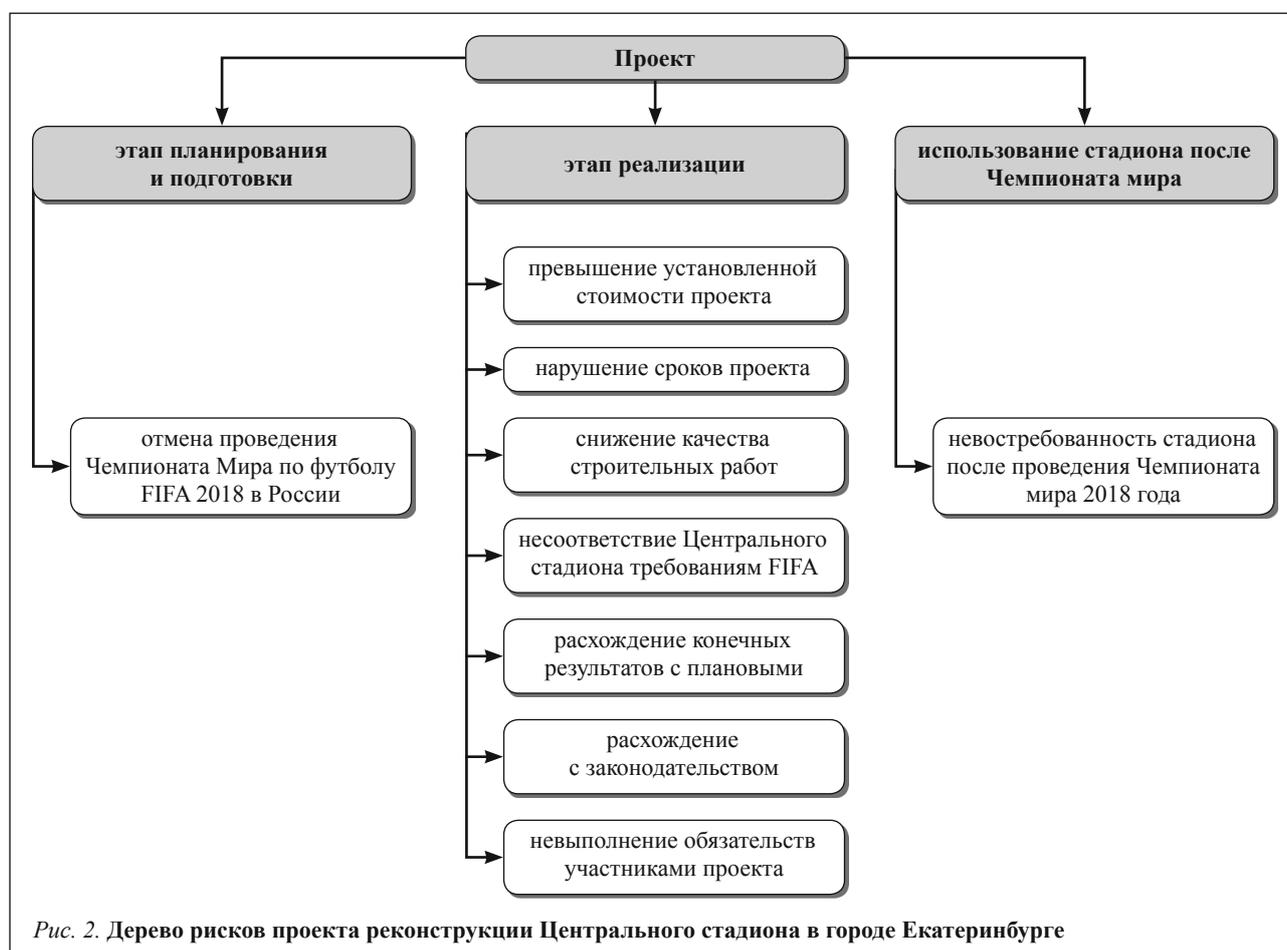


Рис. 2. Дерево рисков проекта реконструкции Центрального стадиона в городе Екатеринбурге

Изменяемый показатель	Величина изменения	Величина показателя	Стоимость проекта, тыс. руб.
вместимость стадиона	-30%	30940	10640000
	-20%	35360	12160000
	-10%	39780	13680000
	0%	44200	15200000
	10%	48620	16720000
	20%	53040	18240000
	30%	57460	19760000
	40%	61880	21280000
	50%	66300	22800000
	60%	70720	24320000
70%	75140	25840000	
валютный курс	-30%	13,99	12920000
	-20%	20,98	13680000
	-10%	27,98	14440000
	0%	34,97	15200000
	10%	41,97	15960000
	20%	48,96	16720000
	30%	55,96	17480000
	40%	62,95	18240000
	50%	69,94	19000000
	60%	76,94	19760000
70%	83,93	20520000	
уровень инфляции	-30%	4,9	14041400,6
	-20%	5,6	14419963,13
	-10%	6,3	14806129,22
	0%	7	15200000
	10%	7,7	15601677,28
	20%	8,4	16011263,54
	30%	9,1	16428861,92
	40%	9,8	16854576,23
	50%	10,5	17288510,95
	60%	11,2	17730771,22
70%	11,9	18181462,87	
Стоимость на одно место: 343,8914027 тыс. руб.			
Недисконтированная базовая стоимость: 11596007,22 тыс. руб.			
■ – базовый вариант			

Рис. 3. Анализ чувствительности проекта реконструкции Центрального стадиона в городе Екатеринбурге.

зрительское место достаточно широко используется экспертами для сравнения проектов в данной сфере [12].

Чувствительность стоимости проекта к изменению валютного курса определялась исходя из среднего курса доллара за первое полугодие 2014 года – 34,97 рублей [13]. Данный период совпадает с периодом определения плановой стоимости проекта и разработкой бюджета на 2015 год. В соответствии с информацией, полученной в личной беседе от генерального подрядчика проекта, при увеличении курса до 60–64 рублей (примерно на 40%), стоимость проекта реконструкции Центрального стадиона в городе Екатеринбурге увеличится на 20%. На основе этих данных было рассчитано изменение стоимости проекта в зависимости от изменения курса доллара США.

Анализ чувствительности стоимости проекта к изменению уровня инфляции проводился исходя из базового уровня инфляции 7%, определяющего базовую стоимость проекта. Уровень инфляции был рассчитан на основе данных официальной статистики на момент планирования стоимости проекта (вторая половина 2014 года). При расчете использовались Методические рекомендации по оценке эффективности инвестиционных проектов, утвержденные Минэкономки РФ, Минфином РФ и Госстроем [14].

Для расчета стоимости проекта при разном уровне инфляции использовалась формула:

$$FV = PV \cdot (1 + E)^n,$$

где FV – измененная стоимость проекта;

PV – базовая стоимость проекта;

E – уровень инфляции;

n – период времени.

Расчет стоимости проекта проводился на период 4 года (начиная с 2014 года, когда была утверждена плановая стоимость проекта и заканчивая 2017 годом окончания проекта). Результаты расчета изменения стоимости проекта при отклонении трех рассмотренных факторов представлены на рисунке 3.

Анализ показал, что стоимость проекта реконструкции Центрального стадиона в городе Екатеринбурге в наибольшей степени зависит от вместимости стадиона, и в меньшей от изменения валютного курса. Меньше всего стоимость проекта зависит от инфляции. Показатель вместимости стадиона определяет площадь стадиона, высоту конструкций, степень сложности строительства, что и оказывает серьезное влияние на стоимость проекта.

Показатель вместимости стадиона имеет высокий уровень предсказуемости, так как определен в требованиях Международной федерации футбола, а также в нормативно-правовых актах (государственных программах Свердловской области). Измениться



Гусев М. А., Целищева Е. Ф.

вместимость стадиона может только по согласованности между Правительством Российской Федерации, Правительством Свердловской области и Международной федерацией футбольных ассоциаций.

Уровень инфляции имеет средний уровень предсказуемости, так как, что Банк России постоянно прогнозирует данный показатель на несколько лет вперед и ведет активную политику, направленную на борьбу с инфляцией.

Валютный курс, имеет низкий уровень предсказуемости. Изменение валютного курса сложно спрогнозировать в условиях давления на экономику России со стороны международного сообщества.

Согласно матрице чувствительности и предсказуемости, можно сказать, что наибольший риск и угрозу устойчивости проекта реконструкции Центрального стадиона представляет валютный курс. Данный фактор является наименее предсказуемым и имеет средний уровень чувствительности, также участники проекта не могут повлиять на его изменение.

Среднюю степень угрозы представляет уровень инфляции. Макроэкономическая ситуация также неблагоприятно влияет на его изменение, но тот факт, что стоимость меньше всего чувствительна к данному показателю, делает его изменение рискованным.

Вместимость стадиона имеет высокий уровень чувствительности, но это компенсируется высоким уровнем предсказуемости данного фактора. Таким образом, это не представляет большой угрозы, тем более что увеличение количества мест является очень маловероятным.

Исследование возможности изменения стоимости проекта реконструкции Центрального стадиона в городе Екатеринбурге при одновременном влиянии нескольких факторов (валютного курса, инфляции и размера стадиона) проводилось на основе сценарного анализа проекта.

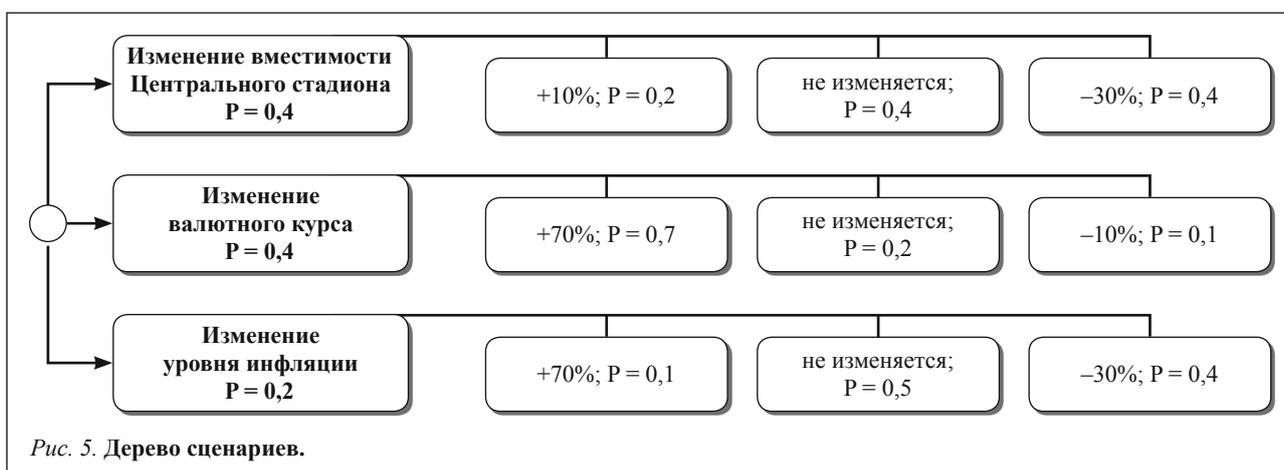
		Чувствительность		
		высокая	средняя	низкая
Предсказуемость	низкая		валютный курс	
	средняя			уровень инфляции
	высокая	вместимость стадиона		

Рис. 4. Матрица чувствительности и предсказуемости показателей вместимости стадиона, уровня инфляции и валютного курса.

На первом этапе было построено дерево сценариев и рассмотрено 9 разных вариантов изменения факторов и их вероятности (P). Для каждого фактора определено, помимо базового, пессимистичное и оптимистичное значения (согласно экспертным данным аналитиков и прогнозам Центрального банка РФ).

Первые три сценария были рассчитаны исходя из предположения об изменении вместимости Центрального стадиона с вероятностью 40%. Согласно первому сценарию вместимость стадиона может увеличиться на 10% с вероятностью 8% (здесь и далее показатель вероятности сценария был умножен на вероятность изменения показателя вместимости, см. рис. 5). Согласно второму сценарию вместимость стадиона не изменится с вероятностью 16%. Согласно третьему сценарию вместимость стадиона уменьшится на 30% с вероятностью 16%.

Следующие три сценария рассчитывались исходя из предположения об изменении валютного курса с вероятностью 40%. По четвертому сценарию курс





Гусев М. А., Целищева Е. Ф.

Таблица 5. Предлагаемые мероприятия по снижению/нейтрализации рисков проекта реконструкции Центрального стадиона в городе Екатеринбурге

Вид риска	Наименование риска	Предлагаемые мероприятия
Риск 1	Превышение установленной стоимости проекта	<ul style="list-style-type: none">• выделить дополнительные средства из федерального бюджета;• провести аудит выполненных работ по проекту, выявить проблемные места и скорректировать их;• использовать другие материалы, конструкции и технологии для строительства;• отказаться от выполнения определенных работ.
Риск 2	Нарушение сроков проекта	<ul style="list-style-type: none">• проанализировать ход выполнения работ, внести изменения в календарный план;• проинформировать о сроках исполнителей работ, установить жесткие границы;• рассмотреть возможность исключить из календарного плана другие, более поздние работы.
Риск 3	Снижение качества строительных работ	<ul style="list-style-type: none">• пересмотреть сроки реализации отдельных мероприятий;• нанять других субподрядчиков, если имеющиеся не справляются;• выделить дополнительные денежные средства.
Риск 4	Отмена проведения Чемпионата Мира по футболу FIFA 2018 в Екатеринбурге	<ul style="list-style-type: none">• участники проекта не могут повлиять на данный риск, так как он никак не зависит от внутренних факторов.
Риск 5	Невостребованность стадиона после проведения Чемпионата мира 2018 года	<ul style="list-style-type: none">• организовать социальную рекламу;• провести общественные мероприятия по повышению интереса населения к спорту;• способствовать проведению на Центральном стадионе футбольных матчей все-российского и международного масштаба;• сделать из Центрального стадиона спортивный комплекс.
Риск 6	Расхождение с законодательством	<ul style="list-style-type: none">• обратиться в Министерство культуры Свердловской области, чтобы исключить Центральный стадион из объектов культурного наследия;• включить в календарный план дополнительные мероприятия по повышению звукоизоляции стадиона, не сдвинув срок окончания проекта
Риск 7	Несоответствие Центрального стадиона требованиям FIFA	<ul style="list-style-type: none">• привести стадион к необходимым характеристикам, если риск выявлен до окончания срока реализации проекта;• договориться с FIFA о снижении требований
Риск 8	Расхождение конечных результатов с плановыми	<ul style="list-style-type: none">• рассмотреть возможность принятия получившихся характеристик стадиона;• переделать неправильно выполненные работы
Риск 9	Невыполнение обязательств участниками проекта	<ul style="list-style-type: none">• провести разъяснительные мероприятия с генеральным подрядчиком и субподрядчиками;• изменить состав субподрядчиков;• переложить выполнение работ на других субподрядчиков.

доллара увеличится на 70% с вероятностью 28%. По пятому сценарию курс доллара не изменится с вероятностью 8%. Согласно шестому сценарию курс доллара уменьшится на 10% с вероятностью 4%.

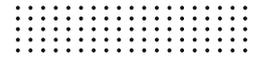
Последние три сценария были рассчитаны исходя из предположения об изменении уровня инфляции с вероятностью 20%. Согласно седьмому сценарию уровень инфляции увеличится на 70% с вероятностью 2%. По восьмому сценарию уровень инфляции не изменится с вероятностью 10%. По девятому сценарию уровень инфляции снизится на 30% с вероятностью 8%.

Перемножив показатель вероятности каждого из девяти сценариев с соответствующими значениями стоимости проекта была получена наиболее вероятная

стоимость, а также среднее квадратическое отклонение и коэффициент вариации.

Результаты расчетов показали, что наиболее вероятная стоимость проекта реконструкции Центрального стадиона составила около 16 млрд. рублей, среднее квадратическое отклонение – примерно 2,8 млрд. рублей, коэффициент вариации – около 18%. Таким образом, уровень риска изменения рассчитанной наиболее вероятной стоимости проекта является низким.

Таким образом, по результатам анализа чувствительности и сценарного анализа можно сделать вывод о том, что проект относительно устойчив по отношению к факторам внешней среды. Однако необходимо учесть тот факт, что при расчете использовалось ограниченное количество факторов. Мы не учитывали ни



Гусев М. А., Целищева Е. Ф.

вероятность изменения используемых материалов, подрядчиков строительных работ и другие факторы.

Устойчивость проекта может повысить не отсутствие рисков, а план по их снижению или нейтрализации [15]. Предлагается скорректировать государственную Программу Свердловской области по подготовке к проведению в 2018 году чемпионата мира по футболу – дополнить ее мероприятиями по снижению/нейтрализации рисков.

План мероприятий по снижению/нейтрализации рисков предлагается дополнить механизмом мониторинга и контроля рисков. Для этого рекомендуется создать специальную группу, которая будет контролировать правильность выполнения проектных работ, затраты и сроки [17]. При выявлении нарушений информировать заказчика проекта и генерального подрядчика, для того, чтобы они, в свою очередь, принимали меры.

Больше всего трудности возникают с мониторингом и контролем внешних факторов. Если внутренние проблемы, которые создают определенные риски, можно решить, то на факторы макросреды участники повлиять не могут. Именно макросреда оказывает

серьезное влияние на проект реконструкции Центрального стадиона и снижает его устойчивость. В данном случае необходим постоянный мониторинг экономической, политической и социальной сфер, чтобы вовремя вносить коррективы в проект и с минимальными потерями, информировать об изменениях всех участников проекта. Эти обязанности можно возложить на предложенную группу.

Рекомендуется проводить периодические собрания представителей организаций – участников проекта для обсуждения отчетности и согласования действий. План проекта необходимо дополнить расписанием собраний и ожидаемыми результатами, которые должны быть достигнуты к каждому из них.

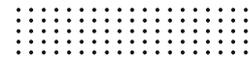
В современном мире для того чтобы достичь высокого качества выполнения государственных функций и задач, а также стабильности этих процессов, необходима эффективная и рациональная организация управления. В этом как раз поможет применение методов анализа рисков, управления устойчивостью и других методов управления проектами, которые широко используются в сфере бизнеса.

Литература:

1. Руководство PMBOK. Руководство к Своду знаний по управлению проектами. Четвертое издание. М.: СОВНЕТ, 2008.
2. Ковалева Г. А., Пешина Э. В. Социально-экономическая эффективность в отраслях социальной сферы. Екатеринбург: УрО РАН, 2008. 315 с.
3. Общая информация об открытом конкурсе на право заключения договора на выполнение изыскательских работ, разработку концепции, отдельных разделов проектной и рабочей документации по объекту: «Приспособление для современного использования объекта культурного наследия «Центральный стадион. Комплекс» [электронный ресурс] // Официальный сайт госзакупок [сайт]. URL: <http://zakupki.gov.ru/223/purchase/public/purchase/info/common-info.html?noticeId=122570&epz=true> (дата обращения 06.10.2015).
4. Об утверждении комплексной программы Свердловской области «Программа подготовки к проведению в 2018 году чемпионата мира по футболу»: Постановление Правительства Свердловской области от 27.12.2013 № 1683-ПП // Собрание законодательства Свердловской области. 2014. № 12-8(2013). Ст. 2526.
5. Об утверждении государственной программы Свердловской области «Развитие физической культуры, спорта, молодежной политики в Свердловской области до 2020 года»: Постановление Правительства Свердловской области от 29.10.2013 № 1332-ПП (ред. от 07.05.2014) // Собрание законодательства Свердловской области. 2013. № 10–11 (2013). Ст. 2035 (начало); Собрание законодательства Свердловской области. 2013. № 10–12 (2013). Ст. 2035 (окончание).

References:

1. A Guide to the Project Management Body of Knowledge (PMBOK® Guide). Forth edition. PMI, 2004. 388 p.
2. Kovaleva G. A., Peshina E. V. Socio-economic benefits in the social sphere. Yekaterinburg: Ural Branch of the Russian Academy of Science, 2008. 315 p.
3. General information about the open tender for the right to sign the contract for performance of exploration work, development of the concept, the individual sections of the design and working documentation for the project «The adaptation for modern use of cultural heritage «Central Stadium. Complex» [e-resource]. URL: <http://zakupki.gov.ru/223/purchase/public/purchase/info/common-info.html?noticeId=122570&epz=true> (date of reference: 06.10.2015).
4. On Approval of the comprehensive program of the Sverdlovsk Region «Program of preparations for the 2018 FIFA World Cup»: Resolution of the Government of Sverdlovsk region of December 27, 2013 № 1683-RG // Collection of Sverdlovsk region legislation. 2014. № 12-8(2013). Art. 2526.
5. On approval of the state program of the Sverdlovsk region «Development of physical culture, sport and youth policy in the Sverdlovsk region up to 2020»: Resolution of the Government of Sverdlovsk region of October 10, 2013 № 1332-RG (as amended on 07.05.2014) // Collection of Sverdlovsk region legislation. 2013. № 10–11 (2013). Art. 2035 (part 1); Collection of Sverdlovsk region legislation. 2013. № 10–12 (2013). Art. 2035 (part 2).



Гусев М. А., Целищева Е. Ф.

Литература:

6. Гусев М. А., Целищева Е. Ф. Особенности применения проектного подхода в деятельности органов власти (на примере проекта реконструкции Центрального стадиона в г. Екатеринбурге) [электронный ресурс] // Экономика, государство, общество. 2014. № 3 (18) [сайт]. URL: <http://ego.uapa.ru/ru/issue/2014/03/10/> (дата обращения 06.10.2015).
7. Пенювич Л. Структурирование государственных инфраструктурных мегапроектов // Управление проектами и программами. 2014. № 2. С. 122–129.
8. Стреттон А. Идентификация и классификация заинтересованных сторон программы / проекта // Управление проектами и программами. 2012. № 3. С. 214–222.
9. Минченко О. С. Подходы к оценке целевых программ в российской практике // Вопросы управления. 2012. № 2 (2). С. 14–20.
10. О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов: Федеральный закон от 01.12.2014 № 384-ФЗ // Российская газета. 2014. № 278.
11. Об областном бюджете на 2015 год и плановый период 2016 и 2017 годов: закон Свердловской области от 03.12.2014 № 111-ОЗ // Областная газета. 2014. № 227.
12. Солнцев И. В. Оценка стоимости больших спортивных арен (на примере футбольных стадионов) // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2013. № 1 (137). С. 64–83.
13. Основные производные показатели динамики обменного курса рубля в январе – декабре 2014 года [электронный ресурс] // Центральный банк Российской Федерации [сайт]. URL: http://www.cbr.ru/statistics/print.aspx?file=credit_statistics/ex_rate_ind_14.htm&pid=svs&sid=analit (дата обращения 03.10.2015).
14. Методические рекомендации по оценке эффективности инвестиционных проектов (утв. Минэкономки РФ, Минфин РФ, Госстрой РФ 21.06.1999 № ВК 477). М.: Экономика, 2000.
15. Стейси А. Гофф. Переосмысление рисков: проблемы и возможности при реализации сложных проектов // Управление проектами. 2014. № 1 (29).
16. Об утверждении Методических рекомендаций по внедрению проектного управления в органах исполнительной власти: Распоряжение Министерства экономического развития Российской Федерации от 14.04.2014 № 26Р-АУ [электронный ресурс]. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
17. Кольцов А. Управление государственными программами и проектами [электронный ресурс] // Проектный офис [сайт]. URL: <http://www.pmooffice.by/blog/news/project-programm-management-goverment.html> (дата обращения 03.10.2015).

References:

6. Gusev M. A., Tselishcheva Ye. F. Features of the application of the project approach in the activities of the authorities (exemplified by the project of reconstruction of the Central stadium in Yekaterinburg) [e-resource]. URL: <http://ego.uapa.ru/ru/issue/2014/03/10/> (date of reference: 06.10.2015).
7. Penovich L. Structuring public infrastructure mega projects // Upravleniye proyektami i programmami. 2014. № 2. Pp. 122–129.
8. Stretton A. Identification and classification of program / project stakeholders // Upravleniye proyektami i programmami. 2012. № 3. Pp. 214–222.
9. Minchenko O. S. Approaches to the targeted programs assessment in the Russian practice // Voprosy upravleniya. 2012. № 2 (2). Pp. 14–20.
10. On the Federal Budget for 2015 and the planning period of 2016 and 2017: the Federal law of December 1, 2014 № 384-FL // Rossiyskaya gazeta. 2014. № 278.
11. On the regional budget for 2015 and the planning period of 2016 and 2017: the Law of Sverdlovsk region of December 3, 2014 № 111-RL // Oblastnaya gazeta. 2014. № 227.
12. Solntsev I. V. Valuation of large sports arenas (exemplified by football stadiums) // Imushchestvennyye otnosheniya v Rossiyskoy Federatsii. 2013. № 1 (137). Pp. 64–83.
13. Basic derived indicators of the dynamics of the exchange rate of the ruble in January – December 2014 [e-resource]. URL: http://www.cbr.ru/statistics/print.aspx?file=credit_statistics/ex_rate_ind_14.htm&pid=svs&sid=analit (date of reference: 03.10.2015).
14. Guidelines for assessing the effectiveness of investment projects (approved by Ministry of Economy of Russian Federation, Ministry of Finance of Russian Federation, the State Construction Committee of the Russian Federation of June 21, 1999 № VK 477). M.: Ekonomika, 2000.
15. Stacy A. Goff. Rethinking Risk: Challenges and opportunities in the implementation of complex projects // Upravleniye proyektami. 2014. № 1 (29).
16. On approval of recommendations on the implementation of project management in the authorities: the Decree of the Ministry of Economic Development of April 14, 2014 № 26 R-AU // Access from ref.-legal system «Consultant Plus».
17. Kol'tsov A. Management of public programs and projects [e-resource]. URL: <http://www.pmooffice.by/blog/news/project-programm-management-goverment.html> (date of reference: 03.10.2015).

**ВНЕДРЕНИЕ ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОГО
УПРАВЛЕНИЯ В ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ
МУНИЦИПАЛЬНЫХ УНИТАРНЫХ
ПРЕДПРИЯТИЙ (НА ПРИМЕРЕ Г. БАРНАУЛА)**

Сабына Е. Н.

кандидат экономических наук, доцент, доцент кафедры региональной экономики и управления Международного института экономики, менеджмента и информационных систем Алтайского государственного университета (Россия), 656058, г. Барнаул, ул. Балтийская 42а, кв. 8, sabynaen@mail.ru

УДК 658.11
ББК 65.292.2

Цель: на основе анализа теоретических положений и эмпирического материала сформировать систему показателей эффективности деятельности муниципальных предприятий.

Научная новизна: на основе исследования теоретических положений и эмпирического материала разработаны предложения по повышению эффективности деятельности муниципальных предприятий, в том числе по разработке среднесрочных программ.

Методология и методы: В процессе проведения исследования использовались методы экономико-статистического анализа. При составлении программы оценки эффективности муниципальных программ применялись основы программно-целевого подхода.

Результаты и область применения. Значимость данной научной работы состоит в возможности использования предложенных рекомендаций в управленческой деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, в законодательном процессе. Значимость исследования состоит в том, что его результаты доведены до конкретных рекомендаций.

Ключевые слова: муниципальные предприятия, муниципальные программы, программно-целевой подход.

**THE INTRODUCTION OF PROGRAM-TARGET
MANAGEMENT IN THE MUNICIPAL UNITARY
ENTERPRISES (AS EXEMPLIFIED BY BARNAUL)**

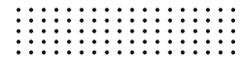
Sabyna Ye. N.

Candidate of Science (Economics), Assistant Professor, Associate Professor of the Department of Regional Economics and Management, International Institute of Economics, Management and Information Systems of Altai State University (Russia), 42a, Baltiyskaya str., Barnaul, Russia, 656058, sabynaen@mail.ru

Purpose. Based on the analysis of theoretical positions and empirical material to establish a system of municipal enterprises' performance indicators.

Scientific novelty. Based on the study of theoretical positions and empirical material author developed proposals to improve the efficiency of municipal enterprises, including the development of medium-term programs.

Methods. Methods of economic and statistical analysis. In drawing up the program of evaluation of the effectiveness of municipal programs author applied on program-target approach.



Сабына Е. Н.

Results. The significance of this research is the ability to use the suggested recommendations in the management of authorities and local self-government in the legislative process. The significance of the study is that its results communicated to the specific recommendations.

Key words: municipal enterprises, municipal programs, target-oriented approach.

Во всем мире имеются муниципальные предприятия. В России они предоставляют услуги по тепло – водоснабжению, пассажирским перевозкам, содержанию и ремонту жилого и нежилого фонда, территории муниципального образования, уборке мусора, озеленению и др. Ранее они существовали и в других сферах: в торговле, здравоохранении. Уменьшение количества муниципальных предприятий было вызвано, прежде всего, неэффективностью их работы и сложностью с регулированием их деятельности. Рассматривая первый недостаток, необходимо отметить, что, безусловно, муниципальное унитарное предприятие, как коммерческая организация, должно работать рентабельно. Создавая муниципальные предприятия, местные органы преследуют, в том числе цель пополнения доходной части бюджета. В г. Барнауле муниципальные предприятия отчисляют 10 % прибыли. Сумма, получаемая бюджетом, незначительна, около 2 млн. рублей. Но при этом, стремясь удовлетворить потребности большей части населения, предприятия вынуждены устанавливать стоимость услуг ниже рыночных. Теряющиеся при этом доходы предприятий никто в полной мере не компенсирует. Соответственно, через некоторое время муниципальное предприятие неизбежно становится банкротом.

Таким образом, основная проблема развития муниципальных предприятий видится нам в противоречии между достижением главной цели предприятия – получения прибыли и задачей собственника – принесение максимальной пользы жителям данного муниципального образования. При акционировании муниципальное предприятие не всегда приобретает добросовестного собственника. Частный предприниматель может быть не заинтересован в выполнении той или иной муниципальной услуги из-за ряда проблем, среди которых основная – низкая доходность. Возможна иная ситуация, когда собственник будет предоставлять данные виды услуг по более выгодной для него цене, однако многие потребители не смогут ее получить. [4]

Муниципальные предприятия играют важную роль в социально-экономической жизни городов, формируя качественную среду для населения. При этом муниципальное хозяйство является органическим структурным элементом национального хозяйства.

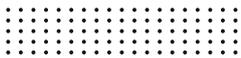
В научной литературе вопросы функционирования муниципальных и государственных предприятий являются мало проработанными, отчасти это связано с тем, что превалирует мнение о негативной оценке их деятельности в российской экономике. Отдельные исследования по вопросам управления государственной собственностью таких авторов как В. В. Бандурин, В. Ю. Кузнецова, С. Г. Еремина большое внимание уделяют правовым вопросам деятельности предприятий, так же как и А. Винницкий, Н. С. Бондарь, О. Е. Кутафин, В. Н. Фадеев и др. В работах известных экономистов А. Г. Воронина, В. А. Лапина, А. Е. Когута, А. Н. Широкова, В. Н. Лексина, А. Н. Швецова в контексте исследования муниципальной экономики

рассматриваются вопросы организации и управления муниципальной собственностью, муниципальными предприятиями. Можно сказать, что вопросы управления муниципальными предприятиями являются остро дискуссионными; проблемы их эффективного функционирования рассматриваются редко.

Цель нашего исследования – на основе анализа теоретических положений и эмпирического материала сформировать систему показателей эффективности деятельности муниципальных предприятий. Методами исследований выступили: программно-целевой подход, сравнительный, аналитический, статистико-экономический методы.

Законодательной основой деятельности муниципальных предприятий являются Гражданский кодекс РФ и Федеральный закон 161-ФЗ от 11 октября 2002 года «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях». В г. Барнауле было разработано «Положение об учреждении, подчиненности, реорганизации, ликвидации муниципальных унитарных предприятий и заключении договоров с их руководителями». [1,3,5] Особенность управления муниципальными предприятиями заключается в том, что переданное им управление имуществом является неделимым, а руководители предприятий обладают некоторой самостоятельностью в управлении ими.

Говоря о том, что в зарубежной практике такой формы не существует, многие исследователи выступают за массовую приватизацию муниципальных предприятий и передачу выполняемых ими услуг частному сектору. В то же время органы местного самоуправления опасаются потери управляемости предоставляемых услуг, особенно в монопольных сферах.



Сабына Е. Н.

Поэтому в настоящее время происходит реформирование неэффективно работающих муниципальных предприятий путем их преобразования в бюджетные учреждения, деятельность которых осуществляется в соответствии со сметой доходов и расходов. Имущество, переданное муниципальным предприятиям, находится в хозяйственном ведении, а у муниципальных учреждений – на праве оперативного управления, которое является значительно более ограниченным. Кроме этого, возможен выход из кризисной ситуации на основе заключения договоров концессии – муниципально-частного партнерства, – не получившего пока у нас широкого распространения. (Более подробно вопросы государственно-частного партнерства мы рассматривали ранее в статье «Проблемы и перспективы реализации концессии как формы государственно-частного партнерства»)[7]

В современной неустойчивой социально-экономической среде местным органам власти целесообразно создавать или поддерживать муниципальные предприятия, гарантируя бесперебойные поставки услуг по объему и качеству, не допуская дискриминации потребителей. При этом при надлежащем уровне хозяйствования они могут быть источником пополнения доходной части бюджета.

Муниципальные унитарные предприятия являются инструментом управления, обеспечивающим участие муниципального образования в экономике. Поэтому идет активный поиск новых механизмов управления ими, сочетания социальной и экономической эффективности, сочетание управления предприятием со стороны руководства предприятия и со стороны органа местного самоуправления.

В большей степени этого можно достичь внедрением программно-целевого управления в деятельности предприятия. Анализ практики использования программно-целевого подхода показывает, что данный инструмент используется преимущественно на федеральном и региональном уровнях управления.

Базовым документом, регулирующим процесс формирования программ, является Постановление Правительства Российской Федерации от 10.04.2002 № 228 «О мерах по повышению эффективности использования федерального имущества, закрепленного в хозяйственном ведении федеральных государственных предприятий». [6] Данным Постановлением определена типовая форма программы деятельности федерального унитарного предприятия, утверждены показатели экономической эффективности. В качестве основных недостатков типовой формы федерального программы деятельности предприятия, на мой взгляд, необходимо назвать:

- ориентированность на обеспечение поступлений доходов в бюджет, формируемых за счет части

прибыли унитарных предприятий (фискальный характер);

- ограниченное количество показателей эффективности (основных показателей 9 шт.), которые в полной мере не отражают все направления деятельности предприятия.

Вместе с тем, различия в полномочиях и вопросах ведения органов государственной власти и органов местного значения обуславливают специфику положения муниципальных унитарных предприятий. Прежде всего, необходимо отметить их во многом социально-ориентированный характер деятельности.

Развитие муниципального сектора в целом зависит от характеристики муниципального образования и особенностей экономики. В целом удельный вес муниципальных предприятий в общем числе предприятий различается в зависимости от муниципального образования: чем оно больше, тем доля муниципальных предприятий меньше. В настоящее время идет активный процесс реорганизации муниципальной собственности. Так, в 2012 г. в собственность Алтайского края в рамках Федерального Закона № 313 «О внесении отдельных изменений в законодательные акты Российской Федерации» в связи с принятием Закона «Об обязательном медицинском страховании» от 29 ноября 2010 г. были переданы муниципальные учреждения здравоохранения. [6] Коснулась реорганизация и муниципальных предприятий, количество которых с каждым годом уменьшается (2015–24, 2014–25, 2013–29), некоторые находятся в стадии банкротства или ликвидации. В этих условиях важно как минимум обеспечить безубыточное их функционирование. Вместе с тем, совершенно оправданно муниципалитетом должна ставиться задача повышения финансовой устойчивости предприятий, их перспективного развития, а также роста бюджетных поступлений.

Экономическая эффективность функционирующих на территории города муниципальных предприятий значительно различается. Стабильно работающими предприятиями являются представители фармацевтической отрасли. Также стабильно работающими являются муниципальные унитарные предприятия «Архитектура», «Специализированная похоронная служба», «Горзеленхоз». Наиболее убыточными являются предприятия жилищной сферы (ЖЭУ). Есть некоторая зависимость эффективности работы муниципальных предприятий от следующих факторов: характера предоставляемых услуг; отраслевой принадлежности предприятия. Оценка отраслевой структуры муниципальных предприятий города Барнаула показывает преобладание в ней организаций жилищной, дорожно-эксплуатационной и социальной сферы. Так как большинство предприятий являются



Сабына Е. Н.

преимущественно монопродуктовыми, то они сильно подвержены влиянию кризисных явлений в экономике. На эффективность работы муниципальных предприятий влияют факторы, связанные с изменением федерального и регионального законодательства, состояние экономики и проводимой социально-экономической политикой.

В Барнауле давно занимаются вопросами повышения эффективности деятельности МУП и выработки критериев их реформирования. Этого можно достичь внедрением программно-целевого управления деятельностью муниципальных предприятий.

На основе оценки опыта других территорий по программированию деятельности государственных и муниципальных предприятий была разработана и внедрена на многих муниципальных предприятиях г. Барнаула типовая среднесрочная программа деятельности предприятия, включающая в себя 68 основных показателей финансово-экономической эффективности. Программа включает в себя 9 разделов: общие сведения о предприятии; краткая характеристика хода реализации программы деятельности предприятия в прошлом периоде; мероприятия по развитию предприятия; бюджет предприятия; мероприятия по повышению доходов предприятия, мероприятия по снижению издержек; сведения о недвижимом имуществе; показатели деятельности предприятия (экономической эффективности, данные об инвестиционной деятельности, рентабельности, оценки эффективности управления, оценки деловой активности, ликвидности, финансовой устойчивости), анализ показателей и предложения по имеющимся резервам.

В целях методического обеспечения данной работы была подготовлена методика расчета показателей, определена форма ежеквартального отчета предприятий, разработана методика составления рейтинга финансового состояния предприятий.

Анализ основных результатов использования программно-целевого метода в деятельности муниципальных предприятий города показал рост их эффективности: вырос удельный вес действующих прибыльных

предприятий с 62,5% до 82,0% (с ростом объемов прибыли); увеличились в 2 раза отчисления от их прибыли в бюджет города; повысилась инвестиционная привлекательность предприятий; происходит формирование рыночного мышления руководителей, ориентация предприятий на внутренние резервы, поиск дополнительных внебюджетных доходов.

Для повышения оперативности подготовки отчетов о реализации программ в городе внедряется автоматизация расчетов целевых показателей. Перспективным направлением работы является внедрение методики составления рейтинга городских предприятий, что позволит использовать механизм стимулирования наилучших результатов.

Один из самых острых и проблемных вопросов деятельности муниципального предприятия – это их убыточная работа и отсутствие рентабельности. Для изменения ситуации необходимо наличие финансового планирования внутри предприятия и постоянного контроля за расходованием денежных средств. Учитывая, что унитарное предприятие – коммерческая организация, основной целью деятельности которой является извлечение прибыли, то бизнес-планирование и бюджетирование – это необходимые составляющие для достижения прибыльной и эффективной работы муниципального предприятия.

Установление для унитарных предприятий целевых показателей эффективности подтолкнет их к поиску резервов увеличения доходов, повысит их инвестиционную привлекательность для потенциальных стратегических инвесторов, обеспечит рост качества оказываемых услуг. Предложенная программа, включающая указанные показатели, позволит обеспечить их конкурентоспособность, повысить качество жизни местного населения, пополнить бюджет муниципального образования.

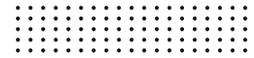
Практическая и научная значимость результатов исследования состоит в возможности реального применения разработанных рекомендаций органами местного самоуправления с целью повышения эффективности управления муниципальными предприятиями.

Литература:

1. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая): Федеральный закон от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 13.07.2015) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. № 32. Ст. 3301.
2. О приватизации государственного и муниципального имущества: Федеральный закон от 21.12.2001 № 178-ФЗ (ред. от 13.07.2015) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 4. Ст. 251; Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 9. Ст. 805.

References:

1. The Civil Code of the Russian Federation (Part 1): Federal Law of November 30, 1994 № 51-FL (as amended on 13.07.2015) // Collection of RF legislation. 1994. № 32. Art. 3301.
2. On privatization of state and municipal property: Federal Law of December 21, 2001 № 178-FL (as amended on 13.07.2015) // Collection of RF legislation. 2002. № 4. Art. 251; Collection of RF legislation. 2003. № 9. Art. 805.



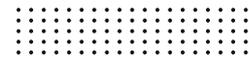
Сабына Е. Н.

Литература:

3. О государственных и муниципальных унитарных предприятиях: Федеральный закон от 14.11.2002 № 161-ФЗ (ред. от 13.07.2015) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 48. Ст. 4746.
4. Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации: Федеральный закон от 29.11.2010 № 326-ФЗ (ред. от 01.12.2014) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2010. № 49. Ст. 6409.
5. Об утверждении Положения об учреждении, подчиненности, реорганизации, ликвидации муниципальных унитарных предприятий и заключении трудовых договоров с их руководителями: Решение БГД от 25.11.2011 № 638 [электронный ресурс]. URL: http://barnaul.org/vlast/duma/decisions/resheniya_2011_goda/reshenie_638_ot_25112011_ob/
6. О мерах по повышению эффективности использования федерального имущества, закрепленного в хозяйственном ведении федеральных государственных унитарных предприятий: Постановление Правительства Российской Федерации от 10.04.2002 № 228 (ред. от 17.04.2014) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 15. Ст. 1440.
7. *Сабына Е. Н.* Проблемы и перспективы реализации концессии как формы государственно-частного партнерства // Известия Алтайского государственного университета. 2010. № 1–2. С. 286–293.
8. Экономика государственных и муниципальных предприятий / [С. Б. Буневская и др.]; под общ. ред. И. Д. Мацкуляка; Рос. акад. гос. службы при Президенте Российской Федерации. М.: Изд-во РАГС, 2010. 485 с.

References:

3. On the state and municipal unitary enterprises: Federal Law of November 14, 2002 № 161-FL (as amended on 13.07.2015) // Collection of RF legislation. 2002. № 48. Art. 4746.
4. On Mandatory Medical Insurance in the Russian Federation: Federal Law of November 29, 2010 № 326-FL (as amended on 01.12.2014) // Collection of RF legislation. 2010. № 49. Art. 6409.
5. On Approval of the Regulation on the establishment, subordination, reorganization, liquidation of municipal unitary enterprises and the conclusion of labor contracts with their heads: the decision of the State Duma of Barnaul of November 25, 2011 № 638 [e-resource]. URL: http://barnaul.org/vlast/duma/decisions/resheniya_2011_goda/reshenie_638_ot_25112011_ob/ (date of reference: 01.10.2015)
6. On Measures to increase the efficiency of the use of federal property assigned to the economic management of federal state unitary enterprises^ Resolution of RF Government of April 10, 2002 № 228 (as amended on 17.04.2014) // Collection of RF legislation. 2002. № 15. Art. 1440.
7. *Sabyrna E. N.* Problems and prospects of realization of concession as a form of a state-private partnership // *Izvestiya Altayskogo gosudarstvennogo universiteta*. 2010. № 1–2. Pp. 286–293.
8. The economy of the state and municipal enterprises / [S. B. Bunevskaya and others]; Edited by I. D. Matskulyak. M.: Publishing house of Russian Academy of Public Administration, 2010. 485 p.



СОЦИОЛОГИЯ МЕСТНЫХ СООБЩЕСТВ

ОПТИМИЗАЦИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ АДМИНИСТРАЦИИ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ В РАМКАХ РЕАЛИЗАЦИИ РЕФОРМЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Горб В. Г.

доктор педагогических наук, профессор, профессор кафедры регионального и муниципального управления Уральского института управления – филиала, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия), 620990, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 марта, д. 66, viktor.gorb@uapa.ru

УДК 342.55
ББК 67.400.7

Цель. Апробация, разработанной автором, информационно-деятельностной методологии организации деятельности муниципальных служащих и оценки ее результативности, эффективности и качества в контексте решения задач реформы местного самоуправления на современном этапе

Методы. В процессе реализации цели использовался метод проектирования системного взаимодействия между структурными подразделениями администрации, информационно-деятельностный подход к нормированию времени для реализации полномочий администрации муниципального образования, а также системный подход к актуализации моделей деятельности по реализации муниципальных полномочий.

Результаты. На основе системного подхода и информационно-деятельностной методологии разработана технология оптимизации организации деятельности администрации муниципального образования, позволяющая повысить социальную эффективность ее деятельности. Разработаны концептуальные основы модернизации системы финансового стимулирования муниципальных служащих.

Научная новизна. Задачи оптимизации организации деятельности администрации муниципального образования решены на основе системного подхода и информационно-деятельностной методологии организации деятельности муниципальных служащих. Определены концептуальные позиции повышения гуманизации финансового стимулирования муниципальных служащих и методические основы организации их профессионального развития.

Ключевые слова: администрация муниципального образования, реформа местного самоуправления, методология организации деятельности муниципальных служащих.

OPTIMIZATION OF THE MUNICIPAL ADMINISTRATIONS' ACTIVITY WITHIN THE LOCAL GOVERNMENT REFORM

Gorb V. G.

Doctor of Education, Professor, of Regional and Municipal Management Department of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), 66, 8 marta St., Yekaterinburg, 620990, viktor.gorb@uapa.ru



Горб В. Г.

Purpose. Approbation of activity-related information methodology of activities organization of municipal employees, developed by the author, and evaluation of its effectiveness, efficiency and quality in the context of solving the problems of local government reform at the present stage.

Methods. In the process of achieving the purpose the author used the method of designing a system of interaction between the departments of administration, information and activity approach to time rationing of implementation of the municipal administrations' powers, as well as a systematic approach to updating the models of activity on realization of municipal powers.

Results. On the basis of the system approach and activity-related information methodology the author has developed a technology to optimize organization of activities of municipal administration, which allows to increase the efficiency of its social activities. The conceptual basis of modernization of the financial incentives of municipal employees has been developed.

Scientific novelty. Problems of optimization of organization of activities of municipal administration are decided on the basis of a systematic approach and activity-related information methodology and the organization of activities of municipal employees. Defined conceptual positions of financial incentives to increase the humanization of municipal employees and methodical bases of the organization of their professional development.

Key words: administration of the municipality, local government reform, the methodology of activities of municipal employees' organization.

К числу наиболее значимых путей повышение эффективности деятельности администраций муниципальных образований относится внедрение в управленческую практику научно-обоснованных методологий деятельности, обеспечивающих модернизацию административных процессов, создающих условия для динамичного развития, как органа муниципального управления, так и всех сфер его компетенции.

Особенно важной эта работа является в ходе проведения реформирования взаимодействия между различными уровнями публичной власти в стране. Практика показывает, что эффективность реформ находится в прямой зависимости от уровня методологической обеспеченности процессов, являющихся системообразующими факторами проводимых преобразований.

Современный этап реформы местного самоуправления был инициирован Президентом Российской Федерации В. В. Путиным. В своем послании Федеральному собранию 13 декабря 2013 года он отмечал: «Сегодня в системе местного самоуправления накопилось немало проблем. Объем ответственности и ресурсы муниципалитетов, к сожалению, и вы это хорошо знаете, не сбалансированы. Отсюда часто неразбериха с полномочиями. Они не только размыты, но и постоянно перекидываются с одного уровня власти на другой: из района в регион, с поселения на район и обратно» [1]. В рамках реализации политических решений Президента РФ была проведена интенсивная законодотворческая деятельность, в которую были вовлечены все уровни публичной власти в стране, общественные палаты и общественные советы, другие социальные институты и граждане.

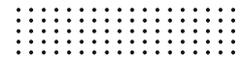
В результате 27 мая 2014 года был принят Федеральный закон № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной

власти субъектов Российской Федерации» и федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

К числу реформационных новел данного нормативно-правового акта относится, в том числе, положение, что «законами субъекта Российской Федерации может осуществляться перераспределение полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации» [2]. Во время, предшествующее реформе, происходило не перераспределение, а передача или делегирование государственных полномочий органам местного самоуправления, при этом, методики расчета ресурсного обеспечения этих полномочий, существуют лишь в случаях передачи полномочий по оказанию услуг населению, когда известно точное количество потребителей таких услуг.

Нельзя однозначно утверждать, что региональные власти всегда выделяли недостаточное количество ресурсов для реализации переданных или делегированных полномочий. Но мы согласны с мнением В. Г. Шустова, обратившего внимание на следующую тенденцию – «при реализации большого количества делегированных или переданных государственных полномочий, муниципальная власть не в состоянии обеспечить качество и эффективность в реализации собственных вопросов местного значения» [3].

Таким образом, для решения поставленной Президентом РФ проблемы необходимо не только



Горб В. Г.

нормативное перераспределение полномочий в области определения вопросов ведения органов местного самоуправления, но и разработка методологических основ и технологий, обеспечивающих определение оптимальных ресурсов для реализации каждого вопроса ведения, входящего в компетенцию местной администрации. Эта задача носит многоаспектный характер и касается финансовых, экономических, кадровых, информационных ресурсов. В данной статье мы рассмотрим организацию обеспечения реализации вопроса ведения кадровыми ресурсами, а также технологии определения штатной численности администрации муниципального образования и технологии оптимизации организации ее деятельности.

В настоящее время в решении этих задач доминирует финансовый подход, когда численность муниципальных служащих соотносится с финансовыми ресурсами, выделяемыми для обеспечения работы администрации муниципального образования и зависит от численности населения муниципального образования [4]. Такой подход создает значительные проблемы в обеспечении развивающего потенциала кадрового ресурса местного самоуправления, так как интенсивность работы муниципальных служащих зависит не только от количества населения, но и от объема реализуемых полномочий. Мы согласны с мнением А. В. Бузова и М. А. Авакимяна, рассматривающих эту проблему в контексте государственной гражданской службы, о том, что данный «подход не способствует совершенствованию организации труда государственных гражданских служащих и повышению качества предоставления государственных услуг (выполнению функций)» [5].

Для решения проблемы определения оптимальной численности муниципальных служащих, качества и эффективности их деятельности мы использовали информационно-деятельностный подход. Значительное количество ученых и практиков рассматривают деятельность государственных и муниципальных служащих как информационную (Г. В. Атаманчук [6], И. А. Коноплева, Г. А. Титоренко, Б. Е. Одинцов [7], Ф. И. Шарков [8] и др.). Информационно-деятельностный подход предусматривает рассмотрение деятельности муниципальных служащих как процесса производства и реализации информационных продуктов. Мы выделили следующие виды информационных продуктов: нормативно-регулирующие, проектно-программные, административно-распорядительные, методически-организаторские, контрольно-аналитические, презентационные. Информационные продукты оцениваются по трем критериям: ресурсная эффективность, качество и результативность.

Ресурсная эффективность определяет соотношение затраченного времени на подготовку соответствующего информационного продукта с нормативно

предусмотренными временными затратами. Определение нормативных временных затрат на подготовку информационных продуктов является значительной научно-практической проблемой. Подходы к ее решению будут представлены в технологической части данной статьи.

Качество информационного продукта зависит от того, насколько в процессе его разработки были соблюдены требования следующих принципов:

- принцип целесообразности информационного продукта;
- принцип полноты необходимых типов информации;
- принцип системности;
- принцип необходимой ресурсной обеспеченности реализации информационного продукта.

Принцип целесообразности информационного продукта предусматривает его оценку с точки зрения целевых задач органа местного самоуправления.

Принцип полноты необходимых типов информации предполагает оценку определенного вида информационного продукта с точки зрения подлинности и полноты используемой при его разработке профессионально направленной информации.

Принцип системности предусматривает следующие требования к информационному продукту:

- информационный продукт должен быть системно взаимосвязан с другими продуктами, находящимися в одном целеполагающем контексте;
- информационный продукт должен моделировать системный характер взаимодействия муниципальных служащих в процессе его реализации;
- информационный продукт должен обеспечивать условия для разработки исполнителями системных персональных технологий профессиональной деятельности.

Принцип необходимой ресурсной обеспеченности реализации информационного продукта предусматривает определение вида и объема ресурсов, необходимых для реализации информационного продукта в заданном целевом контексте. При этом сам информационный продукт выступает информационным ресурсом решения целевых задач органа местного самоуправления.

Поскольку для реализации продукта необходимы различные виды ресурсов, то и результативность его реализации будет являться показателем качества деятельности служащего только в том случае, если он обладает компетенцией (полномочиями) обеспечить полноту всех необходимых ресурсов. Если муниципальный служащий не может повлиять на ресурсное обеспечение информационного продукта, оценивать качество его деятельности можно только по качественным характеристикам самого информационного продукта [9].



Горб В. Г.

Представленная информационно-деятельностная методология была реализована на технологическом уровне в администрации «городского округа Сухой Лог» Свердловской области в рамках решения вопросов определения интенсивности труда муниципальных служащих и оптимизации организации деятельности администрации. Инициатором этой работы явился Глава муниципального образования Станислав Константинович Суханов, а непосредственные задачи по апробации управленческой технологии, совместно с автором статьи, решали первый заместитель главы Роман Юрьевич Валов и руководитель аппарата администрации Иван Иванович Лихачев.

На первом этапе проекта мы провели систематизацию полномочий (вопросов ведения) местной администрации. Полномочия органам местного самоуправления предписаны в 9 кодексах, 62 федеральных и 17 областных законах. Все полномочия были распределены по двум группам: социально-направленные и функционально-обеспечивающие.

К **социально-направленным** мы отнесли полномочия в следующих сферах:

- градостроительная сфера;
- жилищно-коммунальная сфера;
- инфраструктура муниципального образования;
- обеспечение безопасности в муниципальном образовании;
- реализация форм местного самоуправления;
- социально-поддерживающая деятельность;
- социокультурная сфера;
- сфера здравоохранения;
- сфера образования;
- сфера потребительского рынка;
- сфера физической культуры и спорта;
- экологическая сфера.

К **функционально-обеспечивающим** мы отнесли полномочия в следующих видах деятельности:

- информационная деятельность;
- кадрово-развивающая деятельность;
- предоставление муниципальных услуг;
- управление развитием муниципального образования;
- финансовая деятельность;
- экономическая деятельность.

Рассмотрев полномочия органов местного самоуправления мы выделили следующие их функциональные характеристики: нормативное установление, контроль и регулирование; обеспечение; организация; планирование и реализация; контроль и регулирование; создание условий; участие.

Нормативное установление, контроль и регулирование реализуется в отношении полномочий,

предусматривающих возможность нормативного определения целей, принципов, содержания, форм и методов их реализации.

Обеспечение предполагает императивный характер организации деятельности. Другими словами организационную, и даже персональную ответственность за ее результативность, эффективность и качество.

Организация предусматривает следующее функциональное содержание деятельности:

- определение субъектов деятельности;
- структурирование процесса деятельности;
- нормирование основных операций;
- организация взаимодействия субъектов деятельности;
- ресурсное обеспечение деятельности.

Функция планирования и реализации предусматривает непосредственное исполнение администрацией нормативно предписанных задач.

Контроль и регулирование реализуются как функция управленческой деятельности ОМС в отношении соответствующих полномочий.

В зависимости от объекта деятельности ОМС могут создавать следующие виды условий:

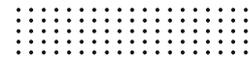
- нормативно-регулятивные;
- нормативно-методические;
- финансово-экономические;
- административно-организаторские;
- материально-технические;
- информационные.

Содержание деятельности, предусматривающее участие ОМС в реализации определенных полномочий, определяется соответствующими нормативно-правовыми документами субъекта РФ.

Количество полномочий по группам и функциональным характеристикам представлено в таблице 1.

На основе проведенной работы были разработаны предложения по оптимизации организационной структуры администрации муниципального округа и проведено уточнение полномочий каждого ее структурного подразделения. Следующим этапом работы явилась модернизация положений о структурных подразделениях администрации на основе системного подхода. В положениях были отражены государственные полномочия, переданные администрации для реализации, муниципальные полномочия в представленной выше функциональной направленности и внутриорганизационные полномочия, представленные в следующих видах деятельности: планово-организационная, административно-распорядительная, кадровая, организационно-развивающая, организационно-исполнительская.

С целью оптимизации организации деятельности администрации в положениях спроектировано



Горб В. Г.

Таблица 1. Количество полномочий органов местного самоуправления городского округа

Функциональная характеристика полномочий	Количество полномочий		Итого
	социально-направленных	функционально-обеспечивающих	
Нормативное установление, контроль и регулирование	52	23	75
Обеспечение	22	3	25
Организация	26	6	32
Планирование и реализация	103	27	130
Контроль и регулирование	15	2	17
Создание условий	35	3	38
Участие	19	1	20
Всего	272	65	337

системно-деятельностное взаимодействие структурных подразделений, реализуемое на двух функциональных уровнях – содействие и участие.

Содействие предусматривается следующих видов: информационное, консультативно-правовое, методическое, финансово-экономическое, материально-техническое.

Информационное содействие предполагает предоставление отделу, реализующему полномочие, необходимой для его деятельности информации. Тематическое содержание, объем и периодичность предоставления информации согласовывалось в процессе модернизации положения об отделе, для которого эта информация предоставляется.

Консультативно-правовое содействие, как правило, осуществляется юридическим отделом администрации, а также структурными подразделениями в чьи полномочия входит реализация нормативно-правовых актов, определяющих задачи широкому спектру субъектов управленческой деятельности (например: федеральный закон от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» и т.п.).

Методическое содействие предполагает предоставление исполнителю полномочия методических материалов разработанных в отделе или используемых в практике реализации своих полномочий методических материалов органов государственного управления.

Финансово-экономическое содействие предполагает оказание нормативно-методической помощи при

разработке отделом финансово-экономической документации, необходимой для реализации конкретного полномочия.

Материально-техническое содействие предполагает создание материально-технических и эргономических условий для более качественной реализации полномочия. Материально техническое содействие может не конкретизироваться в отношении конкретного полномочия, а обобщаться до уровня вида деятельности, реализуемого отделом.

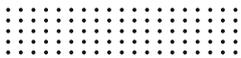
Функциональный уровень *участия* предполагает, что сотрудники отдела (как правило, это начальник отдела) участвуют в работе коллегиально-комиссионных органов местного самоуправления, в задачи которых входит рассмотрение хода и результатов реализации определенных полномочий органов местного самоуправления.

Проведенная работа создает условия для повышения конструктивности взаимодействия структурных подразделений в процессе решения профессиональных задач, что повышает эффективность организации деятельности администрации.

Как уже отмечалось выше, к наиболее сложным задачам проекта относилось нормирование времени на реализацию конкретного полномочия. Эта работа проводилась на основе информационно-деятельностной методологии и приказов Министерства труда и социальной защиты РФ от 31.05.2013 г. № 235 «Об утверждении методических рекомендаций для федеральных органов исполнительной власти по разработке типовых отраслевых норм труда» и от 30 сентября 2013 г. N 504 «Об утверждении методических рекомендаций по разработке систем нормирования труда в государственных (муниципальных) учреждениях».

По каждому полномочию были разработаны модели деятельности, которые включали информационную деятельность и профессионально-функциональное взаимодействие. Информационная деятельность предполагает разработку информационных продуктов в зависимости от функциональной характеристики полномочия. Набор информационных продуктов уникален в отношении конкретного полномочия. В качестве примера, мы хотим привести формы информационных продуктов, которые разрабатывает управление образования в ходе реализации своих полномочий. Они включают:

- *нормативно-регулирующие*: проекты постановления Главы муниципального образования, договоры, положения, соглашения, правила, протоколы заседаний;
- *проектно-программные*: проект развития образовательной системы города, программа развития сети образовательных учреждений, программа комплексных ремонтов, реконструкций и строительства образовательных учреждений, планы работы, графики работы;
- *административно-распорядительные*: приказы, распоряжения, письма, служебные и докладные записки;



Горб В. Г.

• *методически-организаторские*: методические пособия; программы проверок, обзоры передового опыта, научно-методические статьи;

• *контрольно-аналитические*: отчеты, доклады, аналитические справки, пояснительные записки;

• *презентационные*: интернет-сайты, пресс-релизы, презентации, статьи в периодической печати, интервью.

Время для подготовки определенного информационного продукта определяется исходя из уровня сложности и объема работы по его подготовке. Нами выделено три уровня сложности:

- разработка нового информационного продукта;
- модернизация существующего информационного продукта;
- подготовка информационного продукта по аналогии (по образцу).

Структура работы по подготовке информационного продукта состоит из следующих этапов:

- поиск (сбор) необходимой информации для подготовки продукта;
- изучение и анализ собранной информации;
- подготовка проекта информационного продукта;
- экспертиза руководителем структурного подразделения проекта информационного продукта.

В качестве единицы объема информации мы приняли 100 Кб текста, что составляет примерно 36 000 знаков и пробелов. Чтение этого объема информации занимает 25 минут. Это время мы положили в основу гипотетических предположений в процессе опытно-поисковой деятельности. Итак, если чтение информации указанного объема занимает 25 минут, то для ее понимания в процессе поиска и сбора необходимо 50 минут, а для анализа 75 минут на 36 000 знаков с пробелами.

Время для подготовки проекта информационного продукта зависит от его объема и сложности. В рамках проводимой работы мы апробировали следующие нормативы времени на подготовку проекта информационного продукта объемом 100 Кб:

- подготовка информационного продукта по аналогии (по образцу) – 150 минут;
- модернизация существующего информационного продукта – 300 минут;
- разработка нового информационного продукта – 600 минут.

Время на экспертизу руководителем структурного подразделения проекта информационного продукта определено нами в объеме 25 % от времени подготовки проекта.

Время подготовки проекта информационного продукта является основанием для определения объема

работ по содействию и участию других подразделений администрации в работе над данным продуктом. Содействие предусматривает 25 %, а участия 10 %.

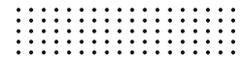
Определив общие методологические ориентиры деятельности мы применили, как и предписывает приказ Министерства труда и социальной защиты, «аналитический метод нормирования труда» [10]. Он предполагал изучение практики подготовок соответствующих информационных продуктов и экспертное определение нормативных значений выполнения информационной деятельности. В качестве экспертов для муниципальных служащих выступали руководители структурных подразделений, для руководителей структурных подразделений – заместители главы муниципального образования, а заключительную экспертизу модели деятельности по реализации определенного полномочия осуществлял глава муниципального образования.

Объем трудовых затрат в часах определялся с учетом количества информационных продуктов, которые производятся за один год. В часах определялась емкость профессионально-функционального взаимодействия, предполагающая как деятельность по реализации информационных продуктов, так и другие виды профессионального взаимодействия. Суммировав трудоемкость всех моделей деятельности по каждому отделу, с учетом его реальной штатной численности, на основе нормативного документа, мы определили интенсивность работы каждого структурного подразделения администрации. В 36 % структурных подразделений администрации интенсивность оказалась выше 200 %, в 18 % – превысила 150 %, 36 % отделов работают с интенсивностью от 100 до 150 %, и это без учета внеплановых заданий, которые, как известно, значительно влияют на интенсивность деятельности муниципальных служащих.

С нашей точки зрения, если интенсивность деятельности муниципального служащего превышает 150 %, то он вынуждено снижает качество своей профессиональной деятельности, формализуя некоторые процедуры. Этот процесс влечет за собой и утрату развивающего потенциала администрации, что может деструктивно сказаться на социально-экономической ситуации в муниципальном образовании.

Необходимо отметить, что по результатам анализа интенсивности деятельности руководителями администрации были приняты меры по оптимизации численности структурных подразделений, определены задачи по повышению уровня профессионализма муниципальных служащих, и приняты решения по внедрению в практику управленческой деятельности современных информационных технологий, обеспечивающих повышение производительности труда в процессе подготовки информационных продуктов.

При этом необходимо подчеркнуть, что мы рассматриваем представленную технологию не как разовое



Горб В. Г.

мероприятие, а как управленческую модель деятельности, создающую условия для объективации кадрового обеспечения реализации полномочий, повышения конструктивности служебного взаимодействия на основе компетентного управления информационной деятельностью муниципальных служащих.

Для актуализации моделей деятельности по реализации полномочий администрации муниципального образования необходимо использовать не только административные методы оценки интенсивности деятельности муниципальных служащих, но и модернизировать систему их мотивации и аттестации. Такую работу мы провели, выделив следующие показатели деятельности муниципальных служащих, достижение которых влияет на уровень их финансового стимулирования:

- интенсивность деятельности;
- качество информационной деятельности;
- качество социального и служебного взаимодействия;
- эффективность деятельности.

Качество информационной деятельности муниципального служащего определяется руководителем структурного подразделения, согласно представленных выше принципов. Интенсивность деятельности и качество социального и служебного взаимодействия заявляется служащим по результатам деятельности за квартал. Эффективность определяется по итогам отчета главы администрации по результатам работы за год [11,

12, 13]. По каждому показателю определены весовые коэффициенты.

Отличительной особенностью инновационного подхода к проведению аттестации муниципальных служащих является то, что в процессе ее подготовки и проведения оценивается уровень проявления гражданских качеств служащего, а также уровень выполнения им своих служебных обязанностей:

творчески-преобразующий уровень – преобразование в рамках существующих нормативно-правовых установок, существующих форм и методов деятельности для более эффективной и качественной реализации своих должностных обязанностей;

конструктивно-реализующий уровень – результативное, эффективное и качественное выполнение своих должностных обязанностей в изменяющейся служебной ситуации;

формально-реализующий уровень – выполнение формальных установок и правил без учета целей по повышению результативности, эффективности и качества деятельности;

недостаточно-продуктивный уровень – низкий уровень профессиональных навыков и умений; неспособность продуктивно выполнять свои должностные обязанности [14].

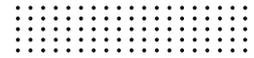
Таким образом, системный и методологически обоснованный характер оптимизации организации деятельности администрации муниципального образования позволит повысить профессиональную и социальную эффективность ее деятельности.

Литература:

1. Послание Президента Российской Федерации Федеральному собранию от 13.12.2013 г. [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
2. О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ред. от 03.02.2015) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 22. Ст. 2770.
3. *Шустов В. Г.* Разграничение полномочий между органами государственной и местной власти // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС. 2012. № 3 С. 63–70.
4. Об утверждении Методик, применяемых для расчета межбюджетных трансфертов из областного бюджета местным бюджетам, на 2015 год и плановый период 2016 и 2017 годов: Постановление Правительства Свердловской области от 10 сентября 2014 г. № 777-ПП (ред. от 26.11.2014) // Собрание законодательства Свердловской области. 2014. № 9–1 (2014). Ст. 1309.

References:

1. Address of the President of the Russian Federation to the Federal Assembly on 12.13.2013 [e-resource]. Access from the reference and legal system «ConsultantPlus».
2. On amendments to Article 26.3 of the Federal Law «On general principles of organization of legislative (representative) and executive bodies of subjects of the Russian Federation» and Federal Law «On General Principles of Local Government in the Russian Federation» (as amended on 02.03.2015) // Collection of RF legislation. 2014. № 22. Art. 2770.
3. *Shustov V. G.* Separation of powers between the state and local authorities // Gosudarstvennoye i munitsipalnoye upravleniye. Ucheniye zapiski SKAGS. 2012. № 3. Pp. 63–70.
4. On approval of techniques used for the calculation of inter-governmental transfers from the regional budget to local budgets for 2015 and the planning period of 2016 and 2017: Resolution of the Government of Sverdlovsk region from September 10, 2014 № 777-PP (as amended on 11.26.2014) // Collection of legislation of the Sverdlovsk region. 2014. № 9-1 (2014). Art. 1309.



Горб В. Г.

Литература:

5. Буров А. В., Авакимян М. А. Современные подходы и методы нормирования численности федеральных государственных гражданских служащих и их совершенствование // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС. 2015. № 1 С. 16–24.
6. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления. М.: Изд-во ОМЕГА-Л, 2005. 584 с.
7. Коноплева И. А., Титоренко Г. А., Одинцов Б. Е., Брага В. В. Информационные системы и технологии управления. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2011. 591 с.
8. Шарков Ф. И. Информационно-коммуникативная парадигма развития Российской государственности // Государство и общество: вчера, сегодня, завтра. Серия: Право. 2014. № 12 (3). С. 115–128.
9. Горб В. Г. Методологические основы определения эффективности и качества результатов профессиональной деятельности государственных и муниципальных служащих // Научный вестник Уральской академии государственной службы: политология, экономика, социология, право. 2011. № 3(16). С. 13–22.
10. Об утверждении методических рекомендаций для федеральных органов исполнительной власти по разработке типовых отраслевых норм труда: Приказ Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации от 31.05.2013 № 235 [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
11. Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов: Указ Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. № 607 (ред. от 14.10.2012) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2008. № 18. Ст. 2003.
12. О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» и подпункта «и» пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления»: Постановление Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2012 г. № 1317 (ред. от 12.10.2015) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 52. Ст. 7490.
13. Об оценке населением эффективности деятельности руководителей органов местного самоуправления муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области, унитарных предприятий и учреждений, действующих на региональном и муниципальном уровнях, акционерных обществ, контрольный пакет акций которых находится в собственности Свердловской области или в муниципальной собственности, осуществляющих оказание услуг населению муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области: Указ Губернатора Свердловской области от 21 апреля 2014 г. № 202-УГ (ред. от 31.10.2014) // Областная газета. 2014. № 78.
14. Горб В. Г. Аттестация как технология профессионального развития государственных и муниципальных служащих. Метод. пособие. Екатеринбург, 2015. 35 с.

References:

5. Burov A. M., Avakimyan M. A. Current approaches and methods of rationing the number of federal civil servants and its improvement // Gosudarstvennoye I munitsipalnoye upravleniye. Ucheniye zapiski SKAGS. 2015. № 1 Pp. 16–24.
6. Atamanchuk G. V. Theory of Public Administration. M.: OMEGA-L publishing house, 2005. 584 p.
7. Konopleva I. A., Titorenko G. A., Odintsov B. E., Braga V. V. Informational systems and technologies of management. M.: YUNITI-DANA, 2011. 591 p.
8. Sharkov F. I. Information and communicative paradigm of development of the Russian statehood // Gosudarstvo I obshchestvo: vchera, segodnya, zavtra. Seriya: Pravo. 2014. № 12 (3). Pp. 115–128.
9. Gorb V. G. The methodological basis for determining the efficiency and quality of the professional activities of state and municipal employees // Nauchniy vestnik Uralskoy akademii gosudarstvennoy sluzhby: politologiya, ekonomika, sotsiologiya, pravo. 2011. № 3(16). Pp. 13–22.
10. On approval of guidelines for federal executive bodies for the development of industry labor standards: The order of the Ministry of Labor and Social Protection of the Russian Federation of 31.05.2013 № 235 [e-resource]. Access from the reference and legal system «ConsultantPlus».
11. On the assessment of the effectiveness of local government of urban and municipal districts: Presidential Decree of April 28, 2008 № 607 (as amended on 14.10.2012) // Collection of RF legislation. 2008. № 18. Art. 2003.
12. On measures to implement the Decree of the President of the Russian Federation of April 28, 2008 № 607 «On the evaluation of the effectiveness of local government of urban and municipal districts» and subparagraph «e» of paragraph 2 of the Decree of the President of the Russian Federation dated May 7, 2012 № 601 «On the main directions of improving the system of public administration»: Resolution of the Government of the Russian Federation dated December 17, 2012 № 1317 (as amended on 12.10.2015) // Collection of RF legislation. 2012. № 52. Art. 7490.
13. On an estimate of the population of the effectiveness of the heads of local governments of municipalities located in the Sverdlovsk region, unitary enterprises and institutions operating at the regional and municipal levels, joint-controlling stake of which is owned by the Sverdlovsk region or the community offering the provision of services to the population of municipalities located on the territory of Sverdlovsk region: Decree of the Governor of Sverdlovsk region on April 21, 2014 № 202-UG (as amended on 31.10.2014) // Oblastnaya gazeta. 2014. № 78.
14. Gorb V. G. Certification as technology of professional development of state and municipal employees. Methodical manual. Yekaterinburg, 2015. 35 p.

**СОЦИАЛЬНАЯ ЭКСПЕРТИЗА
СТРАТЕГИИ РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНОЙ
СИСТЕМЫ ОБЩЕГО ОБРАЗОВАНИЯ**

Зерчанинова Т. Е.

кандидат социологических наук, доцент, заведующий кафедрой регионального и муниципального управления Уральского института управления – филиала, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия), 620990, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 марта, д. 66, tatiana_z@uapa.ru

Зубарева Т. В.

ведущий специалист отдела социального развития Администрации Березовского городского округа (Россия), 623701, Россия, г. Березовский, ул. Театральная, д. 9, каб. 212, tatyana.zubareva2011@yandex.ru

УДК 37.015.4
ББК 60.561.9

Цель. Проанализировать стратегию развития муниципальной системы общего образования Березовского городского округа и разработать предложения по её совершенствованию.

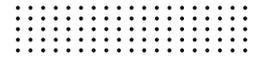
Методы. Для проведения исследования использовались методы: описание, анализ, синтез, анализ официальных документов, анкетирование, экспертное интервью, статистический анализ данных.

Результаты и область применения. В статье приводятся результаты эмпирического социологического исследования стратегии развития муниципальной системы общего образования Березовского городского округа (Свердловская область). На первом этапе исследования были изучены официальные документы, содержащие стратегию развития муниципальной системы образования, которая была проанализирована по алгоритму, разработанному авторами. Анализ стратегии позволил выявить сильные и слабые стороны стратегии развития муниципальной системы образования Березовского городского округа. На втором этапе исследования был проведен анкетный опрос 42 экспертов, который позволил выявить наиболее актуальные, с точки зрения экспертов, направления работы в системе общего образования: работа с педагогическими и руководящими кадрами и введение и реализация федеральных государственных образовательных стандартов. На третьем этапе было проведено интервью с 12 экспертами и получена экспертная оценка проблем развития муниципальной системы образования и предложения по их решению: проблема старения педагогических кадров, проблема профессиональной подготовки руководителей образовательных учреждений, неэффективное использование выделяемых средств на несовременное оборудование.

Полученные данные могут быть использованы органами управления образования и местными администрациями для разработки и совершенствования стратегии развития муниципальной системы общего образования.

Научная новизна. На основании выполненного авторами исследования: разработан алгоритм анализа стратегии развития муниципальной системы общего образования; разработана социологическая методика социальной экспертизы стратегии развития муниципальной системы общего образования; получены новые эмпирические данные, характеризующие состояние стратегии развития муниципальной системы общего образования Березовского городского округа.

Ключевые слова: муниципальная система образования, стратегия, стратегическое планирование.



Зерчанинова Т. Е., Зубарева Т. В.

SOCIAL EXAMINATION OF THE DEVELOPMENT STRATEGIES FOR MUNICIPAL SYSTEM OF GENERAL EDUCATION

Zerchaninova T. E.

Candidate of Sociology, Associate Professor, Head of Regional and Municipal Management Department Department of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), 66, 8 marta St., Yekaterinburg, 620990, tatiana_z@uapa.ru

Zubareva T. V.

Leading Specialist of the Social Development Department of the Berezovsky Urban District Administration (Russia), 9, Teatralnaya st., Berezovsky, Russia, 623701, tatyana.zubareva2011@yandex.ru

Purpose. To analyze the development strategy of the municipal system of general education of the Berezovsky urban district' and develop proposals for its improvement.

Methods. To conduct the study were used the following methods: description, analysis, synthesis, analysis of official documents, surveys, expert interviews, statistical analysis.

The results and usability. The article presents the results of empirical sociological research of the development strategy of the municipal system of the general education of Berezovsky urban district (Sverdlovsk region). In the first stage of the study we examined official documents containing the development strategy of the municipal education system, which was analyzed by the algorithm developed by the authors. Strategy analysis revealed the strengths and weaknesses of the strategy of development of a municipal education system of Berezovsky urban district. At the second stage of the study was conducted a questionnaire of 42 experts which revealed the most relevant from the point of view of experts, the areas of work in general education: work with teaching and managerial personnel and the introduction and implementation of the federal state educational standards. In the third phase was conducted interviews with 12 experts and experts provided assessments the problems of the municipal education system and made proposals for their solution: the aging of teaching staff, the problem of training of heads of educational institutions, inefficient use of funds allocated to the outdated equipment.

Received data can be used by, the education authorities and local governments for the development and improvement of strategy of development of the municipal system of the general education.

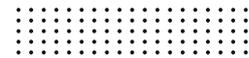
Scientific novelty. Based on the study made by the author: developed an algorithm for the analysis of the development strategy of the municipal general education system; developed a technique of social sociological examination of the municipal development strategy of the general education system; provided new empirical data characterizing the development strategy of the municipal general education of Berezovsky urban district.

Key words: municipal education system, strategy, strategic planning.

Необходимость реформирования и модернизация системы общего образования в последние годы требует внедрения инноваций и стратегического подхода к развитию системы образования, в том числе на региональном и муниципальном уровне. «Сам факт обращения регионов к стратегическому планированию и попыткам выйти за границы текущей деятельности как новое явление в региональной политике последних лет исключительно важен, так как дает возможность региональной власти перейти от парадигмы функционирования к парадигме развития» [1, с. 3]. В след за регионами к стратегическому управлению стали переходить и муниципальные образования. Это дает органам местного самоуправления возможность перейти от парадигмы функционирования к парадигме развития.

Исследования процессов, происходящих в российской системе образования, показывают, что причинами обостряющихся проблем развития общего образования являются: «ухудшение качества педагогического корпуса, рост межрегиональных и межшкольных различий в качестве образования, стагнация системы

дополнительного образования и воспитания. Образование перестало выполнять функцию социального лифта, оно начинает воспроизводить и закреплять социальную дифференциацию. Сеть образовательных учреждений не соответствует особенностям расселения, а содержание и формы образования – изменившимся запросам



Зерчанинова Т. Е., Зубарева Т. В.

общества» [2, с. 268]. Для решения обозначенных проблем особую актуальность приобретает внедрение механизмов стратегического управления муниципальной системой общего образования. Проектирование развития системы общего образования на длительные сроки позволяет выработать четкие стратегические цели развития системы общего образования и механизмы их достижения.

Анализ источников показал, что в работах российских ученых рассмотрены вопросы управления образованием (А. С. Горшков, В. Ю. Кричевский, В. С. Лазарев и др.). Программы развития систем образования нашли отражение в трудах Т. П. Афанасьева, М. М. Поташника, С. А. Репина и др. В ряде кандидатских и докторских диссертаций разработаны различные аспекты управления системой образования на муниципальном уровне (И. И. Бабкина, Л. Я. Барсукова, Н. А. Колганова, Н. В. Медведева, Т. И. Пуденко, И. Б. Тарасова и др.).

Значительный вклад в совершенствование теоретических основ стратегического планирования внесли зарубежные авторы Р. Акофф, И. Ансофф, Г. Джонсон, М. Мескон, Г. Минцберг, А. Дж. Стрикленд, А. А. Томпсон и др. Вопросы теоретического и методического обеспечения стратегического управления и планирования в своих трудах исследуют российские ученые С. А. Боженков, О. С. Виханский, А. Л. Гапоненко, А. П. Егоршин, В. А. Костин, Н. Б. Костина, Б. Н. Кузык, И. Д. Тургель и др.

Однако технология стратегического управления, активно используемая в государственном и муниципальном управлении для развития территорий, редко используется для разработки стратегий развития отраслей на муниципальном уровне, в том числе для развития муниципальной системы образования. Поэтому проблема разработки и реализации стратегии развития муниципальной системы общего образования является актуальным направлением исследовательского поиска.

Цель статьи – проанализировать стратегию развития муниципальной системы общего образования Березовского городского округа и предложить рекомендации по её совершенствованию.

Развитие муниципальной системы общего образования можно определить как процесс её перехода к новому качественному состоянию, сопровождающийся качественными внутрисистемными преобразованиями и раскрывающий заложенный в муниципальной системе образования потенциал.

Этот процесс становится более результативным, если основывается на стратегическом подходе. *«Стратегический подход к муниципальному управлению означает взаимоувязанное управление состоянием и изменением (развитием)...*

Сущность стратегического подхода к муниципальному управлению составляет переход от приоритета

краткосрочных целей к приоритету долгосрочных целей, от ориентации на обращение к текущим задачам, к ориентации на решение перспективных проблем» [3, с. 160].

Стратегия развития муниципальной системы общего образования является частью стратегии развития муниципального образования, и ей присущи черты, характерные в целом для любой стратегии, конкретизированные для конкретной сферы. «Стратегия – это разработанный на основе комплексного анализа внутренней и внешней среды, одобренный городским сообществом и институционально оформленный способ объединения существующих и потенциальных возможностей и ресурсов, реализация которого обеспечивает достижение основных целей городского развития» [4, с. 66].

Долгосрочная стратегия развития системы образования должна ориентироваться на вызовы завтрашнего дня. «Глобальные вызовы образованию завтрашнего дня: школа утратила монополию на образование и социализацию детей и не умеет опираться на изменившиеся механизмы взросления и семейного воспитания. Система образования не успевает обновляться, чтобы отвечать на технологические, культурные и социальные изменения, на новые потребности семей и детей» [2, с. 268].

Для изучения стратегии развития муниципальной системы общего образования Березовского городского округа нами было проведено эмпирическое социологическое исследование, которое включало анализ официальных документов, содержащих стратегию развития муниципальной системы образования; экспертный опрос методом анкетирования, в котором приняли участие 42 респондента (28 руководителей и заместителей руководителей образовательных организаций, 10 специалистов местной администрации и Управления образования Березовского городского округа, 4 представителя городского родительского комитета); экспертное интервью с 12 экспертами (заместитель главы Березовского городского округа по социальным вопросам, депутаты Думы Березовского городского округа, специалисты Управления образования Березовского городского округа, специалист отдела социального развития местной администрации, руководители муниципальных общеобразовательных организаций).

«На начало 2013–2014 учебного года в городском округе насчитывалось 16 общеобразовательных организаций» [5]. Стратегия развития системы общего образования Березовского городского округа нашла отражение в Стратегическом плане развития Березовского городского округа до 2015 года [6] (далее – Стратегический план). В 2013 году была муниципальная программа «Развитие системы образования Березовского городского округа до 2020 года» [5] (далее – Программа). Проанализируем содержание стратегии развития муниципальной системы общего образования Березовского городского округа по разработанному нами алгоритму.



Зерчанинова Т. Е., Зубарева Т. В.

1. Формулировка основных целей развития муниципальной системы общего образования Березовского городского округа и ее миссии.

После стратегического анализа как информационной базы для разработки стратегии на основе выявленных проблем и перспективных направлений развития определяется стратегический выбор и формируются стратегические цели.

Рассмотрим цели, задачи, миссию развития системы общего образования в Березовском городском округе, поставленные в Стратегическом плане и Программе, с точки зрения преемственности с целями, задачами, миссией, определенными в документах федерального и регионального уровнях.

В целом, цели и задачи Стратегического плана соответствуют стратегическим документам федерального и регионального уровня. Целеполагание развития системы образования Березовского городского округа соответствует основным приоритетным направлениям развития образования на федеральном и региональном уровнях.

При этом стоит отметить, что миссия общего образования в Стратегическом плане не сформулирована.

2. Основные направления стратегии развития муниципальной системы общего образования.

Механизм достижения стратегической цели строится по направлениям, которые решают какую-либо конкретную задачу стратегии. В каждом направлении может быть выделено несколько стратегических задач, которые, в свою очередь, решаются несколькими проектами или программами.

Вопросы развития системы общего образования в Березовском городском округе в Стратегическом плане рассматриваются в направлении «Сохранение и развитие человеческого потенциала». В данном направлении решается ряд стратегических задач, одна из которых – «повышение уровня профессиональной и социальной компетенции жителя Березовского городского округа на основе создания системы непрерывного и мобильного образования, отражающего требования российского и мирового информационно-образовательного пространства» [6]. Для решения поставленной задачи запланированы стратегические проекты. Проблемы общего образования рассматриваются в проекте «Общее образование как система (детских) социально значимых проектов».

Более подробно направления развития образования детализируется в муниципальной программе Березовского городского округа «Развитие системы образования Березовского городского округа до 2020 года». Данная Программа состоит из подпрограмм:

«Подпрограмма 1 «Развитие системы дошкольного образования в Березовском городском округе»;

Подпрограмма 2 «Развитие системы общего образования в Березовском городском округе»;

Подпрограмма 3 «Развитие системы дополнительного образования, отдыха и оздоровления детей в Березовском городском округе»;

Подпрограмма 4 «Патриотическое воспитание граждан в Березовском городском округе»;

Подпрограмма 5 «Укрепление и развитие материально-технической базы образовательных организаций Березовского городского округа»;

Подпрограмма 6 «Внедрение новых финансово-экономических механизмов, направленных на повышение эффективности использования ресурсного обеспечения системы»;

Подпрограмма 7 «Обеспечение реализации муниципальной программы «Развитие системы образования Березовского городского округа до 2020 года»» [5].

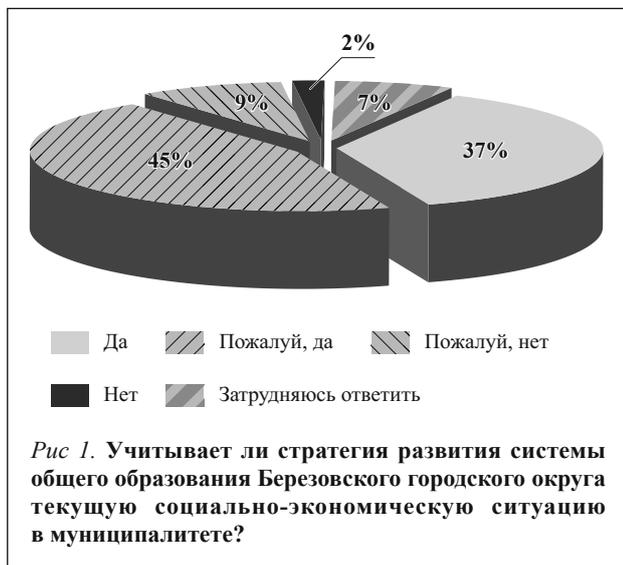
В ходе анкетирования были выявлены наиболее актуальные, с точки зрения экспертов, направления работы в системе общего образования: работа с педагогическими и руководящими кадрами и введение и реализация федеральных государственных образовательных стандартов (таблица 1):

Таблица 1. Работа по каким направлениям, по Вашему мнению, в первую очередь будет способствовать достижению данной стратегической цели? (Можно отметить несколько вариантов ответа или(и) предложить свой)

Варианты ответов	%
Работа с педагогическими и руководящими кадрами	57
Развитие системы оценки качества образования	33
Совершенствование материально-технической базы школ	43
Работа с одаренными детьми	36
Введение и реализация федеральных государственных образовательных стандартов	52
Работа с детьми с ограниченными возможностями здоровья	21
Сохранение и укрепление здоровья детей	36
Развитие новых финансово-экономических механизмов для инвестиционной привлекательности системы общего образования	24
Развитие системы воспитания	33
Внедрение механизмов государственно-общественного характера управления образованием	14
Совершенствование механизмов управления в сфере образования	24
Всего:	373



Зерчанинова Т. Е., Зубарева Т. В.



3. Совместимость стратегии развития муниципальной системы общего образования Березовского городского округа с текущей социально-экономической ситуацией в городе и его долгосрочными планами.

Стратегия развития муниципальной системы образования должна соответствовать стратегии развития (стратегическому плану) конкретного муниципального образования, уровню социально-экономического развития муниципального образования.

Анализ показал, что стратегия развития системы общего образования в части своих целей, задач, планов соответствует долгосрочным планам развития всего Березовского городского округа.

Большинство опрошенных экспертов отметили, что стратегия развития системы общего образования Березовского городского округа учитывает текущую социально-экономическую ситуацию в муниципалитете (таблица 2).

Экспертами также были выделены факторы, которые необходимо учитывать в первую очередь при формировании стратегии развития системы общего образования (таблица 3).

4. Согласованность стратегии развития системы общего образования Березовского городского округа со стратегией развития системы общего образования Российской Федерации и Свердловской области, а также с представлениями общественных структур.

Стратегия развития муниципальной системы образования должна соотноситься с федеральной и региональной стратегиями развития образования. Федеральная стратегия нашла отражение в Концепции

долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года [7], а также в Концепции Федеральной целевой программы развития образования на 2011–2015 годы [8]. Согласованность должна проявляться в миссии, целях, направлениях, системе оценки стратегического плана. Но при этом необходимо учитывать особенности и специфику конкретного муниципального образования.

При формировании стратегии развития системы общего образования необходимо учитывать представления общественных структур на решаемые задачи в области образования. В данном случае общественное мнение выражается через общественные организации различного уровня: муниципального (городской родительский комитет, профсоюз, партии, Общественная палата, Совет директоров и др.), уровня образовательных организаций (родительский комитет образовательной организации, управляющий совет, совет родителей, школьный совет, актив школы, совет старшеклассников, педагогический совет и др.).

Также мнение общественности выявляется через социологические исследования, анкетирование на сайтах городского округа, на личных приемах граждан. Необходимость участия общественности в обсуждении Стратегии и участии в её реализации закреплена Федеральным законом «Об образовании

Таблица 3. Какие факторы социально-экономического развития города необходимо учитывать в первую очередь при формировании стратегии развития системы общего образования Березовского городского округа? (Можно отметить несколько вариантов ответа или(и) предложить свой)

Варианты ответов	%
Продолжительность жизни населения	5
Состояние общественного здоровья	17
Уровень жизни населения	36
Демографическая ситуация	45
Трудовой потенциал	14
Производственный потенциал	14
Научно-инновационный потенциал	10
Бюджетный потенциал	48
Социально-психологическая готовность	19
Нормативно-правовая готовность	21
Экономическая ситуация	36
Состояние системы городского самоуправления	5
Всего:	270



Зерчанинова Т. Е., Зубарева Т. В.

в Российской Федерации», где одним из принципов политики в сфере образования назван государственно-общественный характер управления системой образования [9, ст. 89, ч. 1].

Анализ содержания Стратегического плана показал, что в него включен стратегический проект «Общее образование как система (детских) социально значимых проектов», целью которого является «повышение уровня социальной компетенции граждан в возрасте до 18 лет на основе реализации комплекса мер, обеспечивающих адекватность современному уровню знаний, доступность, безопасность, непрерывность и адаптивность общего и дополнительного образования» [6]. Стратегия развития системы общего образования Березовского городского округа соотносится со стратегией развития общего образования в Российской Федерации, а также со стратегией развития общего образования Свердловской области. Согласованность проявляется в целеполагании и направлениях развития системы общего образования. Направления развития системы общего образования на федеральном и региональном уровнях получают свое развитие и конкретизацию и на местном уровне через реализацию муниципальной программы развития образования.

При формировании стратегии развития системы общего образования Березовского городского округа учитывались представления общественных структур на решаемые задачи в области образования. В формировании Стратегического плана принимали участие представители Городского родительского комитета, Общественной палаты, Совета директоров, педагогических коллективов, члены которых входили в состав Коллегии Управления образования по реализации целевой программы развития образования в Березовском городском округе. Также общественное мнение в части удовлетворенности населения услугами в сфере образования выявлялось через социологический опрос, на личных приемах граждан, на сайтах Березовского городского округа.

5. Выделение основных показателей для оценки потенциала системы общего образования Березовского городского округа.

В Стратегическом плане основные показатели для оценки потенциала системы общего образования Березовского городского округа не выделены.

6. Выделение основных показателей для оценки риска реализации стратегии развития муниципальной системы общего образования.

Существуют угрозы, которые могут помешать реализации стратегии в установленные сроки. К этим угрозам можно отнести финансовые (сокращение доходов местного бюджета, сокращение финансирования

программ из регионального бюджета, уменьшение спонсорских средств и др.), политические (смена муниципальной власти и ее приоритетов), кадровые (отсутствие необходимых квалифицированных кадров), социальные (возникновение других более острых социальных проблем, влекущих за собой отток средств из бюджета на их решение). Эти угрозы нужно предвидеть и учитывать на этапе разработки стратегического плана, чтобы принимать профилактические меры.

В Стратегическом плане прописаны угрозы его реализации. Отметим те, которые могут помешать реализации стратегии развития системы общего образования Березовского городского округа в установленные сроки:

1. Дестабилизация экономической и политической ситуации в стране в целом.
2. Отсутствие у федерального центра адекватного эффективного механизма взаимодействия с местным самоуправлением.
3. Отсутствие программного финансирования из бюджета области.
4. Конкуренция со стороны других городов – спутников Екатеринбурга.
5. Миграция высокопрофессиональных кадров в Екатеринбург [6].

Кроме того, мы считаем необходимым выделить следующие угрозы:

- финансовые (сокращение доходов бюджета Березовского городского округа, уменьшение спонсорских средств, неэффективное использование финансов, увеличение расходов на содержание зданий образовательных учреждений);
- политические (смена муниципальной власти и ее приоритетов);
- кадровые (отсутствие необходимых квалифицированных кадров, резкое снижение заработной платы работников образования по сравнению со средней заработной платой в экономике);
- социальные (возникновение других более острых социальных проблем, влекущих за собой отток средств из местного бюджета на их решение, безразличие или неприятие, негативное отношение граждан к принимаемым управленческим решениям);
- управленческие (неэффективные управленческие решения, слабая координация действий различных субъектов образовательной политики – Администрации городского округа, Управления образования, образовательных организаций и др.).

Подобные риски были выявлены и в ходе анкетирования (таблица 4):

Данные угрозы необходимо предвидеть и учитывать на этапе разработки Стратегического плана, чтобы принимать профилактические меры.



Зерчанинова Т. Е., Зубарева Т. В.

Для минимизации возможных отрицательных последствий реализации Стратегического плана необходима своевременная, адекватная и объективная информация о ходе выполнения Стратегического плана, т.е. ведение мониторинга хода реализации мероприятий и проектов Стратегического плана. Также необходимо вести своевременную разъяснительную работу среди населения, проводить социологические опросы, привлекать общественность к разработке мероприятий Стратегического плана и программ развития образования, а также к реализации и оценке их результатов, т.е. к управлению системой образования. Необходимо обеспечить публичность промежуточных отчетов и годовых докладов о ходе реализации Стратегического плана и программ развития образования.

7. Сильные и слабые стороны стратегии развития муниципальной системы общего образования Березовского городского округа.

К сильным сторонам можно отнести:

- отсутствие декларативного характера выдвигаемых позиций, все целевые установки, программные мероприятия четко сформулированы, содержат конкретную информацию;
- указание на источники финансирования планируемых мероприятий;
- наличие временных рамок проведения мероприятий;
- наличие теоретической базы в содержании Стратегического плана;
- достаточно подробный механизм реализации.

К слабым сторонам можно отнести:

- степень подробности информации;
- наличие противоречий в поставленных целях и путях их достижения;
- отсутствие показателей для оценки потенциала системы общего образования Березовского городского округа и показателей для оценки эффективности и результативности Стратегического плана.

8. Выделение показателей для оценки эффективности и результативности реализации стратегии развития муниципальной системы общего образования Березовского городского округа.

В Стратегическом плане не выделены показатели для оценки его эффективности и результативности реализации, в Программе представлен Перечень основных целевых показателей муниципальной программы [5]. Вместе с тем, в Программе не прописана методика сбора исходной информации и расчета целевых индикаторов и показателей.

В целях диагностики проблем развития муниципальной системы образования было проведено

экспертное интервью, в результате которого было установлено, что в системе общего образования Березовского городского округа наблюдаются положительные тенденции (внедрение информационно-коммуникационных технологий в учебный процесс, введение федеральных государственных образовательных стандартов и т.д.). Вместе с тем в ходе интервью эксперты выделили ряд проблем, требующих решения:

- 1) старение педагогических кадров: «Проблема старения кадров очень актуальна. Сохраняется большое количество преподавателей пенсионного возраста.

Таблица 4. Выделите основные риски реализации стратегии развития системы общего образования Березовского городского округа. (Можно отметить несколько вариантов ответа или(и) предложить свой)

Варианты ответов	%
Сокращение доходов местного бюджета	50
Сокращение финансирования программ из регионального бюджета	29
Уменьшение спонсорских средств	21
Неэффективное использование финансов	21
Политические риски	0
Отсутствие необходимых квалифицированных кадров	29
Резкое снижение заработной платы работников образования по сравнению со средней заработной платой в экономике	10
Возникновение других более острых социальных проблем, влекущих за собой отток средств из бюджета на их решение	24
Конкуренция со стороны других городов – Екатеринбург и его спутников	29
Миграция высокопрофессиональных кадров в Екатеринбург	21
Негативное отношение граждан к самой стратегии развития системы общего образования в Березовском городском округе или к отдельным ее элементам	11
Неэффективные управленческие решения в ходе выполнения стратегии	33
Отсутствие необходимой координации при реализации стратегии.	12
Отсутствие своевременной, адекватной и объективной информации о ходе выполнения стратегии	19
Слабая координация действий различных субъектов образовательной политики – администрации городского округа, управления образования, образовательных организаций	31
Всего:	340



Зерчанинова Т. Е., Зубарева Т. В.

Лишь небольшой процент молодых педагогов остаются работать в школе»;

2) проблема профессиональной подготовки руководителей образовательных учреждений: «Так же надо пересмотреть систему профессиональной переподготовки управленцев в системе образования. Сейчас руководитель должен быть менеджером, юристом, педагогом, экономистом»;

3) неэффективное использование выделяемых средств на несовременное оборудование: «Зачастую педагоги и руководители просто не владеют информацией о современных средствах обучения, которые позволяют осуществлять образовательный процесс в рамках деятельностного подхода, включать детей в процесс исследования, т.е. выполнять требования компетентностного подхода. Это миналаборатории, модели, макеты, модули. Педагоги приобретают таблицы, схемы, которые хороши при объяснительно-иллюстративном методе, но не позволяют достичь такого эффекта как включение детей в проектную деятельность».

Для решения выявленных проблем эксперты предложили ряд механизмов, которые будут способствовать развитию системы общего образования в Березовском городском округе:

1) совершенствование кадровой работы: «подготовка, «выращивание» собственных педагогов, открытие педагогических классов, поддержка педагогических династий»;

2) решение проблемы профессиональной подготовки руководителей: «создание управленческого резерва (на уровне области), управленческие практикумы»;

3) повышение информированности педагогов о современных средствах обучения: повышение квалификации, «создание методических пособий для педагогов, раскрывающих суть деятельности технологий (практикумы, исследования, научно-практические конференции)».

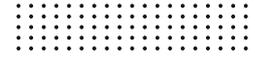
Однако эти предложения в основном направлены на решение текущих проблем и преодоление негативных тенденций в муниципальной системе образования. Они не ориентированы на вызовы завтрашнего дня, на стратегию опережения. Между тем современная система образования должна ориентироваться на потребности экономики будущего, внося вклад в инновационное развитие России, а также на приоритет воспитания, на расширение социально-культурных функций школы.

Литература:

1. Балашова С. П. Стратегическое планирование и приоритеты социально-экономического развития муниципального образования: автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата экономических наук. Барнаул, 2010. 22 с.
2. Итоговый доклад о результатах экспертной работы по актуальным проблемам социально-экономической стратегии России на период до 2020 года «Стратегия – 2020: Новая модель роста – новая социальная политика» [электронный ресурс]. URL: <http://2020strategy.ru/documents/32710234.html> (дата обращения 20.08.2015).
3. Система муниципального управления: Учебник для вузов / под ред. В. Б. Зотова. СПб.: Лидер, 2005. 493 с.
4. Тургель И. Д. Концептуальные основы реализации технологий стратегического управления в моноспециализированном городе / Зерчанинова Т. Е., Самков К. Н., Тургель И. Д. Социальная эффективность деятельности местной администрации: опыт социологического исследования моногородов. Екатеринбург: УрАГС, 2010. 168 с.
5. Об утверждении муниципальной программы Березовского городского округа «Развитие системы образования Березовского городского округа до 2020 года»: Постановление администрации Березовского городского округа от 14 ноября 2013 г. № 672 // Вестник Березовского городского округа (приложение к газете «Березовский рабочий»). 2013. 12 декабря.

References:

1. Balashova S. P. Strategic planning and priorities of socio-economic development of the municipality: thesis abstract on obtaining the scientific degree of candidate of economic sciences. Barnaul, 2010. 22 p.
2. The final report on the results of expert work on urgent problems of the socio-economic strategy of Russia until 2020 «Strategy – 2020: New Growth Model – a New Social Policy» [e-resource]. URL: <http://2020strategy.ru/documents/32710234.html> (date of reference: 20.08.2015).
3. The system of municipal management: Textbook for high schools / Ed. by V.B. Zotova. SPb.: Lider, 2005. 493 p.
4. Turgel I. D. Conceptual bases of strategic management technologies' realization in the one industry town / Zerchani-nova T. E., Samkov K. N., Turgel I. D. Social efficiency of the local administration: experience of sociological research of monocities. Yekaterinburg: UrAGS, 2010. 168 p.
5. On approval of municipal program of Berезovsky urban district "Education system development of Berезovsky urban district until 2020": Resolution of the administration of Berезovsky urban district from November 14, 2013 № 672 // Bulletin of Berезovsky urban district (supplement to the newspaper «Berезovsky worker»). December 12, 2013.



Литература:

6. Об утверждении Стратегического плана развития Березовского городского округа до 2015 года (этап 1) [электронный ресурс]: Решение Думы Березовского городского округа от 16 марта 2006 г. № 184. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
7. О концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года [электронный ресурс]: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р (в ред. от 08.08.2009). В данном виде документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
8. О концепции Федеральной целевой программы развития образования на 2011–2015 годы: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 7 февраля 2011 г. № 163-р // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 9. Ст. 1255.
9. Об образовании в Российской Федерации [электронный ресурс]: Закон Российской Федерации от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ (в ред. от 13.07.2015). В данном виде документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

References:

6. On approval of the Strategic Plan of Berezovsky urban district until 2015 (stage 1) [e-resource]: The decision of the Berezovsky urban district Duma on March 16, 2006 № 184. The document has not been published. Access from the reference and legal system «ConsultantPlus».
7. On the concept of long-term socio-economic development of the Russian Federation for the period till 2020 [e-resource]: Order of the Government of the Russian Federation of November 17, 2008 № 1662-p (as amended on 08.08.2009). In this form of the document has not been published. Access from the reference and legal system «ConsultantPlus».
8. On the concept of the Federal target program of education development for 2011–2015: Order of the Government of the Russian Federation of February 7, 2011 № 163-p // Collection of RF legislation. 2011. № 9. Art. 1255.
9. On Education in the Russian Federation [e-resource]: Law of the Russian Federation of December 29, 2012. № 273-FL (as amended on 07.13.2015). In this form of the document has not been published. Access from the reference and legal system «ConsultantPlus».

**К ВОПРОСУ О СПЕЦИФИКЕ РЕАЛИЗАЦИИ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ ПОТРЕБНОСТЕЙ ГОСУДАРСТВЕННЫХ
И МУНИЦИПАЛЬНЫХ СЛУЖАЩИХ В ОРГАНИЗАЦИЯХ
ДОПОЛНИТЕЛЬНОГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО
ОБРАЗОВАНИЯ: СОЦИОЛОГИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ**

Баразгова Е. С.

доктор философских наук, профессор, профессор кафедры теории и социологии управления Уральского института управления – филиала, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия), 620990, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 марта, д. 66, evg.barazgova@mail.ru

Хитрин К. Л.

аспирант кафедры теории и социологии управления Уральского института управления – филиала, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия), 620990, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 марта, д. 66, khitrin.gmu552@yandex.ru

УДК 316.34:35.08

ББК 60.543.132.2

Цель. Выявление специфических моментов в реализации образовательных потребностей публичных служащих в организациях, реализующих программы дополнительного профессионального образования (ДПО).

Методы. Исследование осуществлялось посредством применения качественных и количественных социологических методов. В статье нашли отражение результаты интерпретации статистических данных, контент-анализа и проведенного в 2015 г. массового опроса государственных гражданских служащих Свердловской области.

Результаты и научная новизна. Новизна проведенного исследования заключается в акцентировании внимания на сложносоставном («двойственном») характере профессиональной компетентности, востребованной в служебной деятельности изучаемых специалистов. Как показали его результаты, эффективная модернизация программ ДПО публичных служащих должна учитывать специфику феномена «двойственной профессии» и опираться, в том числе, на индивидуализацию работы с обучающимися.

Ключевые слова: государственные и муниципальные служащие, дополнительное профессиональное образование, образовательные потребности, «двойственная профессия»

**ON THE ISSUE OF SPECIFICS OF REALIZATION OF EDUCATIONAL NEEDS
OF THE PUBLIC AND MUNICIPAL SERVANTS IN THE ORGANIZATIONS
OF ADDITIONAL PROFESSIONAL EDUCATION: SOCIOLOGICAL ANALYSIS**

Barazgova E. S.

Doctor of Philosophy, Professor, Theory and Sociology of Management Department Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), 66, 8 marta St., Yekaterinburg, 620990, evg.barazgova@mail.ru

Khitrin K. L.

Graduate Student, Theory and Sociology of Management Department Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), 66, 8 marta St., Yekaterinburg, 620990, khitrin.gmu552@yandex.ru



Зерчанинова Т. Е., Зубарева Т. В.

Purpose. Detection of specific aspects in the implementation of the educational needs of public servants in the organizations that implement programs of additional professional education (APE).

Methods. The study was carried out through the use of qualitative and quantitative sociological methods. The article reflects the results of the interpretation of statistical data, and content analysis conducted in 2015 mass survey of civil servants of the Sverdlovsk region.

Results and scientific innovation. The novelty of the research is to focus on a composite («dual») nature of professional competence, demand in the performance of the studied professionals. As shown by the results, the effective modernization of programs APE public servants should take into account the specifics of the phenomenon of «dual occupation» and to rely including the individualization of work with students.

Key words: state and municipal employees, additional vocational training, educational needs, «the dual profession»

Проблема, заявленная в названии статьи, определена реальностью распространения практик непрерывного образования, утвердившихся с 90-х гг. п.в. в динамично изменяющемся мире. Получение сертификата о высшем образовании, удостоверяющего готовность специалиста к осуществлению профессиональной деятельности таким образом становится одной из ступеней на лестнице непрерывного образования. Дальнейшая карьера предполагает преодоление ступеней в структурах дополнительного профессионального образования, и соответствующее требование включается в индивидуальные трудовые контракты. В организации процесса его реализации необходимо учитывать особенности специальной деятельности профессиональных групп. То, задачами настоящей статьи являются, во-первых, доказательство наличия специфики потребностей представителей различных профессиональных групп, во-вторых, рассмотрение дополнительного профессионального образования в качестве относительно самостоятельного субинститута в системе образования ввиду существенности различий образовательных потребностей его потребителей, а, следовательно, и функций.

Реализацию указанных задач мы намерены осуществить с помощью специального изучения конкретного эмпирического объекта – группы государственных и муниципальных служащих.

В теориях профессиональных групп (как отечественных, так и зарубежных) мало внимания, по нашему мнению, уделяется проблемам становления и развития профессий со сложной компетентностной структурой, которые корректно обозначить термином «дуальные» («двойственные») профессии («dual professions»), предложенным в статье американского исследователя Майкла Дейвиса [1]. Данный термин удачно «схватывает» сложносоставной характер требований к профессиональной компетентности данной группы профессий. Динамизм развития в 21 веке, неизбежно, ведет к ее увеличению. В России ускорению данного тренда способствовал переход к рыночной экономике, императивно включающий комплекс менеджерских и маркетинговых компетенций в деятельность многих групп профессионалов.

Дуальность предметно-квалификационной структуры деятельности рассматриваемой в нашем исследовании группы государственных и муниципальных служащих проявляется, во-первых, в складывании в единый комплекс двух относительно автономных наборов компетенций – знаний конкретной сферы производства, ответственность за регулирование которой

может нести служащий, и собственно управленческих знаний, позволяющих эффективно оправдывать возложенную обществом ответственность. Термин «дуальная профессия», на наш взгляд, не только отражает особенности феномена, характерного для развития рассматриваемой социально-профессиональной группы, но в определенной степени является ключом к пониманию связи между послевузовской образовательной подготовкой и практической деятельностью служащих, что может выступать ориентиром в проектировании эффективных «профильных» программ дополнительного образования. Под дополнительным профессиональным образованием (ДПО) с учетом норм Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» (части 2 и 6 статьи 10, статья 76) мы понимаем подвид дополнительного образования (как вида образования), направленного на удовлетворение образовательных и профессиональных потребностей, профессиональное развитие человека, обеспечение соответствия его квалификации меняющимся условиям профессиональной деятельности и социальной среды и соотносённого с совершенствованием уровня компетентности в рамках имеющейся квалификации (повышение квалификации) или приобретением компетентности в новом виде профессиональной деятельности (профессиональная переподготовка). Услуги по данному виду образования предоставляются образовательными организациями



Зерчанинова Т. Е., Зубарева Т. В.

в соответствии с порядком, определенным названным Федеральным законом и иными нормативными правовыми актами.

Элементы современной структуры образования характеризуются не абсолютной, а относительной автономией, формируя соответствующие субинституты [2, с. 48–51]. Мы рассматриваем дополнительное профессиональное образование как элемент современной российской структуры образования, относительная автономия которого проявляется в том, что он реализует в собственном институциональном пространстве специфические функции и характеризуется особенностями организации соответствующих процессов, конкретными ресурсами и межинституциональными связями. При этом автономия субинститута дополнительного профессионального образования оказывается производной от автономии удовлетворяемых им потребностей личности, определенных профессиональных групп и общества в целом [3, с. 75].

Институциональное пространство субинститута дополнительного профессионального образования формируется, прежде всего, на основании формальных нормативно-правовых норм. В этой связи необходимо подчеркнуть: в сравнении с предшествующим Законом Российской Федерации от 10.07.1992 № 3266-1 (ред. от 12.11.2012) «Об образовании» в новом Федеральном законе от 29.12.2012 № 273-ФЗ (ред. от 31.12.2014, с изм. от 02.05.2015) «Об образовании в Российской Федерации» дополнительному образованию посвящена не одна статья, а глава (10), включающая две объемные по своему содержанию статьи (75 и 76), в которых предпринята попытка более систематического

изложения взгляда законодателя на миссию и задачи различных видов дополнительного образования. В законе в качестве целевого предназначения дополнительного профессионального образования определено «удовлетворение образовательных и профессиональных потребностей, профессиональное развитие человека, обеспечение соответствия его квалификации меняющимся условиям профессиональной деятельности и социальной среды» [4]. Указанная статья закона (ст. 76) также разводит понятия «программа повышения квалификации» и «программа профессиональной переподготовки». Если первая подразумевает усовершенствование в контексте текущего вида деятельности или квалификации, то вторая позволяет приобрести систему компетенций, значимую для нового вида деятельности (квалификации).

В контексте задач данной статьи мы анализируем функции дополнительного профессионального образования (ДПО) в перспективе развития группы государственных и муниципальных служащих. Его системообразующей функцией по отношению к данной группе выступает удовлетворение образовательных потребностей группы, складывающихся как под влиянием работодателей – населения и государства, так и личностной мотивации. Характер и содержание этих потребностей мы постарались выяснить в анализе данных государственной статистики и опросе государственных и муниципальных служащих, проведенном в Свердловской области в 2014 году на основании принципа квотной выборки.

Статистические данные свидетельствуют об актуальности постановки изучаемой проблемы: в составе





Зерчанинова Т. Е., Зубарева Т. В.

действующего корпуса большинство публичных служащих имеют базовое образование отличное от специальности «государственное и муниципальное управление», что представлено на рисунках 1 и 2.

Недостаток управленческих знаний, естественно, осознается служащими и формирует не только потребность, но и заинтересованность в его компенсации (рис. 3).

Следуя определению дуальности профессии, мы намеренно задали респондентам вопрос о степени актуальной полезности их базового образования в осуществлении должностной деятельности в статусе публичного служащего. Ответы, представленные на рисунке 3, наглядно свидетельствуют, во-первых, о востребованности обоих рядов компетенций и, во-вторых, об умениях респондентов адаптировать знания и умения базового образования к задачам текущей деятельности. В ответах респонденты зафиксировали высокую значимость базовой образовательной подготовки (варианты «+2» или «+3» были выбраны 70,8% опрошенных гражданских служащих), что, по всей видимости, объясняется тем, что в рамках получения высшего образования формируется общая социокультурная и личностная компетентность, позволяющая адаптироваться к различным условиям и задачам непрофильной профессиональной деятельности. Это объяснение подтверждается ответами служащих о ценности практического опыта в освоении должностных функций. 49% респондентов, в частности, при этом полагают, что для успешной профессиональной деятельности наиболее важным оказывается опыт работы в сфере, регулируемой конкретным государственным

органом, а 25,3%, наоборот, отмечают аналогичное значение способности быстро обучаться «на месте». Результаты опроса подводят нас к выводу о необходимости признания значимости опыта практической деятельности в решении конкретных проблем, возникающих в определенных сферах профессиональной управленческой деятельности.

В данных опроса обращает на себя внимание и тот факт, что, безусловно, доминируют мнения представителей «двойственной профессии» об оправданности и полезности сложной образовательной траектории: «окончание школы – высшее образование по избранному к окончанию школы профилю – начало профессиональной карьеры в государственном и муниципальном управлении – дополнительное профессиональное образование в ориентации на получение недостающих специальных знаний, умений и навыков». Описанная респондентами траектория, на наш взгляд, отражает специфические ожидания государственных и муниципальных служащих от обучения по программам ДПО, которые в реализации компенсаторной функции, ориентированы на конкретные образовательные потребности обучающихся в ликвидации дефицита определенного блока профессиональных компетенций.

Данный вывод определил логику дальнейшего исследования: были подробно изучены мнения респондентов об эффективности текущих практик дополнительного профессионального образования, о том, как они в целом оценивают значение обучения по программам ДПО для своего профессионального развития (рис. 4). В полученных ответах преобладали средние оценки: +1 (41,0%) и +2 (29,5%). Это означает, что текущее функционирование ДПО не в полной мере соответствует образовательным потребностям группы.

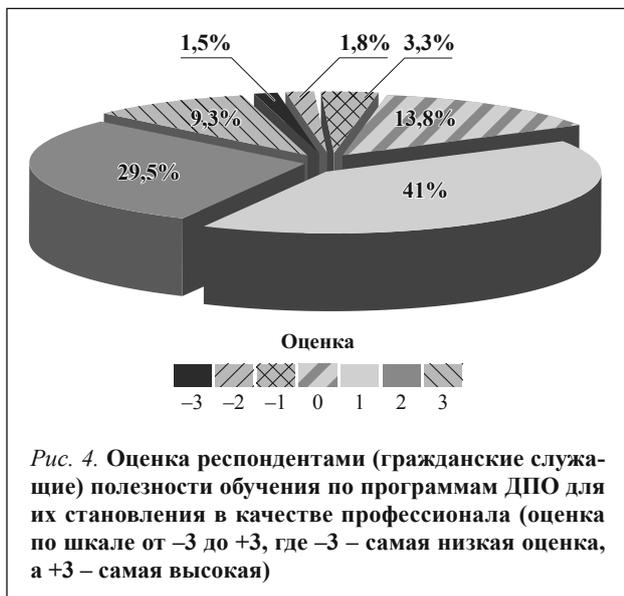
В поисках причин зафиксированного явления мы обратились к анализу структуры учебных программ, осваиваемых в организациях ДПО. Оказалось, что в программах профессиональной переподготовки по направлению «Государственное и муниципальное управление» наиболее часто встречаются тематическими блоками являются «Экономические и финансовые аспекты ГМУ» (представлен в 90% программ), «Правовые основы ГМУ» (88%), «Управление кадрами / персоналом» (66%), а наименее часто – «Оказание государственных (муниципальных) услуг» (16%), «Управление качеством» (18%) и «Личная эффективность руководителя (менеджера)» (20%). Таков спектр выбора направлений повышения квалификации, предоставляемый современной системой ДПО работающим в системе государственного и муниципального управления служащим. Выбор наших респондентов отражен на рисунке 5.

В опросе мы сравнили приоритеты программ обучения и потребности служащих в расширении





Зерчанинова Т. Е., Зубарева Т. В.



компетенций. Данные опроса, представлены в таблице 1. Таким образом был зафиксирован факт того, что часть образовательного запроса служащих не находит должного отражения в предлагаемых организациями ДПО программах обучения. Во-первых, это касается обучения новым информационным технологиям, что,

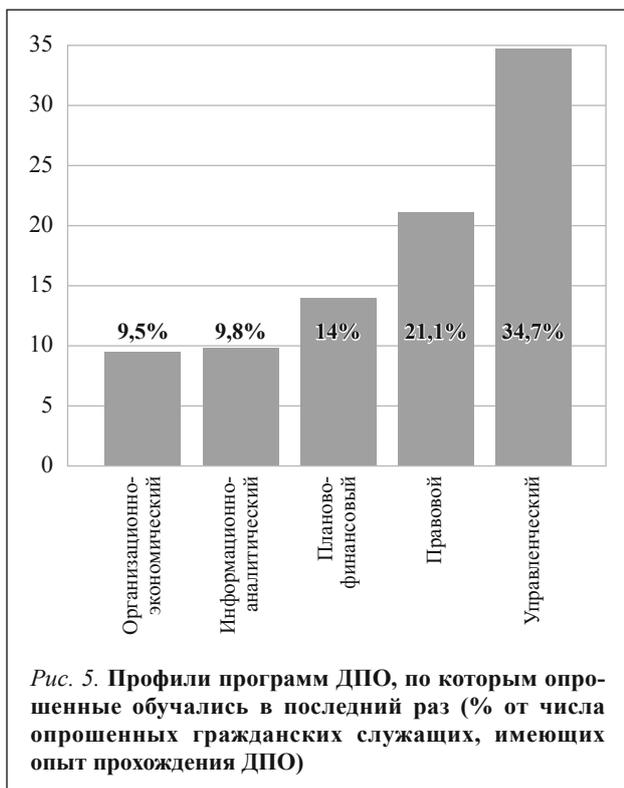


Табл. 1. Виды знаний и умений, недостаток которых опрошенные гражданские служащие ощущают чаще всего при решении профессиональных задач (выбор не более трех вариантов ответа)

Знания и умения	%
Нормативно-правовое регулирование сферы деятельности	40,3
Применение прикладных информационных технологий	30,3
Организационно-управленческие вопросы, технологии принятия управленческих решений	27,5
Умение взаимодействовать с коллективом или управлять им	6,3
Компетентность в финансово-экономических вопросах	30,3
Особенности делового общения и этикета	5,8
Другое	5,0

представляется, противоречащим значимости государственной программы «Электронное правительство». Во-вторых, служащие не получают достаточной возможности к развитию управленческих компетенций и навыков лидерства, востребованных текущей должностной деятельностью или личностными статусными амбициями.

Практические выводы из проведенного исследования очевидны:

1) актуализация программ повышения квалификации в организациях ДПО возможна с учетом складывающихся в профессиональных практиках образовательных потребностей групп «двойственной профессии», что предполагает их систематический социологический мониторинг;

2) учебный процесс в организациях ДПО достигнет большей эффективности в условиях индивидуализации работы с обучающимися.

Эти выводы позволяют нам конкретизировать теоретическое положение, заявленное в начале статьи. Речь идет об относительной институциональной самостоятельности функционирования ДПО. Функция, заложенная в его развитие – повышение квалификации обучающихся – указывает на специфику отношения между производителями и потребителями данной образовательной услуги. Потребители конкретны в своих запросах и, потому, точны в критериях оценки качества предоставляемой услуги. Эти характеристики справедливы как по отношению к потребителям – работодателям, так и конкретным профессионалам. Таким образом, в организациях ДПО уместно построение отношений между производителями и потребителями



Зерчанинова Т. Е., Зубарева Т. В.

по принципу прямой и обратной связи. Эти отношения могут стать значимым ресурсом оптимизации функционирования образовательных организаций, повышения доверия потребителей к их деятельности. Эта деятельность может эффективно выполнять функцию динамической связи между рынком образовательных услуг и рынком труда. Таким образом, субинститут ДПО повышает свою социально-экономическую значимость,

выступая пространством более полного удовлетворения образовательных потребностей обучающихся и, тем самым, увеличения человеческого капитала в различных сферах профессиональной деятельности.

Сформулированные практические и теоретические выводы наиболее наглядны на примере рассмотрения групп «двойственной профессии», в развитии которых функции ДПО более значимы и очевидны.

Литература:

1. *Davis M.* Is Public Administration a Profession? // *Public Administration Research*. Vol. 2. No. 2. 2013. P. 26–36.
2. *Рубина Л. Я., Баразгова Е. С., Лихачева Л. С.* Российское образование до и в период его модернизации // *Социально-гуманитарные науки в модернизации образования* / Под ред. Л. Я. Рубиной. Ур. гос. пед. ун-т. Екатеринбург, 2013. С. 9–56.
3. *Баразгова Е. С., Хузина А. Х.* Институт высшего образования: к вопросу о некоторых типологических функциях // *Актуальные проблемы социологии: сб. научных статей* / Ю. Р. Вишнеvский, М. М. Акулич, М. В. Батырева и др.; редкол.: Ю. Р. Вишнеvский, Г. Е. Зборовский, П. А. Амбарова; М-во образования и науки РФ, Урал. федер. ун-т им. первого Президента России Б. Н. Ельцина. Екатеринбург: Изд-во Урал. ун-та, 2013. С. 73–81.
4. Об образовании в Российской Федерации: Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ (ред. от 13.07.2015) // *Собрание законодательства Российской Федерации*. 2012. № 53 (ч. 1). Ст. 7598; *Собрание законодательства Российской Федерации*. 2015. № 29 (ч. I). Ст. 4364.
5. Статистический бюллетень «Состав работников, замещавших государственные (муниципальные) должности и должности государственной гражданской (муниципальной) службы, по полу, возрасту, стажу работы, образованию» на 1 октября 2009 г., на 1 октября 2011 г., на 1 октября 2013 г. [электронный ресурс]. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1237818141625 (дата обращения 10.10.2015).

References:

1. *Davis M.* Is Public Administration a Profession? // *Public Administration Research*. Vol. 2. No. 2. 2013. Pp. 26–36.
2. *Rubina L. Ya., Barazgova E. S., Likhacheva L. S.* Russian education before and during its modernization // *Social sciences and humanities in the modernization of education* / Ed. by L. Ya. Rubina. Ural State Pedagogical University. Yekaterinburg, 2013. Pp. 9–56.
3. *Barazgova E. S., Khuzina A. Kh.* Institute of Higher Education: to the issue of some of the typological features // *Actual problems of sociology: a collection of scientific articles* / Yu. R. Vishnevskiy, M. M. Akulich, M. V. Batyreva and others; editorial board: Yu. R. Vishnevskiy, G. E. Sborovskiy, P. A. Ambarova; The Ministry of Education and Science of Russia Boris Yeltsin. Yekaterinburg: Ural. Un-t Publishing house, 2013. Pp. 73–81.
4. On Education in the Russian Federation: The Federal Law of 29.12.2012 № 273-FL (as amended 13.07.2015) // *Collection of RF legislation*. 2012. № 53 (part 1). Art. 7598; *Collection of RF legislation*. 2015. № 29 (part I). Art. 4364.
5. Statistical Bulletin «The composition of the workers occupying state (municipal) office and the post civil (municipal) services, by sex, age, work experience, education» October 1, 2009 October 1, 2011, to October 1, 2013 [e-resource]. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1237818141625 (date of reference: 10.10.2015).

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПОЛНОМОЧИЙ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ОБЛАСТИ НАЛОГОВ

Васильева Н. В.

кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой предпринимательского и финансового права Байкальского университета экономики и права (Россия), 664003, Россия, г. Иркутск, ул. Ленина, 11, nativi@yandex.ru

УДК 352:336.22
ББК 67.402.231

Цель: исследование проблем муниципальных образований при реализации полномочий в области налогообложения.

Методы: методологическую основу данного исследования составляют диалектический метод, методы анализа и синтеза, абстрагирования и конкретизации, формально-юридический метод, технико-юридический метод.

Результаты: в результате анализа налоговых полномочий органов местного самоуправления автором выявлены основные проблемы их реализации и предложены пути их преодоления.

Научная новизна: заключается в авторской позиции отрицания возможности и необходимости расширения налоговых полномочий органов местного самоуправления и необходимости комплексного подхода к реформированию местного налогообложения.

Ключевые слова: местное самоуправление, муниципальные доходы, местные налоги, налог на имущество физических лиц, земельный налог, налог на доходы физических лиц, специальные налоговые режимы

PROBLEMS OF LOCAL GOVERNMENTS' POWERS REALIZATION IN THE AREA OF TAXES

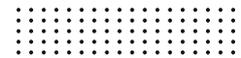
Vasilyeva N. V.

Candidate of Law, Associate Professor, Head of the Business and Finance Department of Baikal University of Economics and Law (Russia), 11, Lenina st., Irkutsk, Russia, 664003, nativi@yandex.ru

Objective: to study the problems of municipalities in the exercise of powers in the field of taxation.

Methods: methodological framework of this study constitute the dialectical method, methods of analysis and synthesis, abstraction and concretization, legalistic approach, technical and legal method.

Results: as a result of analysis of tax powers of local governments author identified the main problems of its implementation and ways to overcome them.



Васильева Н. В.

Scientific novelty: scientific novelty lies in the author's position of denying the possibility and the need to expand the taxing powers of local governments and the need for a comprehensive approach to reform local taxation.

Key words: local government, municipal revenues, local taxes, personal property tax, land tax, tax on personal income, special tax regimes

Актуальность исследования проблем реализации полномочий органов местного самоуправления в области налогов не вызывает сомнений. Одной из основополагающих основ местного самоуправления является его независимость от государственной власти, которая невозможна без самостоятельности в финансовой сфере. В статье 9 Европейской хартии местного самоуправления закреплено, что органы местного самоуправления имеют право на обладание достаточными собственными финансовыми ресурсами, которыми они могут свободно распоряжаться при осуществлении своих полномочий [1]. Закреплен данный принцип и в Конституции Российской Федерации (статья 132) [2].

Вместе с тем, главной проблемой муниципальных финансов в России остается проблема пополнения доходной части местных бюджетов и ее соответствия расходам муниципальных образований. Проводимые в России налоговая и бюджетная реформы фактически привели к ослаблению собственной доходной базы местных бюджетов, при одновременном перекладывании на них значительных расходов. В настоящее время налицо зависимость местных бюджетов от выделяемых из федерального и региональных бюджетов межбюджетных трансфертов. Так, по статистическим данным в общем объеме поступивших в 2012 году собственных доходов местных бюджетов межбюджетные трансферты составили 46,6%, налоговые и неналоговые доходы – 53,4% [3]. Получается, что почти половина собственных доходов местных бюджетов – это межбюджетные трансферты, предоставляемые из бюджета вышестоящего уровня, выделение которых не зависит от решений органов местного самоуправления. В связи с этим большое значение для муниципальных образований имеет повышение наполняемости бюджетов за счет налоговых доходов.

Проблематике реализации налоговых полномочий органов местного самоуправления посвящено немало работ, среди которых можно назвать исследование Ю. В. Арбатской [4] проблем реализации в финансовой сфере принципа эффективности, имеющего для местных финансов первостепенное значение; С. Я. Боженка [5] системы доходов местных бюджетов; С. С. Быкова [6] по вопросам налоговых льгот; Е. А. Каюрова по проблемам повышения эффективности системы доходов местных бюджетов; авторского коллектива под руководством Е. В. Гриценко, Э. Маркварта и В. П. Мохова [7] по вопросам местного самоуправления и многие другие. Вместе с тем, в том числе, с учетом недавних изменений налогового законодательства, остаются неисследованными ряд проблем реализации местных налоговых полномочий.

Напомним, к числу налоговых доходов, зачисляемых в местные бюджеты, относятся доходы от местных налогов, а также осуществляемые в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации отчисления от федеральных, региональных налогов и налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами. В данной статье хотелось бы остановиться на проблемах реализации налоговых полномочий местных властей как в отношении «своих» налогов, так и в отношении федерального налога на доходы физических лиц и специальных налоговых режимов.

Что касается местных налогов, то, прежде всего, обращает на себя внимание ограниченность компетенции органов местного самоуправления. Налоговым кодексом Российской Федерации (далее по тексту – НК РФ) [8] не только закреплен закрытый перечень местных налогов, но и определены полномочия органов местного самоуправления по их установлению и введению. При этом, обращает на себя внимание то, что полномочие по введению налога является не правом, а обязанностью муниципального образования. В соответствии с действующим федеральным налоговым законодательством муниципальные образования не вправе решать вопрос вводить или не вводить местный налог на своей территории.

Полномочие по установлению местных налогов (определению их элементов) ограничено федеральным законодательством. В соответствии с ч. 4 ст. 12 НК РФ при установлении местных налогов представительными органами муниципальных образований определяются в порядке и пределах, которые предусмотрены НК РФ, следующие элементы налогообложения – налоговые ставки, порядок и сроки уплаты налогов, налоговые льготы, если эти элементы налогообложения не установлены НК РФ. Кроме того, пределы усмотрения органов местного самоуправления в отношении оговоренных элементов местных налогов тоже

существенным образом ограничены федеральным законодателем. Так, в связи с тем, что дифференциация налоговых ставок возможна только путем их снижения, что влечет за собой недополучение бюджетом доходов, анализ муниципальной практики показал, что большинство муниципальных образований предоставленной возможностью не пользуются, устанавливая максимальные из возможных ставок. Что касается порядка уплаты налогов, то здесь пределы усмотрения муниципалитетов также ничтожно малы – полномочия касаются только установления отчетных периодов (опять же если такое право закреплено соответствующей главой НК РФ) и закрепления срока уплаты налога, который также ограничен сроком не ранее 1 октября.

Анализируя полномочия органов местного самоуправления в области налоговых льгот по местным налогам, уместно отметить, что льготы по местным налогам устанавливаются как федеральным законодательством, так и нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований о налогах, то есть муниципальные образования вправе вводить дополнительные льготы, не предусмотренные на федеральном уровне. С учетом большого федерального перечня налоговых льгот, полномочие местного уровня в этой части также практически малореализуемо.

Ограничение федеральным законодательством прав органов местного самоуправления в установлении элементов местных налогов порождает низкий уровень заинтересованности и ответственности органов местного самоуправления за развитие налоговой базы на соответствующей территории [9; С. 26]. В настоящее время доходность местных налогов очень мала.

Следует согласиться с высказыванием Ю. А. Крохиной о том, что полномочия муниципальных образований по установлению местных налогов имеют вторичный характер, «предварительно санкционированный со стороны государства» [10; С. 126]. Причем, если ранее муниципалитеты зависели только от решений федеральных властей, то в настоящее время в отношении налога на имущество физических лиц зависят и от решения субъекта Российской Федерации, поскольку именно субъекты Федерации обязаны установить в срок до 1 января 2020 года единую дату начала применения на территории этого субъекта Российской Федерации порядка определения налоговой базы исходя из кадастровой стоимости объектов. Получается, что даже если отдельные муниципальные образования уже готовы перейти на новую систему исчисления налога на имущество физических лиц, что позволит увеличить его доходность для местного бюджета, поскольку завершили кадастровую оценку недвижимого имущества, то они вынуждены ждать принятия решения субъектом Российской Федерации.

В связи с этим, в литературе высказывается мнение о том, что в отношении местных налогов органам местного самоуправления должны быть предоставлены более широкие полномочия по управлению элементами данных налогов, что увеличит возможность влиять на формирование своей налоговой базы, укреплять финансовую самостоятельность, проводя грамотную налоговую политику [9; С. 29]. На наш взгляд, увеличение полномочий местного самоуправления по определению элементов местных налогов не является выходом из сложившейся ситуации, поскольку в Российских условиях возможно развитие местного сепаратизма, что приведет, в свою очередь, к нарушению основополагающих принципов налогообложения – принципов единства экономического пространства и единства налоговой политики. Кроме того, учитывая кадровые проблемы органов местного самоуправления, можно предположить, что большинство муниципальных образований не смогут грамотно воспользоваться предоставленными возможностями.

Кроме того, полагаем, что основные проблемы местных налогов находятся за рамками налогово-правовых конструкций. Повысить доходность имущественных налогов позволит только завершение проводимых мероприятий, направленных на реформирование, в том числе, учета и контроля в сфере недвижимого имущества. В качестве примера можно привести земельное налогообложение. Переход от обложения пользователей к налогообложению владельцев привел к резкому сокращению числа налогоплательщиков. Ведь, если в отношении прав на недвижимое имущество законодательство предусматривало существование ранее возникших прав без перерегистрации, то в отношении прав на земельные участки земельное законодательство закрепило правило о том, что все ранее возникшие права подлежат перерегистрации. Трудности, связанные с оформлением прав на земельные участки (сроки, финансовые затраты и т.п.), привели к тому, что до сих пор не все фактические пользователи стали титульными владельцами, и, следовательно, налогоплательщиками земельного налога.

Что касается иных налоговых доходов, то необходимо отметить следующее. Традиционно основным бюджетообразующим налогом для местных бюджетов продолжает оставаться налог на доходы физических лиц, удельный вес которого в налоговых доходах местных бюджетов в 2012 году составляет 70,2% [3].

Вместе с тем, необходимо учитывать, что налоговая база по этим налогам неравномерно распределена по территории Российской Федерации. Получается, что не все муниципальные образования могут получить доходы от таких налогов. Так, поступления от налога на доходы физических лиц зависят от места учета работодателя, поскольку сумма налога,

исчисленная и удержанная налоговым агентом, уплачивается в бюджет по месту учета налогового агента в налоговом органе (пункт 7 ст. 226 НК РФ). Особенно от такого решения законодателя страдают поселения, расположенные рядом с крупными административными центрами.

Также муниципальные образования заинтересованы в двух специальных налоговых режимах – ЕНВД и патентной системе, поскольку 100 доходов от данных режимов поступают в местные бюджеты. В настоящее время данные режимы являются привлекательными для бизнеса, поскольку позволяют уменьшить налоговое бремя. Однако, реформа имущественного налогообложения приводит к увеличению (причем существенному) налогового бремени по единым налогам, на что неоднократно указывается учеными [11; С. 24], поскольку уплата единого налога не освобождает от уплаты налога на то имущество, в отношении которого налоговая база определена как кадастровая стоимость. Причем, льгот по налогу на имущество физических лиц в отношении такого имущества глава 32 НК РФ не предусматривает. Получается «палка о двух концах» – повышая налог на имущество физических лиц, мы одновременно снижаем

для муниципальных образований поступления от специальных налоговых режимов.

Выводы по итогам исследования:

1. Необходимо отметить, что полномочия в области налогообложения органам местного самоуправления законодательством Российской Федерации предоставлены. Вместе с тем, их реализация сопряжена с многочисленными трудностями, вызванными, в том числе, несовершенством законодательства о налогах и сборах. На наш взгляд, увеличение полномочий местного самоуправления не является выходом, поскольку приведет к нарушению основополагающих принципов налогообложения – принципов единства экономического пространства и единства налоговой политики.

2. Полагаем, что федеральное регулирование в данной сфере нуждается в серьезном реформировании. В частности, завершение проводимых мероприятий, направленных на реформирование, в том числе, учета и контроля в сфере недвижимого имущества позволит повысить доходность имущественных налогов. Необходимо и изменение системы распределения налога на доходы физических лиц, при этом за основу должно быть взято не места учета работодателя, а место жительства работника.

Литература:

1. Европейская хартия местного самоуправления. Совершена в Страсбурге 15 октября 1985 г. Ратифицирована Федеральным законом 11 апреля 1998 г. № 55-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 15. Ст. 1695.
2. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 31. Ст. 4398.
3. Информация о результатах мониторинга местных бюджетов Российской Федерации по состоянию на 1 января 2013 года [электронный ресурс]. URL: http://www.minfin.ru/common/gen_html/index.php?id=19220&fld=HTML_MAIN (дата обращения 19.07.2015).
4. *Арбатская Ю. В.* Проблемы реализации принципа эффективности в бюджетном праве // Академический юридический журнал. 2013. № 1. С. 28–32.
5. *Боженко С. Я.* Теоретико-правовые основы регулирования системы доходов государственных и местных бюджетов Российской Федерации: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.14. М., 2011. 47 с.
6. *Быков С. С.* Классификация налоговых льгот как условие и этап оценки их эффективности // Известия Иркутской государственной экономической академии (Байкальский государственный университет экономики и права). 2013. № 5 (91). С. 20–26.

References:

1. The European Charter of Local Self-Government. Done at Strasbourg, 15 October 1985 was ratified by the Federal Law April 11, 1998 № 55-FL // Collection of RF legislation. 1998. № 15. Art. 1695.
2. The Constitution of the Russian Federation (adopted by popular vote 12.12.1993) (as amended by the Law of the Russian Federation on amendments to the Constitution of the Russian Federation of 30.12.2008 № 6-FKL from 30.12.2008 № 7-FKL from 05.02.2014 № 2-FKL from 21.07.2014 № 11-FKL) // Collection of RF legislation. 2014. № 31. Art. 4398.
3. Information on the results of monitoring of local budgets of the Russian Federation as of January 1, 2013 [e-resource]. URL: http://www.minfin.ru/common/gen_html/index.php?id=19220&fld=HTML_MAIN (date of reference: 01.10.2015).
4. *Arbatskaya Yu. V.* Problems of realization of the principle of efficiency in the budgetary law // Akademicheskii yuridicheskii zhurnal. 2013. № 1. Pp. 28–32.
5. *Bozhenko S. Ya.* Theoretical and legal bases of regulation of incomes of state and local budgets of the Russian Federation: Abstract of the thesis of Doctor of Law: 12.00.14. M., 2011. 47 p.
6. *Bykov S. S.* The classification of tax exemptions as the condition and the stage of assessment of their effectiveness // Izvestiya Irkutskoy gosudarstvennoy ekonomicheskoy akademii (Baikal State University of Economics and Law). 2013. № 5 (91). Pp. 20–26.

Литература:

7. Местное самоуправление и развитие территорий: российский и европейский опыт / под ред. Е. В. Гриценко, Э. Маркварта, В. П. Мохова. Пермь: Изд-во Перм. нац. исслед. политехн. ун-та, 2014. 529 с.
8. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая): Федеральный закон от 31.07.1998 № 146-ФЗ (ред. от 13.07.2015) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 31. Ст. 3824.
9. *Никиткова У. О.* К вопросу о финансовой самостоятельности муниципальных образований // *Финансы*. 2012. № 7. С. 26–29.
10. *Налоговое право России: учеб. для вузов / отв. ред. Ю. А. Крохина.* М.: Норма, 2003. 656 с.
11. *Винокурова М. М.* Проблемы реализации принципа стабильности налогового законодательства при применении упрощенной системы налогообложения // *Налоги и финансовое право*. 2015. № 5. С. 23–28.

References:

7. *Local Governance and Territorial Development: Russian and European experience / ed. by E. V. Gritsenko, Ye. Markvarta, V. P. Mokhova.* Perm: Perm. nats. issled. politekhn. un-t publishing house, 2014. 529 p.
8. *Tax Code of the Russian Federation (part one): Federal Law of 31.07.1998 № 146-FL (as amended on 07.13.2015) // Collection of RF legislation.* 1998. № 31. Art. 3824.
9. *Nikitkoba Yu. O.* On the issue of financial autonomy of municipalities // *Finansy*. 2012. № 7. Pp. 26–29.
10. *Tax law in Russia: textbook for high schools / ed. by Yu. A. Krokhina.* M.: Norma, 2003. 656 p.
11. *Vinokurova M. M.* Problems of realization of the principle of stability of tax legislation in the application of the simplified tax system // *Nalogi i finansovoye pravo*. 2015. № 5. Pp. 23–28.

БЛЕСК И НИЩЕТА СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ В ФОРМУЛАХ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА ОТ 28 ИЮНЯ 2014 ГОДА № 172-ФЗ

Кириллов Л. Г.

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

УДК 342.9(470)
ББК 67.401.03

Цель. На основе анализа положительного и недостаточного в Законе РФ № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» представить оценки перспектив его реализации и необходимых мер для улучшения дел со стратегическим управлением в органах публичной власти РФ.

Метод. Аксиоматический.

Результаты и практическая значимость. Даны оценки положительных формул Закона и его, по мнению автора, недостатков, которые уменьшают его полезность в практическом управлении территориями; предложены некоторые меры по организации деятельности органов публичной власти при реализации положений Закона и увеличения полезности стратегического планирования как инструмента управления территорией.

Научная новизна. В статье использованы разработки автора по теории и практике стратегического управления, на основе которых и даны оценки и предложены определенные рекомендации.

Ключевые слова: стратегическое планирование, устойчивое социально-экономическое развитие, изменения, политики, реализация стратегии.

SHINE AND POVERTY OF STRATEGIC PLANNING IN THE FORMULA OF FEDERAL LAW OF 28 JUNE 2014 № 172-FL

Kirillov L. G.

Candidate of Sciences (Economy), Associate Professor, Assistant Professor of Regional and Municipal Management Department of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), 66, 8 marta St., Yekaterinburg, 620990, kirillovidom@yandex.ru

Purpose. Based on an analysis of the positive and insufficient in the Law of the Russian Federation № 172-FL “On the strategic planning in the Russian Federation” to provide assessments of the prospects for its implementation and the necessary measures to improve the situation with strategic management in public authorities of the Russian Federation.

Method. Axiomatic.

Results and practical significance. Positive assessment of the formulas of the Law and, According to the author, the shortcomings that reduce its usefulness in the practical administration of the territory are given; proposed some measures for the organization of public authorities in the implementation of the provisions of the Law and increase the utility of strategic planning as a tool for administration of the territory.

Scientific novelty. The article draws on the author’s development of the theory and practice of strategic management, on the basis of which are estimates and proposed certain recommendations.

Key words: strategic planning, sustainable socio-economic development, change, policy, implementation of the strategy.

*Тем, кто любит колбасу и уважает закон,
не стоит видеть, как делается то и другое*

Закон № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее Закон) после почти 10 лет мученической работы над ним был в 2014 году принят, подписан и вступил в силу [1]. До 1 января 2017 года необходимо разработать установленные Законом документы стратегического планирования согласно плану подготовки и привести в соответствие с Федеральным законом № 172-ФЗ действующие документы стратегического планирования, принятые ранее. Минэкономразвития РФ в качестве «заказчика» данного Закона указывает на следующие причины, определяющие необходимость его принятия, создания упорядоченной системы стратегического планирования [2]:

- документы государственного стратегического планирования не увязаны и не синхронизированы между собой ни по целям и срокам их реализации, ни по уровням государственной власти;
- отсутствие механизма концентрации разнокачественных ресурсов на решение среднесрочных и долгосрочных социально-экономических задач;
- размытость целей и приоритетов социально-экономического развития, обособленность субъектов экономики в достижении целей социально-экономического развития государства.

Создание общегосударственной системы стратегического планирования, обеспечение четкой координации между прогнозами, программами и бюджетными планами, по мнению разработчиков Закона, создает следующие возможности в государственном управлении:

- балансировать планируемые действия, требующие значительных затрат, по ресурсным и организационным возможностям;
- развертывать долгосрочные решения в набор средне- и краткосрочных задач, увязанных между собой и подчиненных общей цели;
- четко ориентировать субъекты Российской Федерации на деятельность, отвечающую интересам страны в целом в соответствии с поставленными целями социально-экономического развития Российской Федерации;
- обозначать долгосрочные ориентиры для бизнеса, позволяющие снизить риски при принятии долгосрочных инвестиционных решений.

Закон подробно обсуждался на XIII Общероссийском форуме «Стратегическое планирование в регионах и городах России», проходившего 27–28 октября 2014 года в Санкт-Петербурге [3]. Отметим, что на форуме в очередной раз было заявлено, что региональные стратегии должны являться обязательным

условием разработки соответствующих государственных программ и инвестиционных проектов, финансируемых за счет бюджетных средств.

По своей основной миссии Закон призван упорядочить стратегическое планирование как деятельность, «направленную на решение задач устойчивого развития и обеспечение национальной безопасности». Закон устанавливает «общеобязательную» иерархию документов стратегического уровня и прописывает некие обязательства по исполнению предусмотренных этими документами планов.

В Законе стратегическое планирование определено как деятельность участников стратегического планирования, система стратегического планирования – как механизм обеспечения согласованного взаимодействия участников стратегического планирования, стратегия социально-экономического развития – как документ стратегического планирования, содержащий систему долгосрочных приоритетов, целей и задач государственного управления (статья 3). При этом документ стратегического планирования определяется как «документированная информация» без упоминания его нормативного значения или статуса управленческого решения, а государственное (муниципальное) управление обозначается как деятельность органов по реализации своих полномочий (Глава 2), но отдельно вводятся и полномочия Участников стратегического планирования как части системы стратегического планирования. Что отличает «участников» от «органов» не уточняется и формулировки многих «полномочий» скорее похожи на перечисление функций и у тех и у других.

В соответствии со статьей 8 Закона основными задачами стратегического планирования являются:

- 1) координация государственного и муниципального стратегического управления и **мер бюджетной политики** (стратегии не политики?);
- 2) определение внутренних и внешних условий, тенденций, ограничений, диспропорций, возможностей, включая финансовые, социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, отдельных отраслей и сфер государственного и муниципального управления, обеспечения национальной безопасности Российской Федерации;
- 3) определение приоритетов социально-экономической политики, целей и задач социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, отдельных отраслей и сфер государственного и муниципального управления, обеспечения национальной безопасности Российской Федерации;

4) выбор путей и способов достижения целей и решения задач социально-экономической политики Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, обеспечивающих наибольшую эффективность использования необходимых ресурсов;

5) формирование и проведение комплекса мероприятий, обеспечивающих достижение целей и решение задач социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации;

6) определение ресурсов для достижения целей и решения задач социально-экономической политики и социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации;

7) координация действий участников стратегического планирования и мероприятий, предусмотренных документами стратегического планирования, по срокам их реализации, ожидаемым результатам и параметрам ресурсного обеспечения;

8) организация мониторинга и контроля реализации документов стратегического планирования;

9) научно-техническое, информационное, ресурсное и кадровое обеспечение стратегического планирования;

10) создание условий, обеспечивающих вовлечение граждан и хозяйствующих субъектов в процесс стратегического планирования.

Отметим, что «задача» есть предписание получить за конкретный срок конкретный результат, если же действие не ограничено во времени, осуществляется постоянно, повторяется раз за разом, то оно обозначается как функция. В соответствии с данными «теоретическими» определениями к «задачам» из всего вышеперечисленного можно отнести только пункты 4 и 10. Отметим, что, например, такая задача как «разработка и защита стратегии» не упоминается.

Документы стратегического планирования подлежат обязательной государственной регистрации в федеральном государственном реестре документов стратегического планирования (статья 12). В целях информационного обеспечения стратегического планирования создается обеспечивающая формирование и обработку данных федеральная информационная система стратегического планирования на основе распределенной информации (статья 14). Реализация стратегии социально-экономического осуществляется путем разработки плана мероприятий с учетом необходимости ресурсного обеспечения, в том числе

определенного в соответствии с бюджетным прогнозом. То есть, прежде всего, контроль сверху-вниз и отчетность снизу-вверх.

Для муниципального образования (статья 39) обязательным является разработка, утверждение (одобрение) и реализация в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации документов стратегического планирования, необходимых для обеспечения бюджетного процесса в муниципальных районах и городских округах (другие муниципальные образования в Законе не упоминаются). «По решению органов местного самоуправления **могут** разрабатываться, утверждаться (одобряться) и реализовываться в муниципальных районах и городских округах стратегия социально-экономического развития муниципального образования и план мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития муниципального образования», то есть стратегии как документ стратегического планирования не обязательны. Отметим, что отсутствие упоминания в Законе поселений и других муниципальных образований, с одной стороны, как бы положительно, поскольку фиксируется их административное отделение от государственного управления. Однако практически это означает, что поселения не будут иметь собственной **официальной** публичной стратегии, должны будут действовать и планировать бюджет в соответствии с планом мероприятий «вышестоящего» района или городского округа и далее соответствующего субъекта федерации. За стремлением к координации деятельности по развитию территории как бы окончательно не исчезло внимание к интересам и развитию домашних хозяйств, человека. Из содержания стратегии муниципального образования как документа исключено определение приоритетов развития, оставлены только цели и задачи. Которые в большинстве будут приходиться «сверху», коль скоро система планирования «упорядочена». В стратегическом управлении определение приоритетов и точек развития важнее, чем объявление целей.

В 2009 году Президент РФ издал указ «Об основах стратегического планирования в РФ» (от 12 мая 2009 года № 536), который был под грифом «ДСП» и особо не обсуждался [4]. В этом Указе «стратегическое планирование» – это определение основных направлений, способов и средств достижения стратегических целей устойчивого развития и обеспечения национальной безопасности, а целевая направленность стратегического планирования – это разработка институциональных, организационных и иных мер по обеспечению конституционных прав и свобод, высокого качества и уровня жизни российских граждан, по достижению устойчивого развития Российской Федерации и укреплению обороны и безопасности государства **за счет рационального использования**

национальных ресурсов и потенциала гражданского общества России. Куда-то из нового Закона исчезли эти совершенно правильные формулировки.

Понятно, что в основу Закона положено желание навести порядок с территориальным планированием, создать основы для комплексного развития «общих» территорий и рационального использования ресурсов отдельных территорий. В связи с этим навести порядок с бюджетным планированием и принятием государственных программ. Это важно, это очень нужно. Но есть огромный риск, что все может пойти по классическому сценарию, когда хотим как лучше, а выходит боком. В административном и процессуальном плане Закон точен и логичен. Он регламентирует «стратегическую деятельность» и в определенной степени создает необходимое правовое поле для организации согласованных действий по реализации «планов мероприятий» и программ развития территорий, в том числе вовлекает в стратегические задачи хозяйствующие субъекты. Закон предусматривает, что законодательством субъекта федерации могут разрабатываться стратегии социально-экономического развития части его территории, социально-экономические условия в пределах которой требуют выделения отдельных направлений, приоритетов, целей и задач развития. Закон создает правовые основания для рационального использования ресурсов, включая финансовые, в рамках осуществления государственных программ.

Настораживают следующие моменты. Первое. Стратегическая деятельность в Законе в конечном счете сводится к реализации спланированного комплекса мероприятий, обеспечивающих достижение определенных документом «стратегия» **целей** (то есть стратегии сводятся опять-таки к долгосрочному планированию на основе неких прогнозов). По нашему мнению [5] «цель» в стратегическом планировании не описывает чьи-либо конкретные ожидания или установления, а служит инструментом для оценки соответствия между внутренней и внешней средой или выявления отклонений для своевременного принятия решений. Главное свойство «стратегической цели» не точность и конкретность, а ее компетентность, то есть то, что она признается без критики, не допускает интерпретаций, искажающих ее смысл и назначение? Не требует использования «пропаганды» для своего закрепления в поведении. Стратегию в практике управления не следует рассматривать как диктатуру целей — она прежде всего является инструментом определения точек (институтов) согласия.

Второе. В Законе прослеживается формула, что принятие публичной стратегии создает обязательства для органов власти, в том числе обязательства по инвестированию на основе средств бюджета, но далее по тексту все сводится к документообороту и реализации

планов. Контроль за мероприятиями — это не стратегическое управление и не контроль обязательств. Если во времени при реализации «мероприятий» не возникнут необходимые возможности, не будут достаточными способности, не хватит на все средств по тем или иным непредусмотренным причинам, то придется все время менять планы и обвинять всех и вся кроме самих себя.

Третье. Закон не формирует института стратегий как права, направленного против оппортунистического поведения и присвоения правомочий бюрократией. Вообще-то публичные стратегии кроме всего прочего предназначены для согласования усилий различных органов власти в условиях разделения властей и предполагаемой смене лиц, осуществляющих управление, руководителей организаций, осуществляющих функции органов власти. Если программа рассчитана на длительный срок и была принята скажем при одном «властном» мэре, то где гарантии, что она будет столь же приоритетна для сменившего его у руля?

Четвертое. Сегодня в государственном управлении России бюджетные приоритеты и ограничения, решения Минфина (это прослеживается и в Законе) имеют приоритет над решениями любого другого ведомства, включая и Минэкономразвития. Но у Минфина нет и не может быть собственной стратегии в отношении общего экономического или человеческого развития. Бюджетное планирование и бюджетный контроль, «актуализация форм и механизмов обеспечения сбалансированности и устойчивости региональных и муниципальных финансов» — это совершенно иные задачи и функции, чем «упорядоченное» обеспечение социально-экономического развития территорий с самыми различными экономическими и политическими характеристиками. Поможет ли обсуждаемое объединение этих двух министерств? Спорно. Приоритеты все равно надо расставлять. Что важнее: сбалансированность бюджетов или человеческое развитие?

Пятое. В Законе основными документами, в котором отражаются результаты мониторинга реализации документов стратегического планирования, опять-таки обозначены доклады и отчеты, подразумевающие оценки прошлого, того, что было сделано. Привычное планирование на основе опыта, стимулирование на основе ошибок и достижений. И ответственность в Законе предусмотрена не в связи с отказом от обязательств, откровенного их неисполнения, в том числе по причине сопротивления изменениям или оппортунистического поведения, а за нарушение законодательства. Бюрократия торжествует. Стратегический контроль не предполагает оценки фактов по поводу того, правильно или неправильно осуществлялась реализация стратегии. Главное — это контроль изменений и результатов с точки зрения их влияния на будущее, определение и оценка результативности

необходимой корректировки стратегических планов и, прежде всего, политик.

Наконец. Может ли стратегическое планирование как оно представлено в Законе способствовать именно **устойчивому** социально-экономическому развитию? В упомянутом ранее Указе Президента РФ, в отличие от Закона, есть определение устойчивого развития: «гармоничные позитивные **изменения** в важнейших сферах жизнедеятельности личности, общества и государства, обеспечивающие за счет системы целенаправленных и долгосрочных социально-экономических мер **способность** Российской Федерации противодействовать внутренним и внешним угрозам национальной безопасности государства». Если оценки и корректировки базировать на показателях, то в Законе как раз и не наблюдается их интегральности и «стратегичности», важной для принятия решений. Для стратегии – это показатели достижения целей социально-экономического развития, в прогнозах – показатели развития по отдельным видам экономической деятельности, в планах мероприятий – показатели реализации стратегии и их значения, установленные для каждого этапа реализации стратегии. Это все тактика, а не стратегическое управление. Очень важно, чтобы показатели отслеживали не материальные достижения, то есть «играли» на отчетность, пройденный путь, а складывающиеся возможности, приближающиеся изменения и необходимые характеристики потенциала, развитие способностей, то есть смотрели в будущее. Развитие – это необходимые изменения, обеспечивающие за счет определенных мер (политик) достаточную способность.

Предшествующие многочисленные попытки принятия и использования стратегий «социально-экономического развития» привели многих руководителей и должностных лиц публичного управления к убеждению в минимальной практической полезности этих «документов». То, что принятый Закон предлагает рассматривать стратегии не как документы, а как деятельность вовсе не решает эту проблему недоверия, а единственно декларирует обязательный характер реализации плана мероприятий, принятого в соответствии со стратегическим планом, то есть обязывает включать стратегические задачи в привычное решение текущих проблем. При этом привычно забывается, что как научная идея и практическая технология стратегическое управление – это не управление по целям и задачам, которые стоят или ставятся перед организацией как средством их решения, а управление внешней средой, то есть скорее обязательствами, чем целями как элементом внутренней среды. Попытки улучшить показатели внутренней среды без соответствия с требованиями и возможностями, предоставляемыми внешней средой, приведут просто к излишним

затратам или снижению ценности активов. Главная особенность стратегий и ее принципиальное отличие от тактических построений в том, что она не подразумевает буквально директивные мероприятия, а проецирует результаты. В процессе движения к намеченным результатам, состояниям мероприятия подбираются **ситуационно**, а не в соответствии с неким, еще и обязательным, планом, при этом планируются, организуются, стимулируются и контролируются изменения.

Закон № 172-ФЗ имеет ключевую составляющую, которая делает его полезным, важным: в Законе прослеживается подход к стратегическому планированию как инструменту развития территорий, а не отдельных организационных объединений или планированию мероприятий, заточенных исключительно под текущую деятельность органов публичной власти по поводу использования средств бюджета. Это существенно меняет устоявшиеся, привычные методы управления в органах публичной власти, в которых сложились предпосылки, ориентированные на управление организациями, организуемыми действиями, а не территориями.

К сожалению, в Законе очень четко проводится положение о стратегическом планировании как средстве достижения целей и решении задач, тогда как главное в стратегии – это инициация и проведение изменений, на которые и должен быть ориентирован «комплекс мероприятий». Точнее, как в Указе Президента РФ – комплекс мер (еще точнее – политик). Управление изменениями, осуществляется ли оно через стратегические задачи, отклик на слабые сигналы (предвосхищение событий) или реализацию сдвигов, предусматривает особые процедуры преодоления неизбежного эффекта сопротивления изменениям и организацию стратегического контроля, а сопровождающее выход на изменения управление потенциалом предполагает особую систему оперирования специально создаваемыми активами [5].

В чем заключается ключевая роль стратегий в организации и осуществлении управления? **Без компетентных стратегий организационные системы автоматически устаревают.** Нет другого лекарства против устаревания кроме стратегий, обеспечивающих развитие потенциала (способностей во внутренней среде и возможностей во внешней среде управления). Тактика помогает сохранять функциональные возможности, но требует во времени монотонного увеличения привлекаемых ресурсов. В силу ограниченности ресурсов и закономерного, естественного увеличения энтропии рано или поздно все, что имеет цель, специфично, формально структурировано под назначение или функцию ломается, разваливается, вытесняется. В том числе формальная целеориентированная «долговременная» стратегия. Сколько не латай старый

кафтан, рано или поздно носить его станет невозможно. Прогнозы следуют за стратегиями, а не наоборот. Вне признанной стратегии прогноз – это не управленческое решение, не норма, а публицистика. Что сейчас происходит с «предсказаниями» по поводу курса рубля и ценой на нефть и соответственно с принятием бюджета? Арифметика без смысла и поиска нужных изменений. Только тактика: будут реальные деньги в бюджете – жить будем лучше, не будет «рентных» доходов – будем жить похуже.

Закон предусматривает, что система стратегического планирования должна быть создана к 1 января 2017 года. Что надо сделать сейчас, чтобы блеск этого Закона в очередной раз не обернулся его нищетой, чтобы полезное и нужное для публичного управления дело не превратилось в бессмысленное планирование и еще более бессмысленную отчетность? В принципе очень важно, чтобы у лиц, принимающих решения, сформировалось ясное понимание того факта, что стратегии есть инструмент управления изменениями в среде действий, а не самими ориентированными на некие цели действиями. Стратегическое управление предполагает согласие с задаваемым им видением. Здесь главное – это создание подлинного взаимодействия между органами власти субъекта федерации и органами местного самоуправления, их совместная работа над документами. А не разработка нового закона субъектом федерации и формальное его выполнение на уровне муниципальных образований. При этом необходимо помнить, что в центре внимания субъекта федерации должно быть развитие территории, безопасность и качество жизни, а для муниципальных образований основное – это благополучие домашних хозяйств и рост человеческого капитала.

Для субъекта федерации в рамках применения Закона важно рассмотреть зональное разделение территории и формирование в некоторой степени даже конкурирующих стратегий развития, в том числе на основе использования ресурсов государственных, отраслевых и целевых программ. Каждая из «вышестоящих» стратегий есть политика, на основе которой конструируется «нижестоящая» стратегия. Мы говорим о политике как о механизме координации стратегической и оперативной деятельности, в отношении которой они действуют как регламентирующие, но отражающие реалии внешней среды, то есть смыслы, ценности, символы, возможности извлечения дохода и получения ресурсов, а не проблемы исполнения функций или предписаний. Недопустимо, чтобы одна стратегия просто «переписывала» другую. Стратегии отдельных муниципальных образований связываются со стратегией субъекта федерации через зональные и межмуниципальные стратегии с их особыми интересами, с учетом их текущего потенциала и пр.

До 1 января 2017 года органам местного самоуправления в сфере стратегического планирования предстоит:

- разработать и принять план подготовки документов стратегического планирования, который должен содержать сроки разработки и утверждения (одобрения) документов стратегического планирования, а также нормативные правовые акты, определяющие порядок разработки и корректировки документов стратегического планирования, осуществления мониторинга и контроля реализации документов стратегического планирования;
- привести в соответствие с Федеральным законом № 172-ФЗ действующие документы стратегического планирования, принятые ранее, равно как принять решение о необходимости разработки стратегии развития муниципального образования;
- определить службу, которая будет заниматься вопросами стратегического планирования в соответствующем муниципальном образовании, закрепить необходимые полномочия в муниципальном нормативном акте, организовать подготовку муниципальных служащих (указанный орган лучше создавать при представительном органе, в его аппарате, а не в рамках исполнительно-распорядительного органа);
- установить форму, порядок и сроки общественного обсуждения проекта документа стратегического планирования в муниципальном образовании и закрепить их в муниципальном нормативном правовом акте;
- определить порядок осуществления мониторинга реализации документов стратегического планирования, закрепить его в муниципальном нормативном акте.

Эту работу нельзя пускать на самотек, если мы хотим, чтобы в Российской Федерации появилось система стратегического планирования, ориентированная на развитие территории и повышение производительности ресурсов. Подготовка документов одновременно должна работать и на подготовку кадров, для которых стратегическая деятельность станет профессиональной. В каждом муниципальном образовании должны быть хотя бы 1–2 специалиста, способные конструировать и продвигать стратегии, способные проводить изменения. В структуре аппарата губернатора или правительства субъекта федерации необходимо создать управление стратегического планирования, которое также должно взять на себя функции по методическому обеспечению и консультационному сопровождению стратегического планирования в муниципальных образованиях. Сегодня главное не упустить время, успеть подготовить людей в аппарате, государственных и муниципальных служащих, которые, начиная с 2017 года, смогут наладить систему стратегического управления на территориях.

Есть ясная цель – обеспечить через зональные и межмуниципальные стратегии программное управление и управление по результатам, взаимосвязь между государственной властью и местным самоуправлением через экономический интерес домашних хозяйств, а не административное принуждение органов управления, создать эффективное местное управление, в том числе запустить механизмы частно-публичного партнерства. Давайте ориентироваться не на директивное написание стратегии некими фирмами и растрату бюджетных средств на «документы», а на создание способности органов публичной власти осуществлять стратегическую деятельность и управлять с помощью политик, а не директив. Публичные стратегии – это не стратегии губернатора или мэра.

Это стратегии субъекта федерации, муниципального образования, стратегии территории, а не организации и ее руководителя.

Если мы ставим во главу угла необходимость влиять на стратегию, управлять ее реализацией – мы превращаем стратегию в элемент внутренней среды, инструмент частной власти. Стратегия тогда полезна и действенна, если вводится в управление как внешняя среда решений и действий, инструмент проведения изменений. Реализация стратегии заключается в ее признании агентами как компетентных, не подлежащих критике принципов принятия решений и ведения дел, а дело «стратега» придать этим принципам понятную и действенную форму и предусмотреть необходимые механизмы проведения и контроля изменений.

Литература:

1. О стратегическом планировании в Российской Федерации: Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
2. Нормативное регулирование государственного стратегического планирования [электронный ресурс]: направления деятельности Министерства экономического развития Российской Федерации. Документ опубликован не был. URL: <http://www.economy.gov.ru/minec/activity/sections/strategicPlanning/regulation/> (дата обращения 25.10.2015).
3. Стратегическое планирование в регионах и городах России: обновление стратегий, обновление смыслов. Доклады участников XIII Общероссийского форума лидеров стратегического планирования. Санкт-Петербург, 27–28 октября 2014 г. / Под ред. Б. С. Жихаревича. СПб: МЦСЭИ «Леонтьевский центр», 2015. 104 с.
4. Полный текст Указа № 536 от 12 мая 2009 года [электронный ресурс]. URL: <http://www.lj.rossia.org/users/anticompromat/587675.html> (дата обращения 25.10.2015).
5. *Кириллов Л. Г.* Управляем будущим: наука и мастерство стратегического управления: монография. Екатеринбург: Издательство УМЦ УПИ, 2014. 248 с.

References:

1. On the strategic planning in the Russian Federation: the Federal Law of June 28, 2014 № 172-FL [e-resource]. Access from the reference and legal system «ConsultantPlus».
2. Legal regulation of state strategic planning [e-resource]: activities of the Ministry of Economic Development of the Russian Federation. Document has not been published. URL: <http://www.economy.gov.ru/minec/activity/sections/strategicPlanning/regulation/> (date of reference: 25.10.2015).
3. Strategic Planning in Regions and Cities of Russia: strategy update, the update of meanings. Reports of participants of the XIII All-Russian Forum of Strategic Planning Leaders. St. Petersburg, 27–28 October 2014 / Ed. by Zhikharevich B. S. SPb: International Centre for Social and Economic Research «Leontiev Centre», 2015. 104 p.
4. The full text of the Decree № 536 of May 12, 2009 [e-resource]. URL: <http://www.lj.rossia.org/users/anticompromat/587675.html> (date of reference: 25.10.2015).
5. *Kirillov L. G.* Manage the future: science and strategic management skills: monograph. Yekaterinburg: Publishing house of the Training Center of the Ural Polytechnic Institute, 2014. 248 p.

КООРДИНАЦИЯ КАК МЕТОД ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ (НА ПРИМЕРЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОСТРОВОВ ГЕРНСИ И ДЖЕРСИ)

Максуров А. А.

кандидат юридических наук, преподаватель кафедры теории истории государства и права Ярославского государственного университета им. П. Г. Демидова (Россия), 150000, г. Ярославль, ул. Советская, 14, maxurov78@yandex.ru

УДК 342.9(423.4)
ББК 67.401.0(4Вел7)

Цель: исследование направлено на анализ применения в государственном и муниципальном управлении Гернси и Джерси координационных норм и механизмов регулирования.

Методология и методы: используются методы системного анализа и формальной логики, историко-правовой подход и метод сравнительного правоведения.

Результаты и области применения: в исследовании рассмотрены возможности применения координационных механизмов в государственном и муниципальном управлении.

Научная новизна: впервые применен координационный подход к рассмотрению правовых явлений, благодаря которому можно исследовать правовое явление под новым углом зрения. Это дает возможность повышения эффективности правовой деятельности. Обычно координационные нормы права не являются предметом отдельного исследования. Такое исследование проводится автором впервые на примере законодательства таких европейских стран как Гернси и Джерси, используя широкий спектр юридических материалов.

Ключевые слова: координация, юридические технологии, эффективность, правовое исследование, сотрудничество

COORDINATION AS A METHOD OF THE STATE AND MUNICIPAL ADMINISTRATION (ON THE EXAMPLE OF LEGISLATION OF ISLANDS GUERNSEY AND JERSEY)

Maksurov A. A.

Candidate of Law, Lecturer, Department of Theory of State and Law History, Yaroslavl State University named after P. G. Demidov (Russia), 14, Sovetskaya st., Yaroslavl, 150000, maxurov78@yandex.ru.

Purpose: Study aims to analyze the use of public and municipal administration of Guernsey and Jersey of the coordinating standards and regulatory mechanisms.

Methodology and methods: uses the methods of system analysis and formal logic, historical and legal approach and the method of comparative law.

Results and applications: the article discussed the possibility of using the coordination mechanisms in the public and municipal management.

Scientific novelty: the first application of the coordination approach to the consideration of legal phenomena, through which you can explore the legal phenomenon from a new angle. This makes it possible to increase the efficiency of the legal action. Generally coordinating legal norms are not the subject of a separate study. A study conducted by the author for the first time on the example of legislation of such European countries as Guernsey and Jersey, using a wide range of legal materials.

Key words: coordination, legal technology, efficiency, legal research, cooperation.

Проблемы смешения координации с другими социально-правовыми феноменами безусловно связаны с тем, что координация – понятие многообразное и многостороннее. Она изучается не только общественными науками (социологией, политологией, педагогикой и многими другими), но и науками о человеке, природе и т.д. В математике имеется Декартова система координат. В биологии рассматривается координация видов живых существ. В физиологии человека ведут речь о координации движений, под которой понимается управление работой отдельных мышечных групп, осуществляющееся при достижении определенной задачи в реальном времени и пространстве [1, с. 123].

Однако для нас наиболее важны вопросы координации социальных взаимосвязей, поскольку право – основной социальный регулятор, регулятор взаимодействия людей в социуме. При этом нельзя не учитывать и антропологический фактор. Как писал Б. Ф. Ломов: «Именно он (человек – А.М.) организует процесс регулирования и тем самым координирует работу всех элементов системы, связывая их в единое целое» [2, с. 34].

Целью автора было рассмотреть применение координационных механизмов как способов управления на примере правовой системы таких «карликовых» стран Европы как острова Гернси и Джерси.

Обычно юристы обходят стороной их правовую систему, испытывавшую значительное британское влияние (под чьей юрисдикцией, в конце концов, они и находятся).

Тем не это отнюдь не означает отсутствие в законодательстве Гернси и Джерси прогрессивных подходов к использованию координационных механизмов в управлении, чему позавидовали бы и более обширные по территории, населению и экономике европейские страны.

В законодательстве Гернси координационные механизмы в той или иной форме предусмотрены в части образования, приема на службу, в сфере организации работы государства со средствами массовой информации.

Действенные механизмы координации в сфере правоохранительной деятельности, охраны общественного порядка, прав и свобод граждан указаны в Policy, legislation and administration team criminal justice strategy coordinator egiv job description job overview [3]. Там определен субъект, который координирует деятельность органов власти; определены субъекты, чья деятельность координируется; указаны направления координации. Определены и основные обязанности по координации: участие в обмене информацией, содействие разработке и реализации стратегии, использование коллегиальных и совместных форумов, обмен знаниями в данной сфере. Для этого согласовываются ключевые показатели эффективности стратегии, запланированные результаты реализации стратегии, восполняются пробелы в правовом регулировании и т.п. Для того, чтобы управлять процессом координации необходимо поддерживать постоянное взаимодействие с заинтересованными сторонами, оперативно решать вопросы пересмотра стратегии, следить за сроками исполнения, изучать различные способы реализации

стратегии. Необходимо также разрабатывать и поддерживать эффективную коммуникационную стратегию. Особое внимание следует уделять координационной методологии управления, в том числе, в части координационного планирования. Расчета бюджета и рисков. координировать осуществление жизнеспособных всех проектов на раннем этапе их реализации и т.п.

Впервые в законодательстве Европы на уровне нормативного акта предъявлены основные требования (критерии) к должностному лицу, осуществляющему координационную деятельность. Среди них выделены: отличные навыки межличностного общения и способность уверенно справиться с широким диапазоном проблем, умение работать с людьми и управлять разрешением любого конфликта мнений строго конструктивно, обеспечить хорошие деловые результаты. Отличные коммуникативные навыки, как устные, так и письменные связаны с возможностью настройки коммуникации с учетом различных аудиторий, чтобы максимизировать понимание. Требуется острый аналитический ум и способности для выявления, обобщения и оценки соответствующих данных, анализа затрат / выгод и обоснование решений. Необходима целеустремленность и организованность, гибкость в общении и управлении, но при сохранении высокого уровня точности и внимания к деталям. Важен опыт управления правовыми проектами проверенными управленческими навыками и методами. Приветствуется умение работать эффективно, как автономно с минимальным надзором, так и в качестве части команды. Целесообразно уметь уверенно работать с данными, связанные с производительностью, для поддержки надлежащего уровня оказания государственных услуг, одновременно – в соответствии с согласованными планами и возможностями. Не будет лишним опыт работы с важной и конфиденциальной информацией. В целом, от такого государственного служащего ожидается внутренняя целостность и зрелость. Желательны значительная квалификация в юриспруденции, знание системы уголовного правосудия, готовность принять участие в обучении, в том числе, за пределами острова.

Для указанных лиц предусмотрены и компетенции. Например, видя общую картину, следует активно и по собственной инициативе искать новые достижения в сфере координации и делиться опытом собственной работы, активно перенимать идеи из широкого круга

источников и сторон, используя для этого собственное критическое мышление. Координатор должен обладать навыками принятия эффективных решений, в том числе, признавать новые модели и тенденции в широком диапазоне фактических данных. Любой координатор априори должен обладать навыками командной работы. Есть свои требования и к общению: связь с использованием соответствующих стилей, методов и сроков, в том числе цифровых каналов, чтобы максимизировать понимание и влияние. Координатор должен передавать энтузиазм и энергию о своей работе и поощрять других делать то же самое. Сотрудничая координатор должен установить отношения с широким кругом заинтересованных сторон. Он должен уметь управлять эффективностью и качеством, уметь работать с исками и смягчать негативные последствия наступления рискованных случаев. От него требуется показать позитивный подход в соответствии целями деятельности команды, которые действительно имеют значение.

Работа правительства осуществляется посредством координационного органа, известного как Совет политиков из числа руководителей государственных департаментов. Одновременно департаменты сами по себе являются органами координации.

Например, Департамент внутренних дел координирует работы и использование всех имеющихся ресурсов, «чтобы построить и защитить безопасное и справедливое общество».

Однако и сам Совет политиков выполняет координационные функции в части корпоративной экологической политики, корпоративной социальной политики, внешних связей, координации использования государственной собственности в бизнес-процессах.

Подводя итоги, отметим, что координационные нормы в правовой системе Гернси не являются распространенными. Они охватывают не все возможные сферы применения механизмов координации.

Тем не менее, мы можем говорить о достаточно высоких стандартах качества данных норм.

Кроме того, редкостью для европейского права является разработка критериев и компетенций для государственных служащих, ответственных за координацию.

Также можно только приветствовать и перенимать практику предоставления временных полномочий государственным служащим по координации действий.

В Джерси также нет единого конституционного акта, в котором были бы представлены координационные нормы.

Между тем, координационные полномочия у должностных лиц распространены достаточно широко.

В Protection of freedoms Act указан порядок координации работы с едиными банками данных в сфере общественной безопасности [4].

В Crime (Sentences) Act определены координационные полномочия в сфере борьбы с преступностью [5]. В Police Act эти положения конкретизированы [6].

Важные координационные нормы заключены в Immigration, Asylum And Nationality Act [7].

Законодателем и исполнительной властью Джерси достаточно широко используются в своей практике механизмы юридической координации.

Например, в том же акте есть указание, что отдел главного министра находится в центре правительства и обеспечивает руководство и координацию стратегического планирования во всех государственных органах. Отдел обеспечивает административную и исполнительную поддержку и консультации по вопросам политики главного министра и Совета министров и несет ответственность за ряд вопросов, в том числе; поддержку и консультирование главного министра и Совета Министров в установлении координационных механизмов, обеспечивает согласованное достижение приоритетов.

Координация рассматривается как принцип построения системы власти.

Так, в Report of Department of Health and Social Services – structure and organisation указано, что «...в отдельных организационных единицах и координационных органах между подразделениями) по отношению к своим внутренним структурам и механизмам координации. Во-вторых, создается Департамент... с иерархической структурой и механизмом координации, который он использует...» [8].

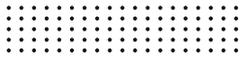
Почти то же самое отмечено и в Report of Environment Department: Draft Supplementary Planning Guidance – Design Guidance for St. Helier – draft for consultation [9].

В Report of Keeping Jersey Special сказано, что «... для баланса интересов в политике была усилена координация работы во всех департаментах, которая выделяет общие... столпы политики и, кроме того, показывают степень координации между департаментами, что, возможно, не всегда было очевидно...» [10].

Отсутствие координации указывается в качестве одной из причин низкой эффективности органов власти, как это отмечено в Report of Machinery of government review: «...а также замечается отсутствие координации председателей Комитета в общем смысле... Кроме того, есть надежда, что может быть координация, но без переопределения прерогативы для нее» [11].

Координация рассматривается и как способ снижения расходов на государственное управление.

Так, в Strategic Aims Report and Discussion Paper указано, что «...услуги, которые мы предоставляем должны быть более скоординированными, следует избегать дублирования и ненужных расходов. Это означает не только более эффективную координацию между



Максуров А. А.

ведомствами государства, но также координацию со всеми многочисленными добровольными и частными организациями, работающими на острове...» [12].

В результате мы приходим к выводу, что координационные правовые нормы широко используются в законодательстве и практике Джерси. Ими охвачены наиболее важные сферы общества. В системе органов

государственной власти координационные полномочия предусмотрены у государственных служащих различных уровней. При необходимости создаются специальные координационные органы власти.

Между тем, во многих случаях не формализованы координационные процедуры и не предусмотрены формы координационного регулирования.

Литература:

1. Бахматов В. К. Физиология человека. М., 2004.
2. Ломов Б. Ф. Человек и техника. М., 1966.
3. Policy, legislation and administration team criminal justice strategy coordinator egiv job description job overview [электронный ресурс]. URL: <http://www.gov.gg/CHttpHandler.ashx?i4&p=0> (дата обращения 27.10.2015).
4. Protection of freedoms Act [электронный ресурс]. <http://www.statesassembly.gov.je> (дата обращения 27.10.2015).
5. Crime Act [электронный ресурс]. URL: <http://www.statesassembly.gov.je/AssemblyPropositions/2007/> (дата обращения 27.10.2015).
6. Police Act [электронный ресурс]. URL: <http://www.statesassembly.gov.je/AssemblyPropositions/2009/1677-7942-2972009.pdf#search=Act> (дата обращения 27.10.2015).
7. Immigration, Asylum And Nationality Act [электронный ресурс]. URL: <http://www.statesassembly.gov.je/AssemblyPropositions/2010/26229-38192-146201> (дата обращения 27.10.2015).
8. Report of Department of Health and Social Services – structure and organisation [электронный ресурс]. URL: <http://www.statesassembly.gov.je/Pages/Reports.aspx?page=2&querycoordination> (дата обращения 27.10.2015).
9. Report of Environment Department: Draft Supplementary Planning Guidance – Design Guidance for St. Helier – draft for consultation [электронный ресурс]. URL: <http://www.statesassembly.gov.je/Pages/Reports.aspx?page=2&query=coordination> (дата обращения 27.10.2015).
10. Report of Keeping Jersey Special [электронный ресурс]. URL: <http://www.statesassembly.gov.je/Pages/Reports.aspx?page=2&query=coordination> (дата обращения 27.10.2015).
11. Report of Machinery of government review [электронный ресурс]. URL: <http://www.statesassembly.gov.je/Pages/Reports.aspx?page=2&query=coordination> (дата обращения 27.10.2015).
12. Strategic Aims Report and Discussion Paper [электронный ресурс]. URL: <http://www.statesassembly.gov.je/Pages/Reports.aspx?page=2&query=coordination> (дата обращения 27.10.2015).

References:

1. Bakhmatov V. K. Human physiology. M., 2004.
2. Lomov B. F. Man and Technology. M., 1966.
3. Policy, legislation and administration team criminal justice strategy coordinator egiv job description job overview [e-resource]. URL: <http://www.gov.gg/CHttpHandler.ashx?i4&p=0> (date of reference: 27.10.2015).
4. Protection of freedoms Act [e-resource]. <http://www.statesassembly.gov.je> (date of reference: 27.10.2015).
5. Crime Act [e-resource]. URL: <http://www.statesassembly.gov.je/AssemblyPropositions/2007/> (date of reference: 27.10.2015).
6. Police Act [e-resource]. URL: <http://www.statesassembly.gov.je/AssemblyPropositions/2009/1677-7942-2972009.pdf#search=Act> (date of reference: 27.10.2015).
7. Immigration, Asylum And Nationality Act [e-resource]. URL: <http://www.statesassembly.gov.je/AssemblyPropositions/2010/26229-38192-146201> (date of reference: 27.10.2015).
8. Report of Department of Health and Social Services – structure and organisation [e-resource]. URL: <http://www.statesassembly.gov.je/Pages/Reports.aspx?page=2&querycoordination> (date of reference: 27.10.2015).
9. Report of Environment Department: Draft Supplementary Planning Guidance – Design Guidance for St. Helier – draft for consultation [e-resource]. URL: <http://www.statesassembly.gov.je/Pages/Reports.aspx?page=2&query=coordination> (date of reference: 27.10.2015).
10. Report of Keeping Jersey Special [e-resource]. URL: <http://www.statesassembly.gov.je/Pages/Reports.aspx?page=2&query=coordination> (date of reference: 27.10.2015).
11. Report of Machinery of government review [e-resource]. URL: <http://www.statesassembly.gov.je/Pages/Reports.aspx?page=2&query=coordination> (date of reference: 27.10.2015).
12. Strategic Aims Report and Discussion Paper [e-resource]. URL: <http://www.statesassembly.gov.je/Pages/Reports.aspx?page=2&query=coordination> (date of reference: 27.10.2015).



НОВОСТИ НАУЧНОЙ ЖИЗНИ

РАЗВИТИЕ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ В РОССИИ: НОВЫЕ ПЕРСПЕКТИВЫ И НОВЫЕ ТЕХНОЛОГИИ (ПО ИТОГАМ XIV ОБЩЕРОССИЙСКОГО ФОРУМА «СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ В РЕГИОНАХ И ГОРОДАХ РОССИИ»)

Победин А. А.

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

УДК 338.26(470)
ББК 65.054.104

В статье проводится обзор XIV общероссийского форума «Стратегическое планирование в регионах и городах России», состоявшегося 19–20 октября 2015 года в Санкт-Петербурге. Рассмотрены основные темы форума и отдельные выступления. Особое внимание автор уделяет проблемам реализации федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации», а также вопросам долгосрочного прогнозирования.

DEVELOPMENT OF STRATEGIC PLANNING IN RUSSIA: NEW PERSPECTIVES AND NEW TECHNOLOGIES (FOLLOWING XIV ALL-RUSSIAN FORUM «STRATEGIC PLANNING IN REGIONS & CITIES OF RUSSIA »)

Pobedin A. A.

Candidate of Sciences (Economy), Associate Professor, Assistant Professor of the Economics and Management Department of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), 66, 8 marta St., Yekaterinburg, 620990, alexandr.pobedin@uapa.ru

The article reviews the XIV All-Russian Forum “Strategic Planning in the Regions and Cities of Russia”, held on 19–20 October 2015 in St. Petersburg. Described the main topics of the forum and individual performances. Particular attention is paid to the problems of implementation of the federal law “On the strategic planning in the Russian Federation”, as well as issues of long-term forecasting.

Стратегическое планирование территориального развития для России явление не новое. Первые стратегии на региональном и городском уровне были разработаны еще в конце 90-х годов прошлого века. Значительно позднее появляются стратегические документы федерального уровня, среди которых, Концепция



Победин А. А.

долгосрочного социально-экономического развития РФ до 2020 года, принятая в 2008 году. После этого стратегирование перестало быть «инициативой» отдельных территорий – началась массовая подготовка стратегических документов во всех регионах РФ. Наконец, в 2014 году был принят федеральный закон 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», восполняя правовой вакуум и встраивая стратегическое планирование в систему государственного и муниципального управления в России. В течение всего этого времени весьма остро встает вопрос обмена передовым опытом применения стратегических инструментов территориального развития и ведущей площадкой такого обмена становится ежегодный форум «Стратегическое планирование в городах и регионах РФ», собираемый с 2002 года в Санкт-Петербурге.

В 2015 основная идея форума была сформулирована так: «Пространство выбора и выбор пространства». Проблематику пленарных заседаний, дискуссий и круглых столов можно условно разделить на три блока. Первый – организационные аспекты стратегического планирования, в том числе, развитие нормативно правовой базы, разработка и реализация стратегических документов на федеральном уровне, на уровне макрорегионов, федеральных округов, субъектов РФ и муниципальных образований. Второй блок – обсуждение различных технологий стратегического планирования и особенности их реализации в условиях современной России. Третий блок – инструменты социально-экономического развития территорий и опыт их применения в регионах и городах РФ. Ниже приводится перечень основных проблем, нашедших обсуждение на форуме, распределенных по трем указанным блокам.

Организационные аспекты стратегического планирования:

- *Вопросы реализации положений федерального закона 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»*
- *Разработка Стратегии развития социально-экономического развития РФ до 2030 года*
- *Проблемы разработки стратегий макрорегионов, их координации со стратегиями федеральных округов и субъектов РФ*
- *Особенности стратегического планирования в отдельных регионах*
- *Реализация ключевых стратегических приоритетов социально-экономического развития России*

Технологии стратегического планирования и особенности их реализации в условиях современной России:

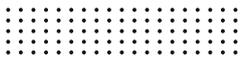
- *Инструменты долгосрочного прогнозирования*
- *Разработка и реализация стратегий в условиях неблагоприятной макроэкономической конъюнктуры*
- *Пространственное планирование*
- *Координация социально-экономического и пространственного планирования*
- *Управление реализацией стратегий*

Инструменты социально-экономического развития территорий:

- *Приоритетные промышленные проекты*
- *Повышение региональной конкурентоспособности*
- *Международное и приграничное сотрудничество*
- *Инструменты «зеленой экономики»*
- *Инвестиционные проекты комплексного развития территории*
- *Развитие транспорта и инженерной инфраструктуры*
- *Развитие туризма*
- *Инновационные стратегии*
- *Развитие социальной сферы*
- *Развитие человеческого и пространственного экономического потенциала*
- *Региональный и муниципальный маркетинг*

Стержневую роль на текущем форуме занимали **вопросы реализации федерального закона 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»**. Интерес к данной проблеме понятен – несмотря на факт принятия закона в 2014 году, основная работа по реализации документа все еще впереди. Согласно ст. 47 закона 172-ФЗ в течение 2015 года проводится подготовка нормативных актов по порядку разработки и корректировки стратегических документов, в течение 2016 года предполагается привести в соответствие с требованиями нового закона текущие стратегические документы. Участники форума неоднократно подчеркивали значимость принятия закона о стратегическом планировании. В частности, В. Н. Княгинин, президент Фонда «Центр стратегических разработок» выделил в качестве положительной стороны нового закона регламентацию полного жизненного цикла разработки стратегических документов, повышение нацеленности на результаты их реализации (по схеме: проблемы – цели – ресурсы – система показателей) и создание четкой иерархии стратегической документации.

З. А. Кучкаров, директор НП «Центр инноваций и высоких технологий «Концепт», отметил, что для реализации ФЗ-172 необходимо разработать 32 типа нормативных актов на федеральном уровне и 12 – на уровне субъектов РФ. При этом было отмечено, что основные риски реализации закона связаны с отсутствием



Победин А. А.

процедуры выработки и согласования стратегических целей, процедуры корректировки документов стратегического планирования в зависимости от результатов мониторинга, механизма учёта международных обязательств РФ и отсутствием определений большей части (ок.70%) понятий, применяемых в законе. Для успешной реализации закона необходимым является определение понятия «объект стратегического планирования и управления», расширение состава участников стратегического планирования (для учета интересов международных партнеров и хозяйствующих субъектов), создание межведомственной рабочей группы для горизонтального согласования стратегических целей. Отметим, что на проблему межведомственного согласования неоднократно указывали многие выступающие.

Законом 172-ФЗ предусматривается создание федеральной информационной системы стратегического планирования, посредством которой будет осуществляться государственная регистрация страт. документов, ведение федерального реестра документов страт. планирования, мониторинг и контроль их реализации, мониторинг эффективности деятельности участников стратегического планирования (ст.14). Поэтому вопросы по созданию такой информационной системы вызывает особый интерес у представителей органов государственного и муниципального управления. О. Н. Рудь, начальник Управления Федерального казначейства, в ходе своего выступления пояснила, что вместо разработки новой информационной системы, для целей реализации ФЗ-172 будет использоваться государственная автоматизированная информационная система «Управление», созданная еще в 2009–2010 годы, и успешно применяемая для решения задач государственного управления. Для этого потребуются модернизировать существующую систему. Однако планируется, что уже с мая 2016 года мониторинг и контроль реализации документов стратегического планирования будет осуществляться в ГАС «Управление», а функции разработки и согласования проектов документов стратегического планирования появятся в системе уже в сентябре 2016 года.

172-ФЗ предусматривает **разработку долгосрочного прогноза** на весь период действия стратегии. Для разработки надежного прогноза необходима соответствующая информационная поддержка и наличие информационно-аналитической системы, для обеспечения информационной базы и прогнозно-аналитического инструментария. Вопросам долгосрочного прогнозирования был посвящен отдельный круглый стол в программе форума.

Опытом разработки модели социально-экономической деятельности региона для целей долгосрочного прогнозирования поделился с участниками форума В. А. Цыбагов, профессор Северного (Арктического) федерального университета им. М. В. Ломоносова

(см. рис. 1). При построении такой модели необходимо решение следующих задач: разбиение экономики региона на ряд экономических агентов, моделирование выпускаемой продукции, моделирование внешнего окружения, разработка производственных функций экономических агентов, обеспечение динамического равновесия на рынках выпускаемой продукции, формирование информационной базы модели на основе общедоступной региональной статистики, верификация и коррекция отчетной информации. Для формирования общей модели воспроизводственного процесса в регионе объединяются производственные функции экономических агентов посредством рынков производимой и приобретаемой продукции.

О практике применения информационных систем для анализа и прогнозирования социально-экономического развития рассказала в своем докладе К. И. Миллер, начальник отдела анализа и прогнозирования социально-экономического развития края Министерства экономического развития, инвестиционной политики и внешних связей Красноярского края. В Красноярском крае для указанных целей используются две информационные системы: АИС Регион-24 и АИС «План-прогноз». Система АИС Регион-24 позволяет решать следующие задачи: ввод и анализ показателей развития отдельных муниципальных образований, оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления, расчет нормативов потребления коммунальных услуг, анализ инфраструктуры муниципальных образований, мониторинг программ, реализуемых на муниципальном уровне.

Опыту разработки долгосрочного прогноза был посвящен доклад С. Н. Мангаловой, начальника управления анализа и сводного планирования социально-экономического развития Министерства экономического развития Новосибирской области. В 2015 году в этом регионе утверждены Методические указания по разработке прогноза социально-экономического развития, учитывающие требования 172-ФЗ. В прогнозе Новосибирской области (разработанном согласно утверждённой методике) предусмотрено два сценария: консервативный и умеренно-оптимистичный. Особенность данного прогноза – учет сдерживающих факторов, действующих в настоящее время в России, таких как замедление макроэкономической динамики, замедление роста мировой экономики, снижение мировых цен на нефть, ослабление курса рубля, рост издержек производства, сокращение инвестиций.

Стратегии устойчивого развития и территориального брендинга городов и регионов, мастер планы, стимулирование «зелёных инвестиций» в инфраструктуру, зеленая сертификация, внедрение ресурсосберегающих технологий в жилищное строительство и целый ряд других актуальных тем легли в основу программы

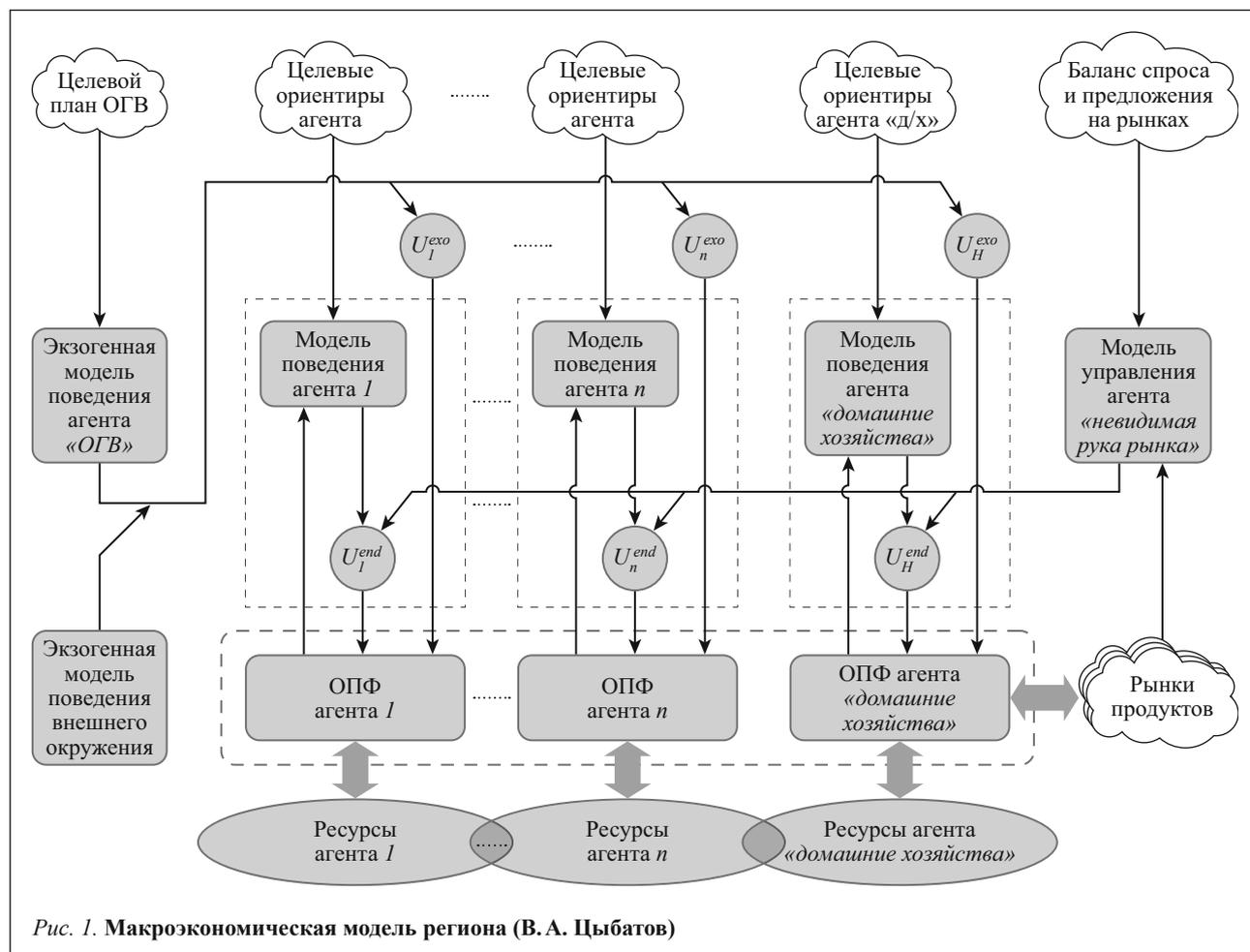


Рис. 1. Макроэкономическая модель региона (В. А. Цыбатов)

«Зеленого дня» Форума. Его работу открыл в ходе круглого стола «Инструменты и стратегии перехода к «зеленой экономике» лучший архитектор Италии 2013 г. Франческо Фреза.

К сожалению, в настоящем обзоре невозможно рассказать обо всех интересных выступлениях участников форума, а таких выступлений в рамках пленарных заседаний, круглых столов и дискуссий было очень много. Всего в рамках форума прошло 3 пленарных заседания и 36 акций, включая круглые столы, экспертные панели и семинары, на которых выступили порядка 300 докладчиков, модераторов и участников дискуссий. За два дня работы на мероприятиях форума выступили представитель Президента Российской Федерации в Северо-Западном федеральном округе В. И. Булавин, председатель Комитета Совета Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера Д. И. Азаров, статс-секретарь – заместитель Министра экономического развития Российской Федерации О. В. Фомичев, заместитель Министра экономического развития

Российской Федерации А. Л. Ведев, заместитель Министра финансов Российской Федерации А. М. Лавров, вице-губернаторы Санкт-Петербурга М. П. Мокрецов и И. Н. Албин, губернатор Томской области С. А. Жвачкин, статс-секретарь – вице-президент ОАО «РЖД» А. А. Мещеряков, заместитель председателя – член Правления Государственной корпорации «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)» А. Н. Клепач, директор АНО «ИРОФ» В. В. Климанов, председатель Правления Евразийского банка развития Д. В. Панкин, декан факультета свободных искусств и наук Санкт-Петербургского государственного университета А. Л. Кудрин и многие другие известные эксперты, представители государственных и бизнес-структур.

Такой интерес к вопросам, обсуждаемым на форуме, доказывает актуальность и значимость стратегического планирования в России. Сложная макроэкономическая ситуация лишь усиливает актуальность выбора верных стратегических приоритетов на национальном, региональном и муниципальном уровнях управления.

ТРЕБОВАНИЯ К РУКОПИСЯМ НАУЧНЫХ СТАТЕЙ, ПРЕДСТАВЛЯЕМЫМ ДЛЯ ПУБЛИКАЦИИ В ЖУРНАЛЕ

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

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

3. Требования к структуре статьи:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Примеры структурированных аннотаций:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Авторская аннотация призвана выполнять функцию независимого от статьи источника информации!

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

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

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

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

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

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

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

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

12. Ответственность за достоверность указанных сведений несет автор статьи.

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

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

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

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

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

REQUIREMENTS TO PUBLICATION OF ARTICLES IN THE JOURNAL

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

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

3. Requirements for the structure of the article:

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

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

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

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

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

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

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

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

- Agafonov N. N. Civil law: a textbook for high schools / Under the editorship of Kalpin A. G. The Ministry of Education of the Russian Federation, Moscow State Law Academy. Second edition, revised and enlarged. M.: Jurist, 202. 542 p.
- Gonthmaher E. The fate of the Russian state depends on will the new presiden be able to update the Russian political elite [E-resource]. URL: <http://www.liberal.ru/sitan.asp?Num=636> (date of access 23.01.2008).
- Orekhov S. I. Hypertext way of organizing virtual reality [E-resource] // Vestnik of Omsk State Pedagogical University: electronic scientific journal. 2006 [website]. URL: <http://www.omsk.edu/article/vestnik-omgpu-21.pdf> (date of access 10.01.2007).
- Abramov A. M. Silence of professionals // 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:		
<p>1 Moroz P. P. Analysis of the contradictions of fiscal and monetary policies of the EU to overcome the consequences of the present crisis</p> <p>Purpose. Study of the causes of the crisis in the EU member countries and contradictions of fiscal and monetary policies in overcoming the consequences of the present crisis.</p> <p>Methods. Analyzed the dynamics of the euro area economic development based on a comparison of macroeconomic indicators in Greece, Cyprus and other EU countries, namely, the volume of nominal gross domestic product, gross public debt, dynamics of investment in the economy, the unemployment rate, consumer price index, etc., “risk zone” for those countries whose economies most affected by the crisis are defined.</p> <p>Results. Based on the dynamics of basic macroeconomic indicators, based on evidence-based approaches and expertise, as well as own conclusions, investigated the relationship between the objectives of fiscal and monetary policies of the EU in the current crisis conditions of economic development in the Eurozone. Comparing the effects of financialization of the modern economy with the consequences of overproduction in the real sector of developed economies during the Great Depression (30-ies. Twentieth century.) author concludes the existence of contradictions in the implementation of fiscal and monetary policies of the EU to overcome the consequences of the present crisis.</p> <p>Scientific novelty. Scientific novelty consists in studying the relationship between fiscal and monetary policy, where the use of various tools and mechanisms for implementation of both policies are subject to a common goal – to overcome the consequences of the present crisis and sustainable economic growth in the EU in the future.</p>	<p>2 Julie E. M. Scott, Jill L. McKinnon and Graeme L. Harrison. Cash to accrual and cash to accrual: a case study of financial reporting in two NSW hospitals 1857 to post-1975 // Accounting, Auditing and Accountability Journal. Vol. 16. № 1.</p> <p>Purpose: study aims to analyze the development of workflow within the financial reports in two hospitals, financed by the state, in New South Wales for the period from 1857, after 1975.</p> <p>Methodology and Methods: A retrospective analysis based on technological and conceptual changes in the financial statements during the period. As a basic approach uses the theory of “stakeholders”, analysis is based on both primary and secondary data.</p> <p>Results and Applications: This study provides the historical context of the latest developments of reporting and accountability in the public sector in Australia. In particular, discussed in detail the issue of accounting on an accrual basis, which gives an idea about the nature of the transformation of accounting in public sector organizations, which can be extrapolated to other forms of jurisdiction and property.</p> <p>Scientific novelty: the regularities of changes (and stabilization) of the financial statements in the hospital associated with the social and political context are identified.</p>	<p>3 Kuritseva Yu. E. Long-term effects of restructuring city-mining enterprises (on example of municipal districts of Perm region)</p> <p>Purpose. Identification and evaluation of the intensity of the long-term impacts of restructuring the coal-mining regions, carried out in the conditions of market transformation.</p> <p>Methods. The study is based on the methods of the theory of functional specialization of settlements and the theory of restructuring. For the calculation methods were used economic and statistical analysis.</p> <p>Results and practical significance. The tendencies of socioeconomic development of coal profile municipalities of Perm region under restructuring are identified. Justified factors that increase the negative impact of structural adjustment programs on territorial development. Identified areas most affected by restructuring, and the key disadvantages of territorial development programs implemented.</p> <p>Scientific novelty. Disclosed a long-term negative consequences of the implementation of restructuring programs in the absence of clearly justified mechanisms of territorial development. Substantiated specifics influence programs of enterprise restructuring on various elements of complex spatial systems of settlement.</p>
Author’s abstract designed to serve as an independent source of information!		

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



Журнал выходит ежеквартально

Учредитель и издатель:

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

Адрес редакции:

620990, Екатеринбург, ул. 8 Марта, 66.

Телефоны:

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

e-mail: nvestnik@uara.ru

<http://www.uara.ru>

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

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

Дизайн-макет
А.А. Панов

Компьютерная верстка
Е.В. Чернавская

В работе над журналом принимали участие сотрудники библиотеки
Е.В. Макеева и О.Ю. Ефимова

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

Подписано в печать 22.12.2015

Формат 60 × 84/8. Гарнитура «Times New Roman». Усл. печ. л. 12. Тираж 999.
Отпечатано РИО Уральского Института управления – филиала РАНХиГС.
Заказ № 135