

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



ISSN 2304-3385

МУНИЦИПАЛИТЕТ: ЭКОНОМИКА и УПРАВЛЕНИЕ

№ 3(8) сентябрь 2014



МУНИЦИПАЛИТЕТ ЭКОНОМИКА И УПРАВЛЕНИЕ

Главный редактор

Тургель Ирина Дмитриевна –

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

Редакционная коллегия:

- Наталья Ринатовна Балынская – д.полит.н., профессор, директор института экономики и управления Магнитогорского государственного технического университета им. Г.И. Носова;
- Сергей Николаевич Большаков – д.полит.н., д.э.н., профессор, декан факультета прикладных коммуникаций, заведующий кафедрой менеджмента массовых коммуникаций Санкт-Петербургского государственного университета;
- Наталья Юрьевна Власова – д.э.н., профессор, проректор по международным связям Уральского государственного экономического университета;
- Алексей Юрьевич Даванков – д.э.н., профессор, заместитель директора Института социально-экономических и региональных проблем Челябинского государственного университета;
- Владимир Яковлевич Любовный – д.э.н., профессор, главный научный сотрудник Института макроэкономических исследований Министерства экономического развития Российской Федерации, эксперт Комитета по федеративным отношениям и региональной политике Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, академик (действительный член) Российской академии архитектуры и строительных наук;
- Игорь Николаевич Молчанов – д.э.н., профессор, заместитель заведующего кафедрой экономики социальной сферы экономического факультета Московского государственного университета им. М.В. Ломоносова;
- Иван Васильевич Разорвин – д.э.н., профессор кафедры экономики и управления Уральского института управления – филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации;
- Олег Михайлович Рой – д.с.н., профессор, заведующий кафедрой «Региональная экономика и управление территориями» Омского государственного университета им. Ф.М. Достоевского;
- Яков Петрович Силин – д.э.н., действительный государственный советник Российской Федерации 3-го класса, заместитель Председателя Правительства Свердловской области.

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

СОДЕРЖАНИЕ

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНОЙ ЭКОНОМИКИ И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Michael Von Hauff
Anforderungen an Nachhaltige Gewerbegebiete 5

Целищева Е.Ф.
Тенденции изменения территориальной организации
местного самоуправления в регионах России и за
рубежом. 13

Коротина Н.Ю.
Реформа местного самоуправления и новые
возможности развития муниципальных
образований. 22

Малкина М.Ю., Шулепникова Е.А.
Управление внешними эффектами и реновацией
территорий в жилой застройке старопромышленного
города 26

Акьюлов Р.И.
Муниципальный маркетинг в управлении развитием
территории 32

Васильева Е.И., Хачатурян М.В.
Проблемы назначения на должность главы местной
администрации 37

ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Neugebauer C. S., Roch I.
Strukturwandel und Neuorientierung – Eine
Vergleichende Analyse der ehemaligen
Bergbauregionen Ruhrgebiet und Erzgebirge 43

Савчук И.Г.
Международные функции ведущих городов
Украины (на примере Днепропетровска). 58

Воронина Л.П.
Опыт формирования муниципальных программ
и программного бюджета городских округов. 62

Балынская Н.Р.
К вопросу о стратегическом развитии малых городов
(на примере муниципального образования «город
Троицк» Челябинской области) 72

Третьяков М.Н., Качанова Е.А.
К вопросу о методике оценке экономической
эффективности деятельности государственных
(муниципальных) учреждений в условиях
реформирования бюджетного сектора экономики . . . 76

Логинов М.П., Муринович А.А.
Муниципальный опыт реализации социальных
проектов 82

НОВОСТИ НАУЧНОЙ ЖИЗНИ

Тургель И.Д.
Форум 2014: стратегическое планирование
в регионах и городах России: обновление
стратегий, обновление смыслов 87

Требования к рукописям научных статей,
представляемым для публикации в журнале. 89

CONTENT

THEORETICAL FOUNDATIONS OF MUNICIPAL ECONOMY AND LOCAL GOVERNMENT

Michael Von Hauff

Anforderungen an Nachhaltige Gewerbegebiete 5

Tselischeva E.F.

Territorial Organization of Local Government Trends in the Russian Regions And Abroad 13

Korotina N.Yu.

Reforming Local Government to Search for New Opportunities Community Development. 22

Malkina M.Yu., Shtulepnikova E.A.

Control of External Effects and Renovation Territories in Residential Areas of Old Industrial City 26

Akyulov R.I.

Municipal Marketing in Management of The Territory Development 32

Vasileva E.I., Hachaturyan M.V.

Problems of Appointment the Head of the Local Administration Under Contract in Rezhevsky District . 37

ECONOMIC PROBLEMS OF LOCAL GOVERNMENT

Neugebauer C. S., Roch I.

Experiences to Share? The Transformation and Regeneration of the Two Former Mining Regions Ruhrgebiet and Erzgebirge in Germany. 43

Savchuk I.G.

International Features of Leading Cities of Ukraine (on the Example of Dnepropetrovsk). 58

Voronina L.P.

Experience of Formation of Municipal Programs and Program Budgets of Urban Districts 62

Balynskaya N.R.

On The Problem of Strategic Development of Small Areas (On The Example Of The Municipality “Troitsk” Chelyabinsk Region) 72

Kachanova E.A., Tretyakov M.N.

Approaches to Methodologies for Assessment of Economic Efficiency of State (Municipal) Institutions in the Conditions of Reforming The Budget Sector . . . 76

Loginov M.P., Murinovich A.A.

Municipal Experience of Social Projects Realization. . . 82

NEWS OF SCIENTIFIC LIFE

Turgel I.D.

Forum 2014: Strategic Planning in the Regions and Cities in Russia: Updating Strategies, Updating Meanings 87

Requirements to publications. 92



ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНОЙ ЭКОНОМИКИ

ANFORDERUNGEN AN NACHHALTIGE GEWERBEGEBIETE

Michael von Hauff

Dr., Professor, Technische University of Kaiserslautern (Deutschland),
D-67653, Deutschland, Kaiserslautern, Postfach, 3049, raum 406, hauff@wiwi.uni-kl.de

УДК 332.12
ББК 65.046

Der Beitrag zielt darauf ab, das neue Forschungsfeld „Nachhaltiges Gewerbegebiet“, das von uns an der Technischen Universität Kaiserslautern/Deutschland entwickelt wurde, vorzustellen. Während einzelne Unternehmen im Rahmen des Paradigmas nachhaltige Entwicklung das Konzept Corporate Social Responsibility einführen können, gab es für Gewerbegebiete bisher kein vergleichbares Konzept. Dabei bieten sich bei diesem Konzept, besonders für kleine und mittelständische Unternehmen, vielfältige Möglichkeiten der Kooperation an. Im Rahmen des Konzeptes können sie gemeinsam einen wichtigen Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung leisten, den sie als einzelne Unternehmen nicht leisten könnten.

Zunächst geht es darum, die theoretischen Grundlagen für das Konzept „Nachhaltige Gewerbegebiete“ aufzuzeigen. Darauf aufbauend wird ein Fallbeispiel, das wir im Rahmen eines Forschungsprojektes entwickelt haben, vorgestellt. Bei der Umsetzung des Fallbeispiels geht es darum, zuerst eine Bestandsaufnahme in dem Gewerbegebiet zu machen, was bereits getan wird. In einem zweiten Schritt muss dann das Management des Gewerbegebietes entscheiden, welche Maßnahmen für das Gewerbegebiet besonders relevant sind.

Key words: Agenda 21, Dimensionen der Nachhaltigkeit, Eco Industrial Park, Modellprojekt nachhaltiges Gewerbegebiet.

REQUIREMENTS FOR SUSTAINABLE COMMERCIAL AREAS

Michael von Hauff

Dr., Professor, Technical University of Kaiserslautern (Germany),
D-67653, Germany, Kaiserslautern, 3049 Postfach, of. 406, hauff@wiwi.uni-kl.de

The contribution aims to research a new field of «Sustainable industrial area», which was developed by us at the Technical University of Kaiserslautern / Germany. While individual companies within the paradigm of sustainable development can introduce the concept of Corporate Social Responsibility, there was commercial areas hitherto no comparable concept. This offer is with this concept, especially for small and medium-sized enterprises, various possibilities of cooperation at. As part of the concept together they can make an important contribution to sustainable development, they could not afford as a single company.

First, it's about the theoretical basis for the concept of «Sustainable commercial areas» show. Building on a case study that we have developed within the framework of a research project presented. In the implementation of the case study is about to make a first inventory in the industrial area, which is already done. In a second step then we must decide the management of the industrial area, which measures for the industrial area are particularly relevant.

Key words: Agenda 21, dimensions of sustainability, Eco Industrial Park, Model project sustainable business park



Michael von Hauff

1. Einführung in die nachhaltige Entwicklung

Die Völkergemeinschaft hat sich auf der Konferenz der United Nations Conference on Environment and Development (UNCTAD) in Rio de Janeiro im Jahr 1992 zu dem Leitbild der nachhaltigen Entwicklung verpflichtet. Es waren 178 Nationen die sich zur nachhaltigen Entwicklung als Leitbild des 21. Jahrhunderts bekannten. Die Weltkonferenz, aber auch die Folgekonferenz im Jahr 2002 in Johannesburg, führte dazu, dass dieses Leitbild international eine große Popularität und eine wachsende Gestaltungsorientierung erfahren hat. Besondere Beachtung erfuhr die Agenda 21 als handlungsleitendes Programm. Das Programm besteht aus einer Vielzahl von Zielen und Maßnahmen, die für die Träger nachhaltiger Entwicklung eine klare Richtung vorgeben. In der Folge wurden Ansätze bzw. Konzepte entwickelt, die versuchen, die Forderungen der Agenda 21 in Politik, Gesellschaft und Wirtschaft zu integrieren (v. Hauff, Kleine 2009, S. 11). Besondere Bekanntheit haben die zahlreichen Aktivitäten von Kommunen zur lokalen Agenda 21 erfahren. Aber auch auf nationaler und internationaler Ebene entstanden handlungsorientierte Ansätze wie beispielsweise die nationalen Nachhaltigkeitsstrategien. Als weitere Träger nachhaltiger Entwicklung werden in der Agenda 21 auch Unternehmen genannt. Gewerbegebiete wurden jedoch bisher als potenzielle Träger nicht erkannt, obwohl sie – wie in diesem Beitrag gezeigt wird – einen großen Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung leisten können, d. h. vielfach einen größeren Beitrag als einzelne Unternehmen zu leisten vermögen.

nachhaltige Gewerbegebiete haben in dem Konzept des Eco-Industrial Parks einen Vorläufer. Eco-Industrial Parks basieren jedoch nur auf der ökologischen Nachhaltigkeit (Wilderer 2002). Ein nachhaltiges Gewerbegebiet basiert auf dem Leitbild nachhaltiger Entwicklung, das über die ökologische Nachhaltigkeit hinausgeht. Es geht von den drei Dimensionen Ökologie, Ökonomie und Soziales aus, wobei alle drei Dimensionen idealtypisch gleichrangig sind bzw. die gleiche Bedeutung haben. Daher sind bei dem Konzept eines nachhaltigen Gewerbegebietes die beiden anderen Dimensionen explizit mit einzubeziehen. Während das Leitbild nachhaltiger Entwicklung – wie schon erwähnt – sowohl auf globaler, nationaler, regionaler, kommunaler, aber auch auf einzelwirtschaftlicher Ebene zunehmend Beachtung findet und in Form von konkreten Konzepten bzw. Strategien umgesetzt wird, findet es bei Industrie- bzw. Gewerbegebieten erst in neuerer Zeit zunehmend Interesse. Die Entwicklung eines Konzepts für ein nachhaltiges Gewerbegebiet ist somit noch Neuland.

In dem folgenden Abschnitt geht es zunächst um die theoretische Fundierung des Konzepts eines nachhaltigen Industrie-/Gewerbegebietes. Dabei werden besonders die drei Dimensionen inhaltlich begründet. In

Abschnitt drei wird dann im Rahmen einer Fallstudie die Planung eines nachhaltigen Gewerbegebietes vorgestellt. Anschließend werden die Erkenntnisse in das neue Konzept des integrierenden Nachhaltigkeitsdreiecks eingeführt, das eine bessere Systematisierung ermöglicht. In Abschnitt vier werden die wichtigsten Erkenntnisse zusammengeführt.

2. Theoretische Begründung eines nachhaltigen Gewerbegebietes

Es gilt nun zu klären, welche Anforderungen das Leitbild nachhaltiger Entwicklung an das Konzept eines nachhaltigen Gewerbegebietes stellt. Ein erster Schritt hierzu ist, die drei Dimensionen nachhaltiger Entwicklung inhaltlich abzugrenzen (v. Hauff, Kleine 2009):

- **Ökologische Nachhaltigkeit:** Die Nutzung der Umwelt hat schon in vielfältiger Weise das Niveau der Übernutzung erreicht. Dabei kommt dem Industriesektor und der industriellen Produktion insgesamt, aber auch einzelnen Gewerbegebieten hinsichtlich einer Reduktion der Übernutzung der Umwelt eine große Bedeutung zu. Das betrifft sowohl die Produktion als auch die Nutzung bzw. den Konsum industrieller Produkte. Gleiches gilt aber auch für die Erstellung von bestimmten Dienstleistungen wie z. B. für Transporte, die in ihrer Wirkung auch nicht umweltneutral sind. Hier setzt die ökologische Nachhaltigkeit an: Die ökologische Nachhaltigkeit zielt auf die Erhaltung der ökologischen Systeme bzw. des ökologischen Kapitalstocks ab. Die Notwendigkeit begründet sich daraus, dass das ökologische System die Lebensgrundlage (life support system) aller menschlichen Aktivitäten bildet. Die Umwelt bzw. das ökologische System dient einerseits als Aufnahmemedium (Senke) anthropogener Emissionen und andererseits als Quelle natürlicher Ressourcen, die den Menschen direkten oder indirekten Nutzen stiften.

Beispiel: Ein wichtiges Handlungsfeld in einem Gewerbegebiet ist die Energieversorgung. Bisher kommt es in einem Gewerbegebiet in der Regel zu einer Energienachfrage der einzelnen Unternehmen. Ein übergreifendes Energiekonzept für das gesamte Gewerbegebiet ermöglicht jedoch vielfältige Alternativen. Entscheiden sich beispielsweise die Unternehmen in einem Gewerbegebiet für ein gemeinsames Energiekonzept, so können regenerative Energieträger zum „Zuge kommen“, da hier eine ganz andere Kostenstruktur entsteht als bei einer einzelwirtschaftlichen Energieversorgung. Kommt es also zu sowohl ökologisch als auch ökonomisch positiven Effekten, spricht man von Ökoeffizienz.

Die Weiterentwicklung zu einem nachhaltigen Gewerbegebiet erfordert nun entsprechend dem Leitbild nachhaltiger Entwicklung die gleichrangige Berücksichtigung der beiden anderen Dimensionen. Daher ist es notwendig, die beiden Dimensionen Ökonomie und Soziales inhaltlich zu konkretisieren. Analog zur



Michael von Hauff

Ökologischen Nachhaltigkeit spricht man hier von der Ökonomischen und Sozialen Nachhaltigkeit.

• **Ökonomische Nachhaltigkeit:** Einen Zugang zur ökonomischen Nachhaltigkeit vermittelt die Wohlfahrtsökonomie. In der neoklassischen Wohlfahrtsökonomie geht es um die Maximierung des materiellen Wohlstandes des Individuums (Pro-Kopf-Einkommen). Hiervon abzugrenzen ist der gesellschaftspolitische Wohlfahrtsbegriff, der weit darüber hinausgeht, indem er neben der quantitativen Dimension der materiellen Ausstattung der Individuen oder einer Gesellschaft auch die subjektiv bewertete Lebenslage (Lebensqualität) einbezieht. Somit werden die materiellen Dimensionen wie Arbeit, Einkommen und Konsum durch immaterielle Dimensionen wie Freiheit, soziale Gerechtigkeit und sozialer Konsens ergänzt (Feser 2008). Dieser erweiterte Wohlfahrtsbegriff geht entsprechend über den Indikator Sozialprodukt bzw. Pro-Kopf Einkommen hinaus. Zur Messung der Lebenslage eignet sich z. B. der Index of Sustainable Economic Welfare (ISEW) (Cobb 1989, S. 401).

Beispiel: Ein wichtiges Handlungsfeld im Rahmen von nachhaltigen Gewerbegebieten ist eine effiziente bzw. nachhaltige Verkehrsinfrastruktur bzw. Verkehrsanbindung des Gewerbeparks. Das gilt sowohl für eine nachhaltige Verkehrsanbindung des Güterverkehrs (Anlieferung und Abtransport von Gütern) als auch für die Verkehrsanbindung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Gewerbegebietes. Dabei geht es primär um die Reduzierung von Fahrten und Fahrzeiten, was sowohl für den Güterverkehr als auch für Arbeitnehmer zu Kosteneinsparungen führt. Dies wirkt sich somit sowohl auf den Ertrag als auch auf das reale Einkommen der Beschäftigten aus.

• **Soziale Nachhaltigkeit:** Zusätzlich zu der ökologischen und ökonomischen Nachhaltigkeit besteht die Forderung nach sozialer Nachhaltigkeit. Hierbei geht es um die Erhaltung des sozialen Kapitals. Coleman, Bourdieu und Putnam verstehen unter sozialem Kapital die Sozialstruktur einer Gesellschaft (Haug 1997). Einen neuen Zugang zur Sozialen Nachhaltigkeit bietet die Neue Institutionenökonomie (v. Hauff, Schiffer 2010). In Analogie sowohl zum Sachkapital als auch zum ökologischen Kapital geht es darum, dass der einzelne Bürger und auch die Gemeinschaft einen Nutzen aus dem sozialen Kapital erzielt. Somit stellt sich die Frage, wie das soziale Kapital erhalten werden kann und wie zukünftige Generationen von seinem heutigen Bestand profitieren können. Dabei ist zu berücksichtigen, dass sich soziales Kapital nicht im Besitz eines Individuums befindet, sondern sich nur in dem Besitz eines sozialen Netzes oder der gesamten Gesellschaft befinden kann. Da die Übertragung des sozialen Kapitals von einer Gesellschaft auf die nächste Generation nur sehr begrenzt möglich ist,

muss sich jede Generation ihr soziales Kapital weitgehend selbst aufbauen.

Beispiel: Entsprechend zur Sozialstruktur einer Gesellschaft stellt sich in diesem Kontext die Frage nach der Sozialstruktur eines Gewerbegebietes. Zunächst erscheint ein abgestimmtes Management aller Unternehmen des Gewerbegebietes notwendig zu sein. Daraus begründet sich dann nicht nur ein unternehmensspezifisches, sondern auch ein gewerbegebietsorientiertes Identitätsgefühl aller Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Das ist für den Abstimmungsprozess zwischen den Unternehmen im Gewerbegebiet, aber auch zwischen Gewerbegebiet, Kommune und Bürgerinnen und Bürgern von großer Bedeutung. Als weitere Handlungsfelder sind Humanisierungsmaßnahmen, Fortbildungsmaßnahmen und Freizeitangebote im Gewerbegebiet zu nennen. In diesem Kontext spricht man auch von Auf- und Ausbau immaterieller Ressourcen.

Darüber hinaus gibt es Handlungsfelder, die zu einer Verbesserung der sozialen Lebenslage der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter beitragen können. Ein Handlungsfeld ist beispielsweise die mitarbeiterorientierte Kinderbetreuung. Findet die Kinderbetreuung im Gewerbegebiet statt, erleichtert das die Vereinbarkeit von Beruf und Familie in hohem Maße und trägt gleichzeitig zu einer Entspannung der Eltern bei. Dies erhöht gleichzeitig die Produktivität der betroffenen Eltern. Es ermöglicht auch bisher nicht erwerbstätigen Frauen, in das Berufsleben zurückzukehren, was sowohl den betroffenen Frauen aber – unter Berücksichtigung der demografischen Entwicklung – auch den Unternehmen in dem Gewerbegebiet nützlich ist. Darüberhinaus reduziert es anfallende Fahrten der Eltern zu außerhalb liegenden Betreuungseinrichtungen bzw. zu privaten Betreuern und führt dadurch zu erheblichen Einspareffekten bei den Emissionen, die durch den Berufsverkehr verursacht werden. Auch die Verknüpfung von Wohnen und Arbeiten in einem möglicherweise dafür geeigneten Gewerbegebiet ist eine Maßnahme zur Reduzierung von umweltschädigendem Verhalten.

Die inhaltliche Abgrenzung der drei Dimensionen bzw. der drei Kapitalarten gibt jedoch noch keine Auskunft über deren Beziehung zueinander. Sie wurde in der Abgrenzung der drei Dimensionen nur exemplarisch aufgezeigt. Weiterhin stellt sich die Frage nach der optimalen Bewirtschaftung der drei Kapitalarten, die zu einem Optimum menschlichen Wohlergehens führen soll. Daher ist es wichtig, die Komplementarität der Kapitalarten zu analysieren und aufzuzeigen. Auffällig in diesem Zusammenhang ist, dass die Beziehung zwischen ökologischem und ökonomischem Kapital in der Literatur schon umfassend behandelt wird. Dagegen wurde die Bedeutung des sozialen Kapitals für die anderen Kapitalarten in der ökonomischen Literatur lange vernachlässigt.

3. Fallbeispiel: Entwicklung eines nachhaltigen Gewerbegebietes

Im vorliegenden Fall handelt es sich um die Weiterentwicklung eines Industriegebietes in Nordrhein-Westfalen, das im Rahmen eines Modellprojektes eine Nachhaltigkeitsstrategie entwickelt und umsetzt. Bereits im Jahre 2002 begann das Düsseldorfer Umweltministerium, MUNLV, im Rahmen der Agenda 2010 mit der Entwicklung eines „Ökologischen Gewerbegebietes“ (Wolf 2004). Hier ging es vornehmlich um die Entwicklung eines neuen Gewerbebestandes nach ökologischen, ökonomischen und sozialen Kriterien in der Gemeinde Kürten, NRW (Wolf 2003). Die Entwicklung wurde auch auf Altstandorte in NRW ausgeweitet. Den acht Industriegebieten in NRW, die sich an dem Modellprojekt beteiligten, wurde am 11.4.06 das Label „Eco Industrial Park“ verliehen. Träger der Entwicklung waren hier die Kommunen und die Unternehmen in den Industriegebieten. Für die Umsetzung wurden im MUNLV Kriterien entwickelt, deren Einhaltung die Kommunen in einer „Bürgermeistererklärung“ vereinbarten (Wolf 2007, S. 255).

Einer der Industriestandorte ist das Industriegebiet „Am Kruppwald/An der Knippenburg“ in Bottrop/NRW. Das Industriegebiet besteht seit den 60er Jahren, hat eine Fläche von 120 h und ist voll besiedelt mit ca. 25 großen sowie vielen kleinen und mittleren Unternehmen. Alle großen Unternehmen haben bereits ein Umweltmanagementsystem eingeführt und/oder nahmen bereits am „Ökoprofit“-System des Landes NRW teil. Trotz der hohen, integrierten Umweltstandards haben sich die Unternehmen der weiterführenden Aufgabe der Entwicklung ihres Industriegebietes zu einem „nachhaltigen Industriegebiet“ gestellt (Wolf 2007, S.259 ff). Unter Beteiligung der Kommune gründete sich eine Interessengemeinschaft aus den 25 größten Unternehmen vor Ort, die bei regelmäßigen Treffen ihre Nachhaltigkeitsstrategie entwickeln.

Leitidee ist die Verantwortung für die Zukunft, die die Unternehmen bewusst wahrnehmen wollen. Erstaunlicherweise handelt es sich größtenteils um am Standort alt eingesessene Unternehmen mit hoher wirtschaftlicher Erfahrung und sehr erfolgreicher Unternehmensführung. Bei Beginn des Projektes wurde schon deutlich, dass dabei viele Entscheidungen auf den ersten Blick im üblichen Sinne „unwirtschaftlich“ und entgegen ihrer bisherigen Verhaltensweisen getroffen werden müssen. Das erfordert starke Partner, viel Offenheit, Wissen über Zusammenhänge, Überzeugungskraft und persönliche Integrität, die Entwicklung eines individuellen Nachhaltigkeitsmanagements und eines funktionierenden Netzwerkes.

Hier die Übersicht der Ziele, durch die die Unternehmen die nachhaltige Entwicklung anstreben (v.

Hauff, Wolf 2008, S 202):

1. Entwicklung eines nachhaltigen Gebietsmanagements

Ziel: Prüfung aller Entscheidungen auf Nachhaltigkeit

Maßnahmen: Gründung einer Interessengemeinschaft, Entwicklung von Kooperationen in gewerbegebietstypischen Entscheidungsfeldern (Bewachung, Einkaufsgemeinschaft, Abfallentsorgung, gemeinsame Nutzung des Bahnanschlusses usw.), Entwicklung von betrieblichen Synergien sowie horizontalen oder vertikalen Netzwerken z. B. Unternehmen gleicher oder verschiedener Produktionsstufen eines Produktes, Nutzung von Non-Product-Output, Nutzung von Prozesswässern und Abwärme des Nachbarbetriebes, gemeinsame Nutzung von Fuhrpark, Lagerstätten, Logistik usw.

2. Entwicklung eines nachhaltigen Wassermanagements

Ziele: Reduktion des Wasserverbrauchs, Sicherung der Grundwasserqualität, Vermeidung von Abwasseremissionen

Maßnahmen: Senkung des Gesamtwasserverbrauchs, Brauchwassernutzung, Vermeidung und Klärung von Schmutzwasser, ökologische Maßnahmen der Abwasserbeseitigung, produktionsintegrierte Umweltschutzmaßnahmen, Regenwasserbewirtschaftung in Form von Versickerung, Entsiegelung, Einleitung, Dachbegrünung oder Nutzung zur Kostenreduzierung (Gebühren) und Regulierung des Wasserhaushaltes

3. Entwicklung eines nachhaltigen Abfallmanagements

Ziele: Verringerung der Abfallmengen durch Vermeidung von Abfall vor Verwertung und vor umweltgerechter Entsorgung

Maßnahmen: Senkung der Entsorgungskosten durch Nutzung von Synergien, Erstellung einer Abfallbilanz und eines Abfallwirtschaftskonzepts, quantitative Abfallvermeidung durch Verringerung der eingesetzten Masse, Erhöhung der Gebrauchsdauer, Reduktion der verwendeten Stoffe, qualitative Abfallvermeidung durch Vermeidung von giftigen Stoffen, Vermeidung von Stoffverbänden, Abfallverwertung-Trennung-Recycling statt Entsorgung.

4. Entwicklung eines Energiekonzeptes

Ziel: Reduktion des Energieverbrauchs und der CO₂-Emissionen

Maßnahmen: Einführung von Energiemanagementsystemen, energieeffizientes Wirtschaften und Produzieren (Rationelle Energieumwandlung, Vermeidung von Leitungsverlusten, Einsatz von effizienter und sparsamer Gebäudetechnik) Senkung des Elektrizitätsbedarfs, Senkung des



Michael von Hauff

Heizwärmebedarfs, (Energiesparmaßnahmen an bestehenden Gebäuden, Nutzung von Abwärme), Bau eines BHKWs zur Versorgung des Gebietes mit Strom und Wärme, Reduktion des Kraftstoffeinsatzes, Umstellung auf alternative Kraftstoffe, Nutzung regenerativer Energien (Biogas, Erdwärme und Solarenergie)

5. Entwicklung nachhaltiger städtebaulicher Strukturen

Ziel: Städtebauliche Qualität und Wahrnehmung verbessern

Maßnahmen: Corporate Design für das Gesamtgebiet, Schaffung eines qualitativ hochwertigen Umfeldes, attraktive Straßenraumgestaltung, Nachhaltige Baukonzepte für Um-, An- und Neubauten, bauliche Verdichtung, Einsatz ökologischer Baustoffe

6. Entwicklung einer nachhaltigen Verkehrsnutzung

Ziel: Reduktion des Verkehrsaufkommens und der Belastungen durch den Verkehr

Maßnahmen: Direkte Anbindung an die Autobahn (Verkehrsverringerung), Kombination von Anlieferung und Abtransport im Gebiet (Verkehrsverringerung), Reduzierung der Verkehrsflächen, Nutzung des Bahnanschlusses, ÖPNV-Anbindung auf Betriebszeiten auslegen, Ordnung des ruhenden Verkehrs, Anschluss an Radwegeverbindungen, Reduktion des Kraftstoffeinsatzes, Umstellung auf alternative Kraftstoffe

7. Entwicklung eines sozialen Konzeptes

Ziel: Flexibilisierung der Arbeitszeiten, Qualifizierung, Erhöhung der Arbeitszufriedenheit

Maßnahmen: Individuelle Kinderbetreuung (24-Std.-Betreuung 0-14 Jahre, Krankenstation, Hausaufgabenbetreuung), Ausbildungskooperationen, Durchführung von Praktika, Werksunterricht, Austausch von Auszubildenden, Zusammenarbeit mit Schulen, Gesundheitsangebote, Betriebssport, Einrichten eines Mittagstisches in Werkskantine.

An den dargestellten Inhalten fällt besonders auf, dass es sich um eine umfassende, gleichrangige Sicht auf ökologische, ökonomische und soziale Inhalte handelt, die hier erstmalig für ein Industriegebiet formuliert wurden. Anders als bei den „Eco Industrial Parks“, die vor allem die klassischen ökologischen Inhalte in ihrem Konzept berücksichtigen (z. B. Energie- und Materialeffizienz, Abfall- und Wassermanagement, Stoffstrommanagement, Kreislaufwirtschaft), werden hier auch bisher in der Industriegebietsentwicklung eher marginale

ökologische Maßnahmen wie z. B. Regenwasserbewirtschaftung, Dachbegrünung, Nutzung regenerativer Energien, Umstellung auf alternative Kraftstoffe, ökologische Baukonzepte, Reduzierung der Versiegelungsflächen, oder

soziale Maßnahmen wie z. B. Flexibilisierung von Arbeitszeiten, Erhöhung der Arbeitszufriedenheit,

Kinderbetreuung, Ausbildungskooperationen, Gesundheitsangebote und Restauration als wichtige Parameter eines nachhaltigen Industrie-/Gewerbegebietes betrachtet und entwickelt.

Darüber hinaus ist darauf hinzuweisen, dass eine Reihe von Maßnahmen eine **zentrale ökonomische Relevanz** und/oder gleichzeitig soziale und ökologische Relevanz beinhalten: z. B. Erhöhung der Material- und Ressourceneffizienz, Betrachtung des Lebenszyklus von Produkten und Dienstleistungen, energetische Sanierung von Gebäuden, Entwicklung von Kooperationen und Synergien, Verbesserung der städtebaulichen Qualität des Gebietes, Schaffung eines qualitativ hochwertigen Umfeldes, bauliche Verdichtung des Gebietes, ökologische (und damit wirtschaftliche) Gebietserschließung, Einsatz effizienter Gebäudetechnik, Vermeidung von Abwasseremissionen, Ausbildungskooperationen, Einrichten eines betriebsübergreifenden Mittagstisches usw.

Schaut man darüber hinaus ins Detail, so wird schnell deutlich, dass alle diese Aspekte einer nachhaltigen Entwicklung einen erheblichen Einfluss auf den Klimaschutz und die Umweltqualität haben: Nicht nur die klassischen Maßnahmen zur Material- und Energieeffizienz senken den CO₂-Ausstoß, sondern z. B. ebenfalls die Einrichtung von Radwegeverbindungen, die Verwendung ökologischer Baustoffe, die Reduktion des Abwasseraufkommens, die Kinderbetreuung vor Ort, die mögliche Nutzung einer Arztpraxis im Gebiet, eine gemeinsame Kantine (sodass die Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen nicht weite Wege zum Mittagstisch fahren müssen), genauso wie eine systematische Anbindung des Gebietes an den ÖPNV – der auch alle Schichtzeiten abdeckt. Das Zusammenwirken lässt sich mit einer Systemisierungsmethode synoptisch darstellen (Kleine, v. Hauff 2009).

Es wird deutlich, dass

- die bisher verfolgten Ziele vorwiegend produktions- und prozessorientierte Aspekte eines Umweltmanagements (Wasser, Abfall, Energie) umfassen,
- die Gestaltung städtebaulicher Strukturen und der Verkehrsnutzung ebenfalls eine starke Umweltorientierung aufweist,
- originär ökonomische Aspekte bislang nicht eigens formuliert wurden sowie
- eine gewisse, mitarbeiterbezogene Ergänzung durch das soziale Konzept besteht.

Aus diesen Erkenntnissen heraus sind v. a. die ökonomischen Vorteile eines an Nachhaltigkeit abgestimmten Gewerbepark-Konzeptes weiter auszubauen. Dabei weist Lowe explizit darauf hin, dass ein Industriepark bzw. Gewerbegebiet als Gemeinschaft von Produktions- und Dienstleistungsunternehmen durch die Zusammenarbeit eine bessere Umwelt- und Wirtschaftsleistung bei der Be-

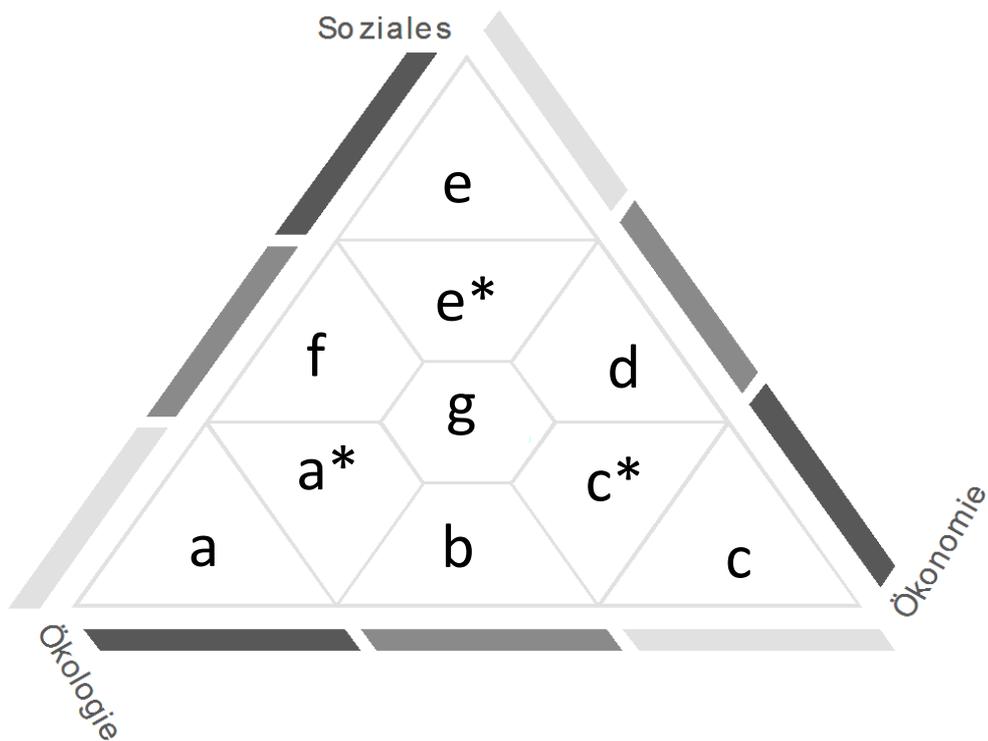


Michael von Hauff

Abbildung 1: Das Integrierende Nachhaltigkeitsdreieck und seine Felder



Quelle: in Anlehnung an v. Hauff, Kleine 2009



wirtschaftung von stofflichen Ressourcen, Energie, Wasser und Materialien anstreben (Lowe 1998), was in dem bisherigen Konzept schon relativ weit entwickelt ist.

Dies unterstreicht die Notwendigkeit, dass die nachhaltige Entwicklung durchgängiger Bestandteil des Gesamtkonzeptes sein und besonders mit den ökonomischen Zielen der Akteure im Gewerbepark harmonieren soll. Der Gewerbepark kann beispielsweise zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit als originär betriebliche Zielsetzung beitragen (in der Abbildung durch C und C* gekennzeichnet). Zu diesem ökonomischen Ziel gehören beispielsweise die Kosten senkenden Effekte von Einkaufsgemeinschaften für Verbrauchsgüter wie Strom und Wasser oder gemeinsames Logistikmanagement.

4. Schlussfolgerungen

Das Thema der nachhaltigen Industrie- bzw.

Gewerbegebiete ist in Deutschland, aber auch international noch weitgehend Neuland. Die Konkretisierung sowohl der Begründung als auch der praktischen Umsetzung eines nachhaltigen Gewerbegebiets erfolgte im Rahmen eines interdisziplinären Forschungsprojektes, an dem fünf deutsche Hochschuleinrichtungen beteiligt waren. Die Projektkoordination war an der Technischen Universität Kaiserslautern (v. Hauff) angesiedelt. Daher wurden in diesem Beitrag Erkenntnisse aus diesem Forschungsprojekt vorgestellt. Dabei gilt natürlich zu berücksichtigen, dass die konzeptionelle Ausgestaltung noch am Anfang steht und dieser Beitrag nur erste Erkenntnisse aus dem Forschungsprojekt aufzeigt. Es ist jedoch hervorzuheben, dass viele Gewerbegebiete sowohl ein großes Potenzial als auch ein großes Interesse an diesem Forschungsansatz haben. Insofern ist zu erwarten, dass

a	<ul style="list-style-type: none"> Environmentally friendly design of commercial areas 	<ul style="list-style-type: none"> Number of parks (trees, flower beds, water attractions)
a*	<ul style="list-style-type: none"> Competition/proposals for an environmentally friendly industrial park 	<ul style="list-style-type: none"> Number and quality of suggested improvements
b	<ul style="list-style-type: none"> Resource efficiency – Waste management – Water management – Energy efficiency 	<ul style="list-style-type: none"> – Reduction in waste volume – Reduction in water volume – Reduced energy consumption
c	<ul style="list-style-type: none"> Profitability/Competitiveness 	<ul style="list-style-type: none"> Economic benefits (Increasing profits)
c*	<ul style="list-style-type: none"> Joint logistic concept Joint purchasing 	<ul style="list-style-type: none"> Number/weight joint transport Volume of joint purchases
d	<ul style="list-style-type: none"> Joint training concept Flexible work times Internship job fairs Open house day for students 	<ul style="list-style-type: none"> Number of joint training programs Number of interns Number of participants
e	<ul style="list-style-type: none"> Shared cafeteria Childcare 	<ul style="list-style-type: none"> Number of visitors Number of children enrolled
e*	<ul style="list-style-type: none"> Fitness center Cultural events 	<ul style="list-style-type: none"> Number enrolled in fitness programs Number of participants
f	<ul style="list-style-type: none"> Car pooling Energy concept Local transportation connections 	<ul style="list-style-type: none"> Reduced use of individual cars (Reduction of CO₂) In-house energy production units Cycle times
g	<ul style="list-style-type: none"> Sustainability management for commercial zone Corporate design 	<ul style="list-style-type: none"> Number of meetings Number of projects Level of participation



Michael von Hauff

dieser Forschungsansatz in Zukunft weitere Verbreitung erfährt.

Ökologie zukunftsorientiert wirtschaften, Heidelberg 2007, S. 251-264.

Literatur:

References:

1. Cobb C.W. The Index of Sustainable Economic Welfare, in: Daly, H.E., Cobb, J.B. (eds): *For the Common Good - redirecting the economy toward community, the environment, and a sustainable future*, Boston 1989. S. 401-457.
2. Feser H.-D. Nachhaltiger Wohlfahrtsstart?, in: v. Hauff, M., Lingnau, V., Zink, K.J. (Hrsg.): *Nachhaltiges Wirtschaften*, Baden-Baden 2008. S. 1-22.
3. Haug S. Soziales Kapital. Ein kritischer Rückblick über den aktuellen Forschungsstand, Arbeitspapiere des Arbeitsbereiches II ,15. Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung, Mannheim, 1997.
4. v. Hauff M., Kleine A. Methodischer Ansatz zur Systematisierung von Handlungsfeldern und Indikatoren einer Nachhaltigkeitsstrategie – Das Integrierende Nachhaltigkeits-Dreieck; Kaiserslautern 2005 (Volkswirtschaftliche Diskussionsbeiträge an der Universität Kaiserslautern, Nr. 19-05); <<http://kluedo.ub.uni-kl.de/volltexte/2005/1802/> (Abruf 15.02.2005)
5. v. Hauff M., Kleine A. Nachhaltige Entwicklung – Grundlagen und Umsetzung, München, 2009.
6. v. Hauff M., Schiffer H. Soziale Nachhaltigkeit im Kontext der neuen Insitutionsökonomik, Volkswirtschaftliche Diskussionsbeiträge der Technischen Universität Kaiserslautern, Nr. 30-10, Kaiserslautern 2010.
7. Kleine A., v. Hauff, M. Sustainability-driven Implementation of Corporate Social Responsibility – Application of the Integrative Sustainability Triangle, in: *Journal for Business Ethics* 2008.
8. Lowe E. Regional Resource Recovery and Eco-Industrial Parks – An Integrated Strategy, in: Strebel, Schwarz (Hrsg.) 1998.
9. Wilderer M.Z. Economic Growth, Environment and Development, Delhi 2002
10. Wolf, V. „Nachhaltige Gewerbeflächenentwicklung“ Ein Modellprojekt in NRW, Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf, 2004, online www.munlv.nrw.de
11. Wolf V. „Eco Industrial Parks, A Pilot Project in North Rhine-Westphalia“, Ministry of the Environment, Conservation, Agriculture and Consumer Protection of the State of North Rhine-Westphalia, 2005.
12. Wolf V. Modellprojekt „Nachhaltige Gewerbeflächenentwicklung in NRW“, in: Isenmann, R., v. Hauff, M. (Hrsg.): *Industrial Ecology: Mit*

1. Cobb C.W. The Index of Sustainable Economic Welfare: Daly H.E., Cobb J.B. (eds): *For the Common Good - redirecting the economy toward community, the environment and a sustainable future* Boston 1989. Pp. 401-457
2. Feser H.-D. Sustainable Welfare Home? / v. Hauff M., Lingnau V., Zink K.J. (Hrsg.): *Sustainable Business*, Baden-Baden 2008. Pp. 1-22.
3. Haug S. Social capital. A critical review of the current state of research, working papers of the working area II, 15th Mannheim Centre for European Social Research. Mannheim, 1997.
4. v Hauff M., Kleine A. Methodological approach to the systematization of action fields and sustainability strategy indicators - The Integrating sustainability triangle. Kaiserslautern 2005 (Economics discussion papers at the University of Kaiserslautern, No. 19-05.); [e-resource]. URL: <[Http://kluedo.ub.uni-kl.de/volltexte/2005/1802/](http://kluedo.ub.uni-kl.de/volltexte/2005/1802/) (date of access 15.02.2005)
5. v Hauff M., Kleine A. **Sustainable development - basics and implementation**. Munich, 2009.
6. v. Hauff M., Schiffer H. Social sustainability in the context of the new Insitutionsökonomik, national contributions to the discussion of the Technical University of Kaiserslautern, no. 30-10. Kaiserslautern 2010.
7. Kleine A., Hauff v M. Sustainability-driven Implementation of Corporate Social Responsibility. Application of the Integrative Sustainability Triangle // *Journal for Business Ethics*. 2008.
8. Lowe E. Regional Resource Recovery and Eco-Industrial Parks - An Integrated Strategy. Strebel, Black (ed.), 1998.
9. Wilderer M.Z. Economic Growth, Environment and Development. Delhi, 2002.
10. Wolf. V. “Sustainable Business Development” A model project in NRW, Department of Environment and Conservation, Agriculture and Consumer Protection of North Rhine-Westphalia, Dusseldorf, 2004, online www.munlv.nrw.de
11. Wolf V. “Eco Industrial Parks, A Pilot Project in North Rhine-Westphalia”. Ministry of the Environment, Conservation, Agriculture and Consumer Protection of the State of North Rhine-Westphalia, 2005.
12. Wolf V. Model project “Sustainable Business Development in NRW”, in: Isenmann, R., v Hauff, M. (ed.). *Industrial Ecology: ecology with future-oriented economies*, Heidelberg 2007. Pp. 251-264.

ТЕНДЕНЦИИ ИЗМЕНЕНИЯ ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РЕГИОНАХ РОССИИ И ЗА РУБЕЖОМ

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 338.242 (1-2)

ББК 65.050.23

Цель. Выявление особенностей изменения территориальной организации местного самоуправления в России на уровне муниципальных районов и городских округов.

Методы. Информационную и методологическую основу исследования составили официальные статистические данные Росстата, материалы Агентства муниципального развития, Всероссийского совета местного самоуправления, зарубежные исследования Local Government and Public Service Initiative, OSI (Budapest).

Результаты. Проведено исследование целей, задач территориальных преобразований, осуществляемых в России. На основе анализа сделан вывод о бессистемности и фрагментарности проводимых территориальных преобразований в России. Обоснована необходимость разработки региональных стратегий изменения территориальной организации местного самоуправления. Выявлены наиболее предпочтительные цели территориальных преобразований. На основе анализа зарубежного опыта выделены два основных подхода к определению оптимального размера муниципального образования, отмечена тенденция укрупнения муниципальных образований стран Европы и Америки в последние пять лет.

Научная новизна. Предложена классификация моделей территориальных преобразований муниципальных районов и городских округов, применяемых в России. Разработаны рекомендации по использованию отечественного и зарубежного опыта укрупнения муниципальных образований для создания условий по укреплению финансово-экономических основ местного самоуправления региона и формирования потенциала самостоятельного стимулирования территориального развития.

Ключевые слова: муниципальное развитие, пространство, территория, кластер, агломерация, межмуниципальное сотрудничество, укрупнение.

TERRITORIAL ORGANIZATION OF LOCAL GOVERNMENT TRENDS IN THE RUSSIAN REGIONS AND ABROAD

Tselischeva E.F.

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

Purpose. Identifying features of the local government territorial organization changes in Russia at the level of municipalities and urban districts.

Methods. Information and methodological foundation is based on the research part of the official statistical data of Federal State Statistic Service, materials Municipal Development Agency, the All-Russian Council of the local government, overseas study Local Government and Public Service Initiative, OSI (Budapest).

Results. Author researches aims, objectives of territorial reforms implemented in Russia. Based on the analysis the author makes a conclusion about unsystematic and territorial fragmentation ongoing reforms in Russia. The necessity of the development of regional strategies for changing territorial organization of local self-government was proved. Author identifies the most preferred targets of territorial transformations. Based on the analysis of foreign experience two basic approaches to the determination of the optimal size of the municipality were defined, also a trend of consolidation

of municipalities in Europe and America in the last five years was marked.

Scientific novelty. A classification of municipal and urban districts territorial transformations models, used in Russia. Author worked out the recommendations on the use of domestic and foreign experience consolidation of municipalities to create conditions for strengthening the financial and economic foundations of local government in the region and capacity building of independent stimulation of territorial development.

Key words: municipal development, space, land, cluster, agglomeration, inter-municipal cooperation, integration.

В последние несколько лет в регионах России наблюдается достаточно активный процесс изменения территориальных основ местного самоуправления. Общее количество муниципальных образований постоянно снижается, и если в 2008 году их количество составляло 24151, то в 2013 году было уже 23001. Таким образом, за пять лет муниципальных образований стало меньше на 1145 единиц (сокращение составило почти 5%). Больше всего муниципальных образований сократилось в период с 2010 по 2011 гг., тогда было объединено около 600 территориальных единиц.

В целом, наметившаяся тенденция территориальных преобразований получила общераспространенное название «укрупнение муниципальных образований». При этом, понятие «укрупнение» является достаточно условным и собирательным, так как включает в себя целый ряд близких по природе, но различных по форме процессов преобразований, осуществляемых на различных уровнях местного самоуправления.

Тенденция укрупнения муниципальных образований в Российской Федерации затронула в последние годы, по большей части, поселения. Количество муниципальных районов и городских округов также изменялось, но не так активно и не всегда в сторону укрупнения. Опыт территориальных преобразований на верхнем уровне местного самоуправления — на уровне муниципальных районов и городских округов — мало изучен. Тем не менее, укрупнение муниципальных образований верхнего уровня обладает наибольшим потенциалом изменения социально-экономического положения территорий.

Если рассматривать общероссийские тенденции в целом, то в период с 2008 по 2013 год количество муниципальных районов изменялось разнонаправлено (Таблица 1). В период 2008 - 2009 годов количество муниципальных районов существенно увеличилось за счет изменения территориальной организации местного самоуправления в Южном федеральном округе на 21 единицу (за счет образования новых муниципаль-

Таблица 1 – Тенденции изменения количества муниципальных районов в Российской Федерации в 2008 - 2013 годах, на начало года, территориальных единиц*

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Россия	1799	1810 \ \n (+19)	1829 (-5)	1824 (-3)	1821 (-4)	1817
ЦФО	417 (-1)	416	416	416	416	416
СЗФО	147 (+12)	159	159	159	159	149
ЮФО	239	239 (+21)	144	144	144 (-1)	143
СКФО	-	-	116 (-2)	114	114	114
ПФО	456	456	456 (-2)	454 (-2)	452 (-3)	449
УрФО	93	93	93	93	93	93
СФО	320	320	320	320 (-1)	319	319
ДФО	127	127 (-2)	125 (-1)	124	124	124

* в скобках указано количество преобразованных муниципальных образований за год
Источники: База данных показателей муниципальных образований; собственные расчеты.

ных районов в республике Ингушетия, Чеченская республика) и в Северо-Западном федеральном округе на 12 единиц (за счет преобразования 12 городских округов в муниципальные районы в Калининградской области). В указанный период также проводилось укрупнение муниципальных районов в Центральном федеральном округе (Тульская область), Дальневосточном федеральном округе (Чукотский автономный округ).

В период 2010-2013 гг. количество муниципальных районов сократилось на 12 единиц. Однако, не всегда это было укрупнение. Можно выделить две модели осуществления преобразований территориальных основ местного самоуправления, применявшихся в указанный период на практике:

– объединение муниципальных районов в Северо-Кавказском федеральном округе (Чеченская республика, в 2010 г.), Южном федеральном округе (Волгоградская область в 2012 г.) и в Сибирском федеральном округе (Алтайский край в 2011 г.);

- преобразование муниципальных районов в городские округа - в Приволжском федеральном округе (Нижегородская область в 2010-2012 гг, Пермский край в 2012 г.) и в Дальневосточном федеральном округе (Сахалинская область в 2010 г.).

Количество городских округов изменялось более динамично и разнонаправлено, в частности:

1) происходило сокращение городских округов за счет их преобразования в муниципальные районы. Например, в 2008 г. в Северо-Западном федеральном округе (в Калининградской области).

2) преобразование муниципальных районов в городские округа. Например, в Приволжском федеральном округе в 2010-2012 гг. (Нижегородская область, Пермский край) и Дальневосточном федеральном округе в 2010 г. (Сахалинская область).

3) укрупнение городских округов их объединение, и, соответственно, уменьшение их количества. Например, в Северо-Западном федеральном округе (Мурманская область в 2009 г.) и в Центральном федеральном округе (Московская область в 2012 г.). Наиболее активно процесс укрупнения городских округов проводился в 2008 г. (Краснодарский край, Ульяновская область, Свердловская область).

4) увеличение количества городских округов, которое могло происходить не столько за счет разделения, разукрупнения городских округов, сколько за счет преобразования городских поселений и наделения их статусом городского округа. Например, в Центральном федеральном округе (Московская область в 2009 г., Тульская область в 2008 г.)

5) образование новых городских округов – в Северо-Кавказском федеральном округе (республика Ингушетия, Чеченская республика в 2009 г.).

Отдельной моделью преобразований, которая пока получила незначительное развитие в России, является создание городских округов на базе городских поселений. Такой опыт в России весьма незначителен, потому что обычно такое преобразование встречает недовольство населения соответствующего муниципального района, откуда выделяется городское поселение. Это и понятно – район теряет основную

Таблица 2 – Тенденции изменения количества городских округов в Российской Федерации в 2008 - 2013 годах, на начало года, территориальных единиц*

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Россия	521	507 (+5)	512 (+3)	515 (+2)	517 (+1)	518
ЦФО	103 (+2)	105 (+2)	107	107	107 (-2)	105
СЗФО	54 (-12)	42 (-2)	40	40	40	40
ЮФО	59 (-4)	55 (+5)	30	30	30	30
СКФО	-	-	30	30	30	30
ПФО	71 (-1)	70	70 (+2)	72 (+2)	74 (+3)	77
УрФО	109 (+1)	110	110	110	110	110
СФО	77	77	77	77	77	77
ДФО	48	48	48 (+1)	49	49	49

* в скобках указано количество преобразованных муниципальных образований за год

Источник: База данных показателей муниципальных образований; собственные расчеты.

экономическую базу. Однако можно понять и горожан – обладая потенциалом развития, они должны нести на себе бремя содержания близлежащих сельских территорий, вместо того, чтобы они поддерживались государством. Такого рода преобразования следует считать перспективными, однако, с учетом специфики конкретных территорий и при условии восполнения «потерь» района и сельских поселений после выхода из состава района городского поселения. Необходимо поддерживать муниципальные образования – городские поселения и городские округа – в стремлении создать «точки роста». В рамках таких муниципальных образований могут быть сформированы бюджеты развития, осуществлены меры по поддержке предпринимательской деятельности, привлечению инвестиций и сохранению человеческого капитала.

Осуществление территориальных преобразований в регионах России преследовало различные цели. По данным Всероссийского Совета местного самоуправления (далее ВСМС), который провел в 2013 году исследование тенденций изменения территориальной организации местного самоуправления в России (методом анкетирования было исследовано свыше 1000 муниципальных образований) среди наиболее распространенных целей можно выделить:

- повышение эффективности расходования бюджетных средств;
- оптимизация управления;
- сокращение избыточного аппарата муниципальных служащих;
- развитие территорий;
- вовлечение муниципалитетов в реализацию целевых программ.

На практике наиболее часто ставится цель повышения эффективности использования бюджетных средств, экономии бюджетных средств. Но все-таки, наиболее эффективными являются преобразования в целях территориального развития.

Как и зачем осуществляются территориальные преобразования можно рассмотреть на основе примеров отдельных регионов.

В Нижегородской области в 2010 - 2012 гг. произошло объединение разноуровневых по развитию муниципалитетов как на агломерированных (урбанизированных), так и на сельских территориях. Объединение было проведено по единому плану, выработанному на уровне области, в два этапа: сначала уменьшение количества поселений, затем создание городских округов с полным устранением муниципалитетов первого уровня, то есть поселений. Первоочередные цели укрупнения, проведенного в регионе – административные и политические, и лишь опосредованно (через идею централизовать и повысить эффективность управления хозяйством и развитием) – социально-экономиче-

ские, в том числе инвестиционные, с целью создания единой контролируемой системы инвестиционных площадок для привлечения крупного бизнеса. Исследователи отмечают, что в данном случае укрупнение проводилось в целях достижения:

- формального и формализованного единообразия институциональных форм;
- управляемости и подконтрольности территорий;
- предупреждения возможного противостояний структурных единиц – территорий – внутри системы.

В связи с этими целями в Нижегородской области сложилась единообразная административная модель, в рамках которой свой путь к превращению в городские округа прошли не только урбанизированные, имеющие сложившийся экономический центр районы, но и периферийные, дотационные, сельские районы.

Поучителен опыт Калининградской области, где сначала, при одном губернаторе на базе административных районов были сформированы городские округа. Затем, при следующем губернаторе эти округа по решению суда были преобразованы в муниципальные районы и разделены на поселения. Затем произошло новое укрупнение муниципальных образований в городские округа. Исследователи отмечают, что именно Калининградской областью, одной из первых, была опробована модель муниципального района – городского округа (как способ избежать создания двухуровневой системы местного самоуправления) и у этой модели были определенные преимущества. Тем не менее, во многом решающую роль в проводимых «реформах» играли личные конфликты между руководством региона и муниципальных образований. Преобразования осуществлялись в основном по административным соображениям, и повлекли за собой недовольство широкого круга населения. Недовольство населения касалось социальных вопросов (негатив вызывали проблемы в сфере ЖКХ, здравоохранения, дошкольного образования), которые увязывались населением с перманентными территориальными преобразованиями и сменой власти в регионе. Для других регионов «кейс» Калининградской области заслуживает внимания в первую очередь необходимостью работы с общественным мнением (проведение разъяснительной работы с населением, мониторинг общественного мнения, мониторинг состояния социальной сферы до и после преобразований) и недопустимости формирования конфликтных ситуаций в ходе территориальных преобразований.

Примечателен опыт Белгородской области (на примере Старооскольского городского округа), где была реализована прагматичная модель преобразований. В основе модели лежала задача выстроить такую систему управления, которая способствовала бы со-

циально-экономическому развитию территории. Несмотря на то, что общее количество городских округов осталось неизменным, модель примечательна опытом выделения центра укрупненного городского округа. Для этой модели было характерно:

– наличие четко очерченных центра и периферии территории, то есть очевидного «полюса притяжения» (городского экономического центра) и зоны тяготения к полюсу (сельской и слабоурбанизированной периферии, замкнутой в своем существовании и развитии на центр);

– проведение укрупнения путем соединения не имеющих собственных экономических центров территорий вокруг «полюса притяжения», с приданием последнему формального статуса центра объединившихся территорий;

– наличие реальных и потенциальных характеристик агломерации (урбанизированной зоны развития), которая требует выстраивания единой системы управления и распределения ресурсов;

– создание моноцентричной системы управления, позволяющей наиболее эффективно в актуальных условиях решать социальные вопросы (вопросы жизнеобеспечения, прежде всего, периферии, не способной существовать самостоятельно) и планировать развитие территории – перераспределять ресурсы в рамках района, исходя из единого плана, без участия ненужных инстанций.

В Республике Мордовия территориальные преобразования коснулись поселений, но примечательны тем, что вместе с территориальными преобразованиями вводилась система коэффициентов оценки эффективности власти, влияющих на уровень материального вознаграждения глав муниципальных образований и размер выделяемых территории межбюджетных трансфертов. Несмотря на то, что проведенные в республике Мордовия преобразования носили, скорее, экспериментальный характер, нежели характер завершеного проекта, проблема повышения заинтересованности муниципальных образований в собственном экономическом развитии, получения эффекта от своих усилий в виде увеличения поступлений в бюджет стоит очень остро во всех российских регионах. Введение системы оценки эффективности деятельности глав муниципальных образований (глав администраций) на поселенческом уровне требует немалых усилий и затрат, но, тем не менее, вполне возможно на верхнем уровне местного самоуправления (на уровне муниципальных районов и городских округов).

Исследование *зарубежного опыта* проведения территориальных преобразований позволяет убедиться в том, что укрупнение муниципальных образований не является «модным веянием» в России и не несет в себе исключительной цели административной центра-

лизации власти. В других странах территориальные преобразования осуществляются достаточно активно, а территориальные основы муниципального управления изменяются вместе с появлением необходимости решения новых задач – стимулирование территориального развития, осуществления бюджетных реформ и проведения политики фискальной децентрализации, осуществление мероприятий по восстановлению территорий после экономического спада и др.

Более того, до сих пор дискуссионным остается вопрос об оптимальном размере муниципального образования (измеряется на основе показателя численности населения муниципалитета) и о выборе между территориальной консолидацией и территориальной фрагментацией.

Тенденции территориальной фрагментации в России в период начала 2000-х гг., когда количество муниципальных образований существенно увеличилось с 12 тысяч до более чем 24 тысяч единиц находят примеры в странах Центральной и Восточной Европы [9]. Так, после распада Советского Союза, в странах Центральной и Восточной Европы (например, в Чехии, Словакии, Венгрии, Македонии и др.) наблюдалось территориальное разделение, что зачастую было реакцией на более раннее территориальное укрупнение, применяемое без каких-либо публичных обсуждений. В тот период, децентрализация и идея муниципальной самостоятельности часто рассматривались как способ развития демократических институтов. Наблюдалось стремление дать право на независимое местное самоуправление практически каждому поселению, даже если это поселение было крохотной деревней, а попытки создать или поддержать более крупные муниципальные образования расценивались как нарушение муниципальной автономии.

В противоположность этой тенденции можно привести примеры стран с высоким уровнем территориальной консолидации (как, например, Югославия в 1990-е годы, позднее – Сербия, Черногория, Литва, Болгария и Польша), где средний размер муниципального образования намного больше чем в России, и даже на самом приближенном к населению уровне не существует муниципалитетов с численностью населения менее 1000 жителей.

В целом, в странах Европы территориальная фрагментация еще 10 лет назад была более распространена, нежели консолидация. Впоследствии достаточно быстро стал очевиден тот факт, что именно фрагментация является одним из барьеров для осуществления децентрализации власти (передачи доходных и расходных полномочий на муниципальный уровень) и эффективного функционирования системы муниципального управления.

Дискуссии по этому вопросу широко распро-

странены не только в странах Центральной и Восточной Европы, но и в США и Западной Европе (особенно в отношении территориальной организации местного самоуправления в агломерациях). Зарубежные исследователи отмечают, что существует прямая зависимость между размером муниципальных образований и уровнем их финансово-экономической самостоятельности. В последние годы территориальное укрупнение стало часто представляться как решение многих проблем.

Можно выделить целый ряд аргументов в пользу укрупнения территорий, которые используются в зарубежной практике:

– более крупные муниципальные образования имеют больше возможностей для предоставления более широкой номенклатуры услуг, укрупнение позволяет передать больше услуг на муниципальный уровень власти (то есть осуществить децентрализацию);

– экономия на масштабе позволяет снизить расходы (например, на содержание администрации), обеспечить более эффективное предоставление услуг в более крупных территориальных единицах;

– так как крупные муниципальные образования могут предоставить больше услуг, то деятельность органов власти затрагивает интересы большего количества граждан, которые будут заинтересованы в участии в муниципальной политике (таким образом, укрупнение позволяет повысить уровень местной демократии);

– для крупных муниципальных образований характерна меньшая дифференциация по доходам, что в дальнейшем снижает необходимость в горизонтальном выравнивании (предоставлении дотаций);

– крупные муниципальные образования могут быть более эффективными в планировании и стимулировании развития территории;

– укрупнение позволяет частично справиться с эффектом безбилетника, когда, например, муниципальные услуги потребляются гражданами, которые живут (и платят налоги) в другом муниципальном образовании (консолидация позволяет снизить несовпадение административных границ и границ получения услуг).

Несомненно, что у укрупнения есть и негативные последствия. Ключевым аргументом против территориальных укрупнений является возможное отдаление власти от населения, снижение территориальной доступности. Однако, зарубежные специалисты отмечают, что в последние годы происходят тенденции, которые обуславливают повышение доступности местной власти безотносительно размера муниципалитета:

– повышается профессионализм местной бюрократии, появляются и применяются различные подхо-

ды, позволяющие повысить эффективность ее взаимодействия с населением и качество услуг, развиваются все новые формы взаимодействия;

– развитие информационных технологий и ресурсов Интернет позволяют сделать власть доступной из любого места;

– гомогенизация образа жизни в городской и сельской местности за счет повышения уровня жизни в сельских муниципальных образованиях.

Все эти и другие факторы позволяют несколько снизить проблему определения оптимального размера муниципального образования и решить дилемму, существовавшую достаточно продолжительное время: консолидировать или разукрупнять муниципальные образования.

Ранее в зарубежной практике существовало два подхода определения оптимального размера муниципального образования. Первый подход исходил из того, что муниципальная власть должна быть максимально приближена к населению, поэтому численность жителей муниципального образования может быть невелика, а количество муниципальных образований – значительно. Однако недостатком этого подхода является то, что на практике попытка организовать местное самоуправление там, где для эффективного решения вопросов местного значения нет ни кадрового, ни финансового потенциала, приводит к бессилию органов местного самоуправления, их неспособности реагировать на нужды людей.

Второй подход, напротив, основан на укрупнении самоуправляемых единиц, обеспечивающем на территории муниципального образования необходимый экономический потенциал, развитую инженерную и социальную инфраструктуру. Необходимость повышения экономической эффективности вызывает стремление к «экономии на масштабе территории». При этом необходимо не допустить «отрыва» местного самоуправления от населения, поскольку чрезмерная централизация выполнения муниципальных функций может также привести к усилению бюрократизации.

Ранее на практике выбор одного из двух подходов зависел от стратегических ориентиров развития государства. Если на повестке дня стоял вопрос о передаче максимального количества полномочий на муниципальный уровень и повышения территориальной экономической эффективности, то выбиралась стратегия укрупнения. Если приоритетным направлением политики развития местного самоуправления становилось делегирование принятия решений на низовой уровень, то проводилось разукрупнение территорий.

Сейчас оба подхода *не рассматриваются как противоположности*, а укрупнение муниципальных образований позволяет, в том числе, решать более эффективно вопросы повышения доступности местной

администрации населению за счет развития транспорта, связи, повышения качества жизни в сельской местности и доведения его до стандартов жизни в городе. Так, например, на Съезде муниципальных образований Российской Федерации 8 ноября 2013 года, Конференции Общероссийского Народного Фронта 4-5 декабря 2013 года. Президент России В.В. Путин в своем Послании палатам Федерального Собрания Российской Федерации определил на 2014 год в качестве одной из основных задач создание финансово самостоятельного и одновременно приближенного к населению, эффективного местного самоуправления.

В последние годы в зарубежной практике отмечается тенденция укрупнения муниципальных образований. При этом, тенденции последних лет, обусловлены существенным влиянием экономического кризиса 2008 года [8, с.68-69]. Так, например, Дания объединила 271 муниципальное образование, сократив их общее число до 98, Грузия заменила 985 муниципалитетов (в основном деревни) 64 большими районами, совпавшими с ранее существовавшими в советский период. Политика объединения муниципальных образований достаточно широко применялась в Литве. В Финляндии количество муниципальных образований было сокращено с 447 до 348.

Можно сказать, что финансовый кризис 2008 года придал новый импульс наметившейся тенденции и ускорил преобразования, которые долгое время лишь обсуждались. В трех странах, в наибольшей степени пострадавших от финансового кризиса число муниципальных образований сократилось существенно: В Греции с 1034 до 325, в Исландии с 7200 до 76, в Латвии с 500 до 118. Финские власти предлагают серьезное объединение муниципалитетов до уровня, который сейчас является региональным. Ключевой идеей этого объединения является образование городских центров и ориентация на них потоков маятниковой миграции. При этом, как было выше сказано, предполагается, что более крупные муниципальные образования расходуют ресурсы на администрирование в меньших пропорциях и достигают большей экономии от масштаба.

На федеральном и региональном уровнях власти в России достаточно часто возникают дискуссии, отражающие намерение руководства передать большее количество расходных и доходных полномочий, касающихся стимулирования территориального развития, поддержки малого и среднего предпринимательства, сельхозпроизводителей на муниципальный уровень власти. При этом активно ссылаются на возможность использования опыта Франции, Германии. Тем не менее, высокая территориальная фрагментация муниципалитетов (небольшая численность населения, низкая плотность населения, малый экономический и налоговый потенциал) не только поселенческого, но и

верхнего уровня местного самоуправления не позволяет это сделать в масштабах России в целом, но может быть применено в отдельных регионах.

Во Франции на муниципальный уровень переданы различные поощрительные инструменты взаимодействия с бизнесом, связанные с созданием особого режима деятельности, льготных налоговых ставок и даже прямых муниципальных инвестиций. Иногда муниципальная власть может осуществлять посредническо-коммуникационные функции, помогая бизнесу взаимодействовать с финансово-кредитными организациями. Многосторонняя помощь малому и среднему бизнесу со стороны муниципальной власти не является просто формальной обязанностью, а рассматривается как реальный способ создания преимуществ в конкурентной борьбе, поскольку местной власти выгодно привлекать бизнес и помогать его развитию.

Отечественные специалисты отмечают, что для того, чтобы заинтересовать муниципальную власть в развитии территории в Российских условиях необходима передача дополнительных отчислений от налогов, поступающих в региональные бюджеты на муниципальный уровень. Причем, это должны быть налоги, связанные с эффектом от стимулирования развития экономики (например, налог на прибыль, налог на имущество организаций и др.). Создание таких условий вполне возможно не в рамках страны в целом, а на уровне отдельного региона, что могло бы способствовать росту малого и среднего бизнеса, созданию рабочих мест, развитию локальных рынков, развитию экономики территорий и региона в целом.

В регионах, ориентирующихся на укрупнение муниципальных образований желательнее осуществить уход от политики выравнивания к политике развития. При этом за основу предлагается использовать получившую широкое распространение за рубежом концепцию «территориального маркетинга», поощрение конкуренции между муниципалитетами за привлечение жителей, инвесторов и представителей бизнеса, туристов.

Для воплощения концепции «территориального маркетинга» на практике можно использовать опыт Германии по созданию обществ стимулирования экономического развития территорий (Wirtschaftsförderungsgesellschaft). Общества стимулирования экономического развития представляют собой ассоциацию (некоммерческую организацию), объединяющую специалистов в вопросах стимулирования территориального развития. Представители этого общества работают в органах местного самоуправления и отвечают за взаимодействие с инвесторами, решая при этом целый ряд проблем – проблему отсутствия специалистов в области привлечения инвестиций на местах, проблему поиска мер поддержки конкретного инвестора на

региональном уровне в условиях ограниченных возможностей муниципальных бюджетов в отдельных небогатых муниципальных образованиях. Ассоциация также помогает различным территориям обмениваться опытом и развивать лучшие практики, а также предлагать новые инструменты поддержки и выделять финансирование на их реализацию из бюджета земель (аналог регионов в России).

Действительно, объединение муниципальных образований, а также развитие взаимодействия между региональным и муниципальным уровнем власти, позволяет оказывать населению большее количество услуг более высокого качества. Что касается целей экономии, то не все специалисты рекомендуют при осуществлении территориальных преобразований ориентироваться на эту цель, так как, на практике, самым быстрым способом достижения целей экономии средств, при наименьших политических издержках, является усиление межмуниципального взаимодействия.

Обобщая результаты исследований данного вопроса, отметим, что укрупнение муниципалитетов способно обеспечить ряд важных преимуществ, в том числе долгосрочного характера, однако процесс укрупнения при этом должен быть проведен продуманно и с учетом негативного и позитивного опыта. При непродуманном укрупнении может быть ухудшен доступ населения к муниципальным услугам, осложнены условия проживания, что, в свою очередь, способствует оттоку трудоспособного населения; закрытию муниципальных учреждений, росту безработицы, соседствующую при этом с неукомплектованностью штата по ряду отраслей и направлений, и усугубляет миграцию.

На основе проделанной аналитической работы можно сделать выводы о наметившейся в последние годы тенденции (как в России, так и в мире) укрупнения территорий муниципальных образований верхнего уровня местного самоуправления. Происходит также расширение взаимодействия между муниципальными образованиями, а также муниципальных образований с органами государственной власти регионов. Ассоциативные формы взаимодействия по-прежнему остаются очень актуальными, но наряду с этим растет роль хозяйственных и договорных форм межмуниципального сотрудничества.

К сожалению, в нашей стране в большинстве случаев территориальные преобразование осуществляются стихийно, преимущественно на уровне поселений и без какой-либо аналитической и программной подготовки, что порождает негативные последствия. В то же время, укрупнения на уровне муниципальных районов и городских округов оказываются более целесообразными, чем на уровне поселений. Однако и

здесь необходим не формальный подход, а учет особенностей в каждом конкретном случае – детальный анализ экономики, социальной сферы, демографических, географических показателей.

При осуществлении территориальных преобразований, во-первых, недопустимо проведение мероприятий без обоснования их экономической и социальной целесообразности, просчета последствий и рисков. Во-вторых, сокращение расходов не может и не должно являться основной и главной целью данных преобразований. Экономического эффекта за счет укрупнения муниципалитетов следует достигать за счет стимулирования экономического развития территорий, а увеличения средств в бюджете не за счет «сращения» бюджетов объединяющихся муниципалитетов, а за счет повышения доходной базы.

Литература:

1. База данных показателей муниципальных образований [электронный ресурс]. URL:<http://www.gks.ru> (дата обращения 01.08.2014).
2. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.2003 №131-ФЗ (ред. от 04.10.2014) // Собрание законодательства РФ. 06.10.2003. № 40. Ст. 3822.
3. Статистический бюллетень. Численность населения Российской Федерации по муниципальным образованиям. М.: Росстат, 2014.
4. Статистический бюллетень: Формирование органов местного самоуправления в России. М.: Росстат, 2014.
5. Укрупнение российских муниципалитетов: первые итоги и уроки. Агентство муниципального развития // Муниципальная власть. 2011. № 6. С.78-105.
6. Федорова С.Н. Критерии и подходы к определению оптимального размера социально-экономических подсистем региона // Вестник ОрелГИЭТ. 2010. №3 (13). С. 34-38.
7. Целищева Е.Ф. Теоретические аспекты муниципальной инвестиционной политики: содержание и механизмы реализации // Муниципальная экономика и управление. 2012. №3. С.30-38.
8. Local Government in Critical Times: Policies for Crisis, Recovery and Sustainable Future. Council of Europe Texts. Edited by Kenneth Davey. 2011. p.68-69.
9. Swianiewicz P. Territorial Fragmentation As a Problem. Consolidation As a Solution? / Territorial consolidation reform in Europe / Edited by Pawel Swianiewicz. Budapest: Local Government and Public Service Initiative, 2010.



Целищева Е.Ф.

References:

1. Database performance of municipalities [e-resource]. URL: <http://www.gks.ru>. (date of access 02.06.2014)
2. On general principles of local government in the Russian Federation: Federal Law of 6 October 2003. № 131-FL [e-resource]. Access from reference-legal system "Consultant Plus".
3. Statistical Bulletin. The population of the Russian Federation for municipalities. M.: Rosstat, 2014.
4. Statistical Bulletin: Formation of local governments in Russia. M.: Rosstat, 2014.
5. Consolidation of Russian municipalities: first results and lessons. Municipal Development Agency // *Municipal'naya vlast'*. 2011. № 6. PP.78-105.
6. Fyodorova S.N. Criteria and approaches to determining the optimal size of socio-economic sub region // *Vestnik OrelGIET*. 2010. №3 (13). PP. 34-38.
7. Tselischeva E.F. Theoretical aspects of municipal investment policy: content and mechanism of implementation // *Municipality: economics and management*. 2012. №3. PP.30-38.
8. Local Government in Critical Times: Policies for Crisis, Recovery and Sustainable Future. Council of Europe Texts. Edited by Kenneth Davey. 2011. p.68-69.
9. Swianiewicz P. Territorial Fragmentation As a Problem. Consolidation As a Solution? / Territorial consolidation reform in Europe / Edited by Pawel Swianiewicz. Budapest: Local Government and Public Service Initiative, 2010.



РЕФОРМИРОВАНИЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ДЛЯ ПОИСКА НОВЫХ ВОЗМОЖНОСТЕЙ РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

Коротина Н.Ю.

кандидат экономических наук, доцент, заведующий кафедрой экономики, финансов и бухгалтерского учета Челябинского филиала, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия),
454077, Россия, г. Челябинск, пр. Комарова, д. 26, korotina@chel.ranepa.ru

УДК 352.071 (1-212)
ББК 67.400.7

Цель. Исследование направлено на выявление достоинств и недостатков новой муниципальной реформы, проводимой в Российской Федерации

Методы. При выявлении достоинств и недостатков новой модели местного самоуправления использованы метод эмпирического исследования сравнение и качественный анализ на основе субъективных оценок.

Результаты и практическая значимость. Рассмотрен порядок формирования органов местного самоуправления в городских округах с внутригородским делением и внутригородских районов, формируемых внутри данных городских округов. В частности, рассматриваются первые шаги реализации новой двухуровневой модели организации местного самоуправления для крупных городских округов в городе Челябинске – единственном городе в Российской Федерации, перешедшем на указанную модель.

Научная новизна. Раскрыты возможные последствия реализации реформы местного самоуправления при отсутствии нормативно-правовой базы, четко разграниченных полномочий, источников финансирования и не определенной налоговой база вновь вводимых видов муниципальных образований.

Ключевые слова: реформа местного самоуправления, городские округа с внутригородским делением.

REFORMING LOCAL GOVERNMENT TO SEARCH FOR NEW OPPORTUNITIES COMMUNITY DEVELOPMENT

Korotina N.Yu.

Candidate of Science (Economics), Head of the Economics and Finance Department, Chelyabinsk Branch of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia),
454077, Russia, Chelyabinsk, 26 Komarova Avenue, korotina@chel.ranepa.ru

Purpose. The study aims to identify the strengths and weaknesses of the new municipal reforms in the Russian Federation

Methods. The methods of empirical research and comparing and qualitative analysis based on subjective assessments were used to identify the strengths and weaknesses of a new model of local government.

Results and practical relevance. The order of the formation of local governments in urban districts with intracity and intercity dividing regions formed within these urban districts was described. In particular, the first steps of new two-level model implementation of the local government organization for large urban districts in the city of Chelyabinsk - the only city in the Russian Federation, switched to the specified model.

Scientific novelty. Author disclosed the possible consequences of the local government reform in the absence of legal framework, clear lines of authority, funding sources and determining the tax base of newly introduced species municipalities.

Key words: local government reform, urban districts with Urban division.

Еще не стихли острые дискуссии по поводу реформирования административно-территориальных и финансовых основ местного самоуправления, начатые в 2003 году, как в 2014 году были инициированы новые преобразования в системе муниципального управления, подразумевающие перераспределение полномочий в городах.

Теоретическим посылом реформы служит приближение местной власти к народу. Верность такого посыла подтверждается данными социологических опросов населения крупных российских городов (с населением 100 тысяч и выше) по вопросу: «Знаете ли вы своего депутата в городском совете (городской думе, городском собрании)?». Ответили «Да, хорошо знаю» - 12,5%; «Да, знаю, но понаслышке» - 18,75%; «Нет, не знаю совсем» - 62,5%; «Затрудняюсь ответить» - 6,25%. Таким образом, около 70% жителей крупных городов не знают своих депутатов.

В соответствии с Федеральным законом №136-ФЗ от 27.05.2014 г. [1] предлагается несколько моделей самоуправления в России. Новая схема дополняет существующие виды муниципальных образований двумя новыми: городские округа с внутригородским делением, а также внутригородские районы, которые будут формироваться внутри данных городских округов. То есть фактически вводится двухуровневая система местного самоуправления, позволяющая, по мнению законодателей, приблизить власть к населению.

На уровне городского округа и на уровне внутригородского района будут сформированы свои органы местного самоуправления. Представительный орган городского округа с внутригородским делением может избираться либо из состава представительных органов внутригородских районов, либо на муниципальных выборах.

Кроме того, согласно поправкам субъекты РФ смогут изменять порядок избрания глав муниципальных образований. В частности, законом субъекта РФ может быть предусмотрено избрание главы представительным органом муниципального образования из своего состава.

Субъекты РФ получили право перераспределять полномочия между местными и региональными органами власти. При этом субъекты РФ не смогут перераспределить в свою пользу полномочия органов местного самоуправления, в частности, в сферах управления муниципальной собственностью, а также формирования, утверждения и исполнения местного бюджета.

По мнению законодателей - авторов изменений, в крупных городах изменение модели местного самоуправления может позволить выстроить систему МСУ таким образом, чтобы она стала более дееспособной, эффективной, а главное - приблизила местные власти к решению насущных проблем жителей.

Так, в прежней модели МСУ один депутат городской думы больших по численности городов, например Екатеринбурга и Челябинска, приходится примерно на 40 тысяч жителей. Это аналогично тому, что в таких городах как Тавда, Реж, Артемовский, Ирбит Свердловской области, Коркино, Еманжелинск, Южноуральск Челябинской области избирался бы один депутат на весь город. По новой схеме в городе может быть до 170 депутатов районного звена, то есть один депутат будет представлять интересы 5-6 тысяч жителей или 3-4 тысяч избирателей.

Но в крупнейших городах Урала кардинально по-разному подошли к процессу возможного реформирования местного самоуправления и его территориальной организации.

В Екатеринбурге сочли необходимым сохранение сложившейся системы управления, предусматривающей организационное единство без деления на внутригородские районы со статусом самостоятельных муниципальных образований [2]. В качестве аргументов «против» административного дробления Екатеринбурга и снижения местного самоуправления на уровень районов были названы расходы на организацию внеочередных выборов и содержание новых органов власти, масштабная перестройка всей социальной и хозяйственной жизни, которые неизбежно приведут к значительным экономическим потерям и замедлению темпов развития города. Кроме того, жители города лишаются права участвовать в формировании общегородских органов местного самоуправления, так как изменение механизмов народного представительства не предусматривает избрания депутатов городской думы и главы муниципального образования.

Челябинск станет первой территорией в России, где будет реализована новая двухуровневая модель организации местного самоуправления для крупных городских округов [3].

Некая поспешность в переходе на двухуровневую систему в Челябинске объясняется, в первую очередь тем, что в 2014 году истекали полномочия действующего городского парламента, и его пришлось бы избирать по старой схеме. В рамках новой модели в городе создано 7 районов. В каждом из них образуется собственный представительный орган, избираемый по мажоритарной системе. Районные депутаты должны будут избрать главу района и назначить главу администрации района. Глава района, он же председатель собрания депутатов, будет представлять депутатский корпус, ответственный за принятие нормативных правовых актов, касающихся жизнеобеспечения жителей данного района, а глава администрации будет выполнять эти решения.

Из числа депутатов каждого района (по 7 депутатов) будет сформирована Челябинская Городская Дума. Таким образом, следующий, пятый созыв

городской думы будет состоять из 49 депутатов. Для сравнения, в четвертом созыве было 35 депутатов. Из числа этих депутатов также будет избран глава города Челябинска, он же будет назначен председателем городской думы. Дума, в свою очередь, будет назначать главу администрации города, так называемого, сити-менеджера.

Кроме Челябинска ни один крупный город не перешел на двухуровневую систему с районным делением. Однако разговоры об этом идут в ряде городов, например, в Волгограде, Архангельске. В последнем случае эксперты считают проведение реформы вероятным, учитывая разногласия между губернатором и мэром. В Калининграде тема обсуждается, но пока наиболее вероятным сценарием является сохранение действующего статуса города [4].

В некоторых регионах, уже сделаны официальные заявления о нецелесообразности разделения крупных городов на районы. Это касается таких регионов Уральского федерального округа, как Курганская область, Ямало-Ненецкий, Ханты-Мансийский автономные округа и уже упомянутая выше Свердловская область. Вряд ли будет изменен статус Новосибирска, Хабаровска, Орла, Иваново, а также городов в регионах, где административные центры – это относительно небольшие по численности города, например Великий Новгород, Тверь, Псков, Улан-Удэ, Астрахань.

«Слабым звеном» обсуждаемой реформы является, на наш взгляд, не разграниченные между городом и внутригородскими районами полномочия, источники финансирования и не определенная налоговая база. Этим вопросам будет посвящен второй этап разработки нормативно-правовой базы, который не завершен на федеральном уровне, и, как следствие, еще не начат на региональном уровне.

Таким образом, в Челябинске органы местного самоуправления уже сформированы в соответствии с новыми принципами, а реализация полномочий, формирование и исполнение бюджета, по крайней мере, на предстоящий плановый год, будет осуществляться по старым правилам.

Отсутствие необходимой законодательной базы дает основания утверждать, что в основе начатой муниципальной реформы в Челябинске лежали не экономическая целесообразность, а политическое решение. Насколько это решение было верным, можно будет оценить по результатам работы по прошествии некоторого времени.

Действующая российская муниципальная практика пока, к сожалению, подтверждает, что «распыление» финансовых ресурсов не позволяет получить должный экономический эффект, в то время как право обладания, самостоятельного управления

и распоряжения достаточными средствами считается одним из главных для решения вопросов местного значения.

Подобная новой модель местного самоуправления уже более десяти лет реализуется в схеме «муниципальный район – поселения», и недостаточность доходной базы местных бюджетов стала общей проблемой данных уровней управления.

Противники данной реформы считают, что самостоятельность внутригородских районов приведет к утрате принципа единого хозяйственного комплекса. Возникнут проблемы с реализацией крупномасштабных, значимых для всего города в целом проектов. Существует серьезная опасность, что разделение городов на самостоятельные муниципальные образования со своими бюджетами и представительными органами, управление ими посредством лиц, делегированных из внутригородских районов, разрушит сложившуюся целостность, усилит диспропорции в территориальном развитии, обострит социальную напряженность, повысит конфликтность при принятии решений. К тому же существенно возрастет бюрократический аппарат, обслуживающий новые муниципальные образования.

Территориальная неравномерность размещения муниципальных предприятий повлечет за собой неравномерность размещения налоговой базы и бюджетной обеспеченности. Если крупные налоговые источники окажутся в распоряжении города, а не городского района, тогда у районных депутатов не будет никакой возможности решать вопросы, с которыми к ним будут обращаться избиратели.

Противники реформы также утверждают, что имеются и другие формы реализации народом своей власти через непосредственное осуществление самоуправления, которые имеют возможность взаимодействовать непосредственно с руководством города – ТОСы, общественные советы. Множество районных советов с минимальными бюджетами и нечеткими полномочиями будут иметь очень узкий круг компетенций и возможностей, и при обращении жители будут за решением проблемы отсылаться к вышестоящему уровню власти. Таким образом, главный посыл реформы – способность власти выполнять запросы населения – не будет реализован.

В качестве аргумента «против» внутригородского деления также звучит возможное ограничение политической свободы муниципалитетов, так как формирование органов местного самоуправления практически полностью поставлено под контроль субъектов РФ, что не позволит развиваться независимым альтернативным силам.

Что касается Челябинска, то оппоненты реформы считают, что не было в полной мере учтено мнение граждан. Инициаторы реформы сочли, что для

преобразования достаточно публичных слушаний, которые городской устав определяет как одну из форм учета мнения населения. Оппоненты же настаивают, что не было проведено всенародное голосование, которое также указано в уставе.

Необходимо отметить, что у новых преобразований достаточно сторонников, которые давно говорили, что крупные (250-500 тыс. жителей), крупнейшие города (500 тыс. – 1 млн. жителей) и города-миллионники незаслуженно «втиснуты» прежней редакцией закона в один-единственный формат городского округа. Получалось, что и города с населением 100 тысяч и 1 миллион жителей имеют единый статус и одинаковые полномочия. Но ведь это принципиально различная социальная, экономическая реальность, разные масштабы городского хозяйства, разные политические системы. Теперь есть возможность учесть специфику крупного города, следуя, в том числе, зарубежному опыту – тех же США или Франции – где в таких городах всегда есть внутренние районы.

Сторонники преобразований также отмечают, что реформа местного самоуправления расширяет границы политической конкуренции. Выборы районного масштаба открывают дорогу активным общественным деятелям, которые занимаются вопросами обеспечения нормальной жизни города, равнодушны к состоянию улиц, дворов, скверов своего района.

Достоинством законодательных новаций их сторонники считают появившиеся возможности у экономически инициативных, динамичных регионов расширить самостоятельность успешных муниципалитетов.

И сторонники, и противники реформ, и даже разработчики законодательных поправок признают, принятый закон в нынешнем виде не позволяет сделать муниципальные образования финансово независимыми [5]. Муниципалитетам нужно финансовое обеспечение их полномочий.

Подводя итог вышесказанного необходимо отметить, что, с одной стороны, у жителей городов появляется больше возможностей быть услышанными, достучаться до органов местного самоуправления, с другой, остается риск того, что реформа местного самоуправления в России окончательно ослабит этот институт и сделает его еще более зависимым от региональной власти.

Ясно одно, что оптимизация структуры органов местного самоуправления не должна вести к политическому противостоянию, конфликтам между районными и городскими думами, которые очень вероятны при двухуровневой системе.

Фактически сейчас российское местное самоуправление во многом зависит от того, насколько успешно реформа пойдет в Челябинской области,

произойдет ли ожидаемое приближение городской и районных властей к народу.

Литература:

1. 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»: Федеральный закон от 27.05.2014 N 136-ФЗ (ред. от 23.06.2014) // Собрание законодательства РФ. 2014. N 22. ст. 2770.
2. Екатеринбург делить пока не будут // Эксперт Урал. №30-32 (610)
3. Что ждать от реформы местного самоуправления // Вечерний Челябинске. 2014г. 6 июня. стр. 4
4. Миронов Н. Муниципальная реформа проходит спокойно // Эксперт on-line [электронный ресурс]. URL: <http://expert.ru/2014/06/29/munitsipalnaya-reforma-prohodit-spokojno/> (дата обращения 21.09.2014).
5. Земство XXI века. Вячеслав Тимченко о том, какие преобразования ждут муниципальные образования [электронный ресурс]. URL: <http://www.rg.ru/2014/06/25/timchenko.htm> (дата обращения 21.09.2014).

References:

1. On amendments to enactment 26.3 of Federal Law « On general principles of organization of legislative (representative) and executive bodies of state power of subjects in Russian Federation» and Federal Law « On general principles of self-government arrangement» «On general principles of local government in Russian Federation: Federal Law on 27 May 2014 № 136-ФЗ (as amended on 23.06.2014) // Collected legislation of RF. 2014. N 22. Art. 2770.
2. Ekaterinburg wouldn't be divided // Ekspert Ural. №30-32 (610)
3. What to expect from the local government reform // Vecherniy Chelyabinsk. 2014г. 6 June. PP. 4
4. Mironov A.N. Municipal reform passes quietly [e-resource]. URL: <http://expert.ru/2014/06/29/munitsipalnaya-reforma-prohodit-spokojno/> (date of access 21.09.2014)
5. Zemstvo XXI century. Vyacheslav Timchenko about what transformations are waiting municipalities // Rossiyskaya gazeta. 2014 г. 26 June [e-resource]. URL: <http://www.rg.ru/2014/06/25/timchenko.htm> (date of access 21.09.2014).

УПРАВЛЕНИЕ ВНЕШНИМИ ЭФФЕКТАМИ И РЕНОВАЦИЕЙ ТЕРРИТОРИЙ В ЖИЛОЙ ЗАСТРОЙКЕ СТАРОПРОМЫШЛЕННОГО ГОРОДА

Малкина М.Ю.

доктор экономических наук, профессор, руководитель Центра макро и микроэкономики
Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского (Россия),
603950, Россия, г. Нижний Новгород, пр. Гагарина, д. 23, mmuri@yandex.ru

Щулепникова Е.А.

аспирант кафедры теории экономики, Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского
(Россия), 603950, Россия, г. Нижний Новгород, пр. Гагарина, д. 23, mmuri@yandex.ru

УДК 338.242 (1-21)
ББК 65.050.23

Цель. Раскрытие видов экстерналий в жилищном строительстве и способов управления ими на уровне государства и сообществ, а также направлений регулирования реноваций территорий старопромышленных городов.

Методология и методы. В работе используется методология неоклассического и неинституционального направления экономической мысли, подходы экономики недвижимости и городской экономики.

Результаты и область применения. Сгруппированы виды положительных и отрицательных экстерналий в жилищном строительстве старопромышленного города; выявлены особенности и границы применимости неоклассического и неинституционального подходов к решению проблемы экстерналий на примере точечной застройки; обобщен положительный опыт реновации территорий при жилой застройке старопромышленного города и способы разрешения возникающих противоречий. Результаты исследования применимы в дальнейшем развитии концепций отраслевой и институциональной экономики, экономики недвижимости и экономики города, а также в совершенствовании городской жилищной политики и управлении возникающими в жилищном строительстве конфликтами и противоречиями.

Научная новизна. Новизна исследования заключается в классификации положительных и отрицательных экстерналий, возникающих в городском жилищном строительстве, в выявлении способов их решения с участием государства и на основе добровольных рыночных соглашений, в обобщении противоречий и способов управления реновацией территорий при жилой застройке старопромышленных городов.

Ключевые слова: город, жилищное строительство, внешний эффект, реновация, управление.

CONTROL OF EXTERNAL EFFECTS AND RENOVATION TERRITORIES IN RESIDENTIAL AREAS OF OLD INDUSTRIAL CITY

Malkina M.Yu.

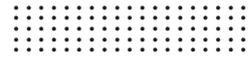
Doctor of Economics, Professor, Head of Centre of macro and microeconomics, Lobachevsky State University of Nizhni Novgorod (Russia), 603950, Russia, Nizhni Novgorod, 23 Gagarina Avenue, mmuri@yandex.ru

Shtulepnikova E.A.

Post-graduate student of Theory of Economics Department, Lobachevsky State University of Nizhni Novgorod (Russia), 603950, Russia, Nizhni Novgorod, 23 Gagarina Avenue, mmuri@yandex.ru

Purpose. To disclose different kinds of externalities in housing construction and management methods at the level of the state and communities, as well as areas of regulation renovations of old industrial cities.

Methodology and methods. We use the methodology of neoclassical and neo-institutional direction of economic



thought, the economy approaches the real estate and urban economics.

Results. Grouped kinds of positive and negative externalities in housing old industrial city. The features and limits of applicability of the neoclassical and neo-institutional approaches to solving the problem of externalities on the example of infill development. Generalized positive experience territories under renovation residential area of the city and the old industrial ways of resolving the contradictions that arise. Results of the study are applicable to further develop the concept of sectoral and institutional economy, the real estate economy and the economy of the city, as well as in the improvement of the urban housing policy and management emerging in housing construction conflicts and contradictions.

Scientific novelty. The novelty of the study is the classification of positive and negative externalities arising from urban housing, to identify ways to address them with the state and the market on the basis of voluntary agreements in the compilation of contradictions and ways to manage the renovation areas with residential development of old industrial cities.

Key words: city, housing, external effect, renovation, management.

Среди отличительных признаков старопромышленных городов выделяют: исторически сложившуюся специализацию города в территориально-производственном разделении труда, преобладание индустриальных отраслей с использованием устаревших технологий и средств производства, производство промышленной продукции невысокого уровня наукоёмкости при низкой восприимчивости к инновациям и пр. [1]. В свою очередь, эти признаки обуславливают возникновение определенных особенностей жилой застройки, которые необходимо учитывать при планировании дальнейшего развития территории, в частности, жилищного строительства [2]. Повышенная концентрация ресурсов в прошлом обеспечила становление имеющейся инфраструктуры, отвечающей потребностям того времени, однако, не соответствующей современным стандартам качества жизни, нуждающейся в трансформации из проблемных и депрессивных территорий в постиндустриальные самодостаточные «средовые зоны»: торговые, образовательные, развлекательно-рекреационные и др. При этом одной из важнейших проблем является качество существующего жилищного фонда, а также темпы прироста его строительства.

Среди наиболее острых проблем управления комплексной жилой застройкой старопромышленных городов можно выделить: 1) проблему внешних эффектов при строительстве в черте города, 2) проблему реновации территорий.

Целью данной статьи является исследование указанных проблем в контексте управления комплексной жилой застройкой старопромышленного города, направленного на повышение благосостояния жителей города, оптимальное сочетание культурных традиций и модернизации городских сред.

1. *Управление внешними эффектами в жилой застройке.* Жильё относится к разряду социально значимых благ. Положительные эффекты (социальные выгоды) развития рынка жилья проявляются как на макроуровне, так и на микроуровне. Так, получаемые

обществом положительные экстерналии от развития рынка жилой недвижимости проявляются прежде всего в том, что улучшение жилищных условий населения в целом положительно сказывается на улучшении демографической обстановки, повышении уровня жизни населения, образования, здравоохранения, снижении криминогенной ситуации пр., что особенно актуально для развития старопромышленных территорий, где часто наблюдаются депрессивные настроения населения, отток ресурсов. Примерами положительных экстерналий на микроуровне могут являться: благоустройство и озеленение территорий жилых районов, проекты комплексного развития территорий, регулирующие точечную застройку, программы волнового переселения и реновации промышленных территорий, улучшение транспортной доступности (за исключением случаев, когда дорога проходит в непосредственной близости от объекта жилой недвижимости) и др. Государство должно управлять положительными эффектами, в том числе путем принятия генеральных планов развития территорий, организации строительства инфраструктурных объектов различного назначения и т.д. Также оно должно участвовать в их финансировании и компенсации затрат.

Однако существуют и отрицательные экстерналии (социальные издержки) развития рынка жилой недвижимости, примерами которых на муниципальном уровне могут служить:

– изменение в образе исторической части города вследствие нерегулируемой градостроительной активности, в результате чего может снизиться поток туристов, что приведет к потерям в целом ряде отраслей экономики. Так, например, уменьшатся доходы гостиничного бизнеса, культурного сектора, отрасли общественного питания, общественного транспорта и др.;

– ухудшение экологической обстановки, например, в результате перевода земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения и лесного фонда в земли поселений, дальнейшее их освоение и застройка объектами жилой недвижимости. Это вле-

чет за собой загрязнение природной среды различными выбросами и отходами, необратимую деградацию флоры и фауны на данном земельном участке в результате нарушений геологического строения местности и гидрологических режимов, негативное изменение сложившихся социальных условий жизнедеятельности коренного населения и др.

– незавершенное строительство, в т.ч. долгострои, которые портят архитектурный облик города, ухудшают криминогенную ситуацию, повышают риск травматичности среди подростков и др.

– «точечная застройка» на уже плотно застроенных территориях, сопровождающаяся ухудшением условий жизни для пользователей близлежащих объектов жилой недвижимости, а также создается дополнительная нагрузка на существующие инфраструктурные объекты.

При решении проблем управления внешними эффектами с точки зрения экономической теории можно выделить два основных подхода:

1) неоклассический, основанный на использовании корректирующих финансовых вливаний (корректирующих налогов и корректирующих дотаций по А.С. Пигу) – например, введение корректирующих платежей за ненадлежащее содержание собственности и т.д.;

2) неинституциональный – основанный на создании рынка прав собственности, при котором возможно решение некоторых проблем внешних эффектов без прямого участия государства при условии наличия четко закрепленных в законодательстве прав собственности и наличия эффективно работающего института их защиты. Согласно теореме Р. Коуза, проблема внешних эффектов может быть решена между заинтересованными сторонами путем рыночного соглашения при следующих условиях: 1) изначальной четкой спецификации прав собственности и их надежной постконтрактной защиты; 2) ограниченного числа взаимодействующих сторон, что делает возможным достижение соглашения между ними; 3) небольшого количества хорошо просчитываемых экстерналий.

Рассмотрим пример внешнего эффекта, решение которого в настоящее время подразумевается преимущественно без прямого участия государства – строительство одиночного объекта жилой недвижимости на территории уже сложившегося жилого квартала. Данный объект может являться как источником рассмотренной выше отрицательной экстерналии («точечная застройка»), так и положительного внешнего эффекта – если территория в достаточной степени (или с избытком) обеспечена всеми необходимыми инфраструктурными объектами и при этом не освоена (нефункциональная зона жилой застройки: например, заброшенный недострой, заросший сорной раститель-

ностью пустырь, захламленный участок из-под несуществующего уже объекта нежилой недвижимости и др.). В случае «точечной застройки» наблюдается конфликт прав собственности: с одной стороны – желание недобросовестного застройщика построить только сами квартиры, максимально сэкономив при этом на благоустройстве и инфраструктуре, тем самым создав дополнительную нагрузку на существующие объекты, которыми уже пользуются жители района; с другой стороны – ущемленные интересы жителей района (например, на рассматриваемой территории уже функционирует парковка, детская площадка, присутствуют зеленые насаждения и др.; строительство жилого дома ухудшит вид из окна, сократит возможности естественного освещения помещений уже существующих строений и пр.; при неизменной пропускной способности улично-дорожной сети и увеличивающемся автопарке создается дополнительная нагрузка для общественного и личного транспорта; шум и пыль при проведении строительных работ, загрязнение и разрушение дорожного полотна прилегающих улиц, аварии при подключении к коммуникациям и др.).

В строительстве и эксплуатации жилищного фонда спецификация прав собственности обеспечивается: закреплением правового статуса жилищного фонда и земельных участков на основе гражданского, жилищного и земельного законодательства; наложением Генеральным планом развития территории и Правилами застройки и землепользования ограничений на использование земельных участков; установлением стандартов строительства, введением санкций за их нарушение. Однако определенное урегулирование отношений собственности в этой сфере возможно и посредством заключения рыночных соглашений между заинтересованными сторонами.

Участниками рыночного соглашения в случае внешних эффектов являются: 1) застройщик; 2) общее собрание собственников жилых помещений в многоквартирном доме как орган его управления, который согласно ст. 44 ЖК РФ определяет лиц, уполномоченных от имени собственников представлять их интересы на условиях, определенных в решении общего собрания. При этом возникает проблема делегирования собственниками жилья совместных прав уполномоченным лицам и сопутствующая ей проблема безбилетника и рационального неведения со стороны отдельных собственников жилья. Белокрылова О.С. и Ермишина А.В. в своей статье «Факторы коллективных действий (на примере жилищной самоорганизации)» выявили и объяснили особенности поведения собственников квартир в рамках теории коллективных действий (по М. Олсону). В ходе исследования ими были определены две основные группы игроков: 1) собственники с активной стратегией «кооперация» и 2) собственники

с пассивной стратегией «уклониста», а также присутствуют собственники, систематически выбирающие кооперацию, и собственники, пассивно относящиеся к управлению жилым многоквартирным домом [3].

Наличие категории «безбилетников» (лиц, минимизирующих собственные усилия относительно получаемых общих выгод) усложняет процесс достижения рыночного соглашения по Р. Коузу. Кроме того, соглашение может быть не достигнуто по всем вопросам, поскольку в рассматриваемом примере набор негативных эффектов достаточно велик и в подобного рода конфликты обычно вовлечено большое количество людей с однонаправленными, но разными по интенсивности интересами, готовыми нести разную плату за достижение соглашения.

Со стороны строительной компании существует несколько способов компенсации негативных эффектов, имеющих невысокую стоимость относительно предполагаемого дохода от продажи готового объекта недвижимости, что может подвигнуть компанию на уступки в ходе переговоров. К числу способов, которые позволяют существенно уменьшить влияние отрицательных экстерналий, а в некоторых случаях и интериоризировать их, можно отнести:

– изначальное проектирование сбалансированного объекта: наряду с жилыми площадями на цокольных и первых этажах здания могут быть предусмотрены торговые и сервисные объекты, а также подземный паркинг, которые создадут новые возможности как для жителей новостройки, так и существующих домов поблизости [4];

– ремонт за счет средств строительной компании существующих пешеходных дорожек и расширение местных проездов, открытых парковок, реконструкция спортивных и детских площадок внутри жилого квартала, обустройство зон отдыха со скамейками, ландшафтное благоустройство и дополнительное озеленение, что придает опрятный вид окружающей новый объект недвижимости территории, и, в свою очередь, влияет на увеличение его рыночной стоимости;

– проведение строительных работ в дневное время, в т.ч. с применением бесшумных технологий и т.д.

По мнению некоторых авторов, названные способы компенсации негативных внешних эффектов могут служить дополнительными конкурентными преимуществами малых и средних строительных организаций, поскольку у них существует большая возможность внедрения управленческих механизмов, способных обеспечить в т.ч. и «конъюнктурную адаптивность, ориентированную на динамику более подвижных факторов» [5]. На наш взгляд, в то же время малые фирмы не могут позволить себе большие до-

полнительные расходы на создание инфраструктуры, которые значительно удорожают их строительство и снижают их ценовую конкурентоспособность. Подобные инвестиции доступны только крупным фирмам, благодаря положительной отдаче от масштаба, но у таких фирм в силу монопольного положения на рынке не всегда присутствуют стимулы к повышению качества (проявляется так называемая X-неэффективность).

Кроме того, компенсация негативных внешних эффектов позволяет повысить рейтинг репутации строительной компании на рынке. Например, в исследовании «Проблемы оценки деловой репутации строительных компаний» авторы выявили наибольший удельный вес фактора «Имидж» (оценен 27,5%) в общем объеме результатов экспертного объема весо-ности факторов рейтинговой оценки репутации строительных компаний [6]. Следует отметить, что имидж строительной компании складывается из разных составляющих: качества строительства; своевременного и точного исполнения обязательств перед дольщиками, подрядчиками, государством; способности управлять внешними эффектами и предлагать жилью как комплексное благо, которое поставляется вместе с соответствующей социальной инфраструктурой.

Одним из отрицательных внешних эффектов строительства нового жилья на уровне муниципалитета является возникающий недостаток мест в существующих медицинских и дошкольных учреждениях, школах. В данном случае обременение застройщика социальными обязательствами по строительству готового объекта может сделать весь проект экономически неэффективным, поэтому необходимо использовать схемы софинансирования его со стороны государства и бизнеса.

Таким образом, неинституциональный подход, предлагающий четкое закрепление прав и ответственности, является основополагающим. Неоклассический подход дополняет его в той части, где рынок продажи прав не срабатывает. Тогда государство должно регулировать внешние эффекты за счет перераспределения денежных средств (корректирующих дотаций и корректирующих налогов).

2. *Управление реновацией территорий.* Другой важной проблемой старопромышленных городов является высокая степень износа не только производственных мощностей, но и всей окружающей инфраструктуры, в т.ч. жилья. Одним из способов решения проблемы замены физически и морально устаревшего жилого фонда является проведение процессов реновации существующих жилых и производственных районов. Достоинством этой системы является то, что она позволяет осуществлять строительство в границах существующих населенных пунктов. Это приемлемо, если не наблюдается естественный прирост населе-



Малкина М.Ю., Шулепникова Е.А.

ния. В качестве примера процессов реновации можно привести опыт г. Москвы, где с 2004 года реализуется программа по модернизации пятиэтажных жилых домов за счет средств бюджета, а к 2015 году в Москве, согласно программе «Жилище», не должно остаться ни одной пятиэтажки периода индустриального домостроения. В Москве применяется опыт реконструкции жилищного фонда по немецким технологиям. При этом стоимость затрат по санации оказалась в два раза ниже затрат, которые необходимо было бы понести при переселении жителей во вновь построенные дома. Однако, по заявлениям организаторов модернизации, 80% возникших организационных вопросов было связано с улаживанием проблем с жителями: приходилось разрешать возникающие конфликты и материальные претензии [7]. Другими словами, проект реновации жилого фонда старопромышленного города может быть эффективен при соблюдении двух условий: 1) не ущемляются экономические интересы населения; 2) обеспечиваются экономические интересы коммерческих организаций.

В настоящее время на государственном уровне проблему ветшания объектов жилой недвижимости решают путем финансирования капитального ремонта через фонд реформирования ЖКХ, что чаще всего заканчивается только лишь заменой инженерных коммуникаций и ремонтом крыши, что не решает в полном объеме вопросы энергосбережения. Поскольку денежные средства передаются только домоуправляющим компаниям, участие непосредственных собственников жилых помещений сводится лишь к формальности, что является серьезной проблемой.

России следует активнее использовать зарубежный опыт инновационного развития рынка жилья. Так, в мировой практике существуют примеры успешной реализации комплексных программ развития на месте образовавшихся в результате роста городов заброшенных районов или неэффективно используемых промышленных территорий (редевелопмент). Среди наиболее известных примеров перепланирования и реновации следует отметить: Лондонские Доки, где были построены более 20 тыс. новых домов, несколько крупных торговых центров, а также центр водных видов спорта [8]; район Коп Ван Зюйд («Зеленый мыс») в Роттердаме, где был построен многофункциональный архитектурный комплекс, Мост Эразма (мост-лебедь), открыта станция метро, расширена трамвайная сеть, запущено речное такси и др. В начале 2013 года власти г. Москвы согласовали застройку бывшей территории шоколадной фабрики «Красный Октябрь» элитным жильем, что является одним из самых известных проектов реновации. В Санкт-Петербурге одной из главных проблем проведения процессов реновации называют жесткие ограничения к зданиям Комите-

та по государственному контролю, использованию и охране памятников истории и культуры, которые серьезно снижают инвестиционную привлекательность территорий [9]; также присутствуют многочисленные конструктивные, ландшафтные, экологические и др. особенности местности.

При решении проблемы замены физически и морально устаревшего жилого фонда старопромышленного города приходится учитывать не только экономическую эффективность, но и проблему сохранения истории города, поскольку его исторический облик во многом определяет культуру среды обитания его жителей, эмоциональный комфорт, а также влияет на формирование внешнего восприятия города, развитие туризма. При отсутствии же исторической ценности отдельных зданий важно предусмотреть возможности создания новых достопримечательностей, в т.ч. в процессе реновации существующих зданий и сооружений времен массовой застройки (создание новых архитектурных форм, граффити, придающие домам типовой застройки уникальный стиль и делающие их арт-объектами и др.). Это положительно скажется на стратегическом продвижении старопромышленного города в целях содействия его дальнейшему развитию. Немаловажным является разработка единых архитектурных планов и поддержание архитектурного единства города и его микрорайонов. В современных условиях нередко выделенные под застройку соседние участки земли осваивают разные строительные компании, проекты которых приспособлены к их собственным технологиям и имеющимся финансовым ресурсам, в результате не выдерживается единый городской стиль, что ухудшает общее восприятие города.

Развитие жилой застройки как части социальной инфраструктуры города повышает вероятность притока инвестиционных и трудовых ресурсов, влияет на улучшение бизнес имиджа старопромышленного города. При этом важно выявить «точки роста» – потенциалы развития старопромышленного города, на которые необходимо направить воздействие со стороны органов местного самоуправления, главным образом, посредством активизации потенциалов саморазвития в нужном направлении с учетом соблюдения балансов интересов государства, общества и экономических агентов.

Литература:

1. Глonti К.М. Старопромышленные регионы: проблемы и перспективы развития // Регионоведение. 2008. № 4. С. 27-39.
2. Тургель И.Д., Придвижкин С.В. Рынок недвижимости как сложная пространственная система: теория и методология анализа // Региональная

экономика: теория и практика. 2006. № 6. С. 22-31.

3. Белокрылова О.С., Ермишина А.В. Факторы коллективных действий (на примере жилищной самоорганизации) // Terra economicus. 2012. Том 10. № 1. С. 174-179.
4. Артамонов М. Точечная застройка – казнить нельзя, помиловать? [электронный ресурс]. URL: <http://www.irm.ru/articles/35060.html> (дата обращения: 29.09.2014).
5. Песоцкая Е. В. Формирование конкурентных преимуществ малых и средних строительных организаций // Вестник Волгоградского государственного архитектурно-строительного университета. Серия: Строительство и архитектура. 2012. Выпуск № 27(46). С. 137–146.
6. Асаул В.В., Шахов В.М., Супрунчук Д.С. Проблемы оценки деловой репутации строительных компаний // Наука и техника транспорта. Ежеквартальный научно-технический журнал. 2013. № 1. С. 89-96.
7. Коваль С.П. Реконструкция и модернизация (санация) жилых домов в Восточной Германии. Полезный опыт для России [электронный ресурс]. URL: <http://portal-energo.ru/articles/details/id/121> (дата обращения: 29.09.2014).
8. Кончева Е. Новая жизнь мертвых кварталов [электронный ресурс]. URL: <http://expert.ru/2011/08/2/novaya-zhizn-mertvyih-kvartalov/> (дата обращения: 29.09.2014).
9. Русаков Р. Промзоны ждут жильцов // Ъ – Санкт-Петербург. Приложение «Дом». №160. 01.09.2010. С. 4.

References:

1. Ghloni K.M. Old industrial regions: problems and prospects // Regionology. 2008. № 4. PP. 27-39.
2. Turgel I.D., Pridvizhkin S.V. The real estate market as a complex spatial system: theory and methodology of analysis // Regional economics: theory and practice. 2006. № 6. PP. 22-31.
3. Belokrylova O.S., Ermishina A.V. Factors collective action (in terms of housing self-organization) // Terra economicus. 2012. Vol. 10. № 1. PP. 174-179
4. Artamonov M. Infill development - can not execute, pardon? [e-resource]. URL: <http://www.irm.ru/articles/35060>. (date of access 29.09.2014)
5. Pesotskaya E. Formation of competitive advantages of small and medium-sized construction companies // Vestnik Volgogradskogo gosudarstvennogo arkhitekturno-stroitel'nogo universiteta. Series: Stroitel'stvo i arkhitektura. 2012. Issue № 27(46). PP. 137–146.
6. Asaul V.V., Shakhov V.M., Suprunchuk D.S. Problems assessing goodwill construction companies // Science and Technology in Transport. Quaterly Journal. 2013. № 1. PP. 89-96.
7. Koval S.P. Reconstruction and modernization (sanitation) of houses in East Germany. Useful experience for Russia [e-resource]: URL: <http://portal-energo.ru/articles/details/id/121> (date of access 29.09.2014).
8. Koncheva E. New life of the dead blocks [e-resource]. URL: <http://expert.ru/2011/08/2/novaya-zhizn-mertvyih-kvartalov/> (date of access 29.09.2014).
9. Rusakov R. Industrial estates are waiting for tenants // Ъ - St. Petersburg. Supplement «Dom». №160. 01.09.2010. Pp. 4.



МУНИЦИПАЛЬНЫЙ МАРКЕТИНГ В УПРАВЛЕНИИ РАЗВИТИЕМ ТЕРРИТОРИИ

Акьюлов Р.И.

доктор 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. 510, robert.akyulov@uapa.ru

УДК 338.242 (1-2)
ББК 65.050.23

Цель. Изучение особенностей и роли маркетинга в муниципальном управлении развитием территории

Методы. Использован контент-анализ научной литературы, периодических изданий, веб-сайтов для комплексной характеристики муниципального маркетинга и его роли в развитии территории.

Результаты. В статье рассмотрена взаимосвязь между процессами глобализации и необходимостью применения в управлении территориями, городами таких рыночных методов управления, как муниципальный маркетинг для повышения конкурентоспособности территорий, предлагается оценивать эффективность муниципального маркетинга по ряду ключевых показателей, характеризующих социально-экономическое развитие муниципалитета.

Научная новизна. Раскрыта цель, основные принципы, функции муниципального маркетинга, выделены его методологические особенности, отличия от коммерческого маркетинга, предполагающие достижение не только экономического, но и социального эффекта.

Ключевые слова: муниципальный маркетинг, маркетинг города, глобализация.

MUNICIPAL MARKETING IN MANAGEMENT OF THE TERRITORY DEVELOPMENT

Akyulov R.I.

Doctor of Economics, Assistant Professor of the Economics and Management Department, the Ural Institute of Management-branch of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia),
620990, Russia, Yekaterinburg, 66 8 marta St., of. 510, robert.akyulov@uapa.ru

Purpose. The study of the characteristics and the role of marketing in the territory development management.

Methods. The author used content analysis of the scientific literature, periodicals websites to complex characteristics of municipal marketing and its role in the development of the territory.

Results. The article discusses the relationship between globalization and the need to use in the management of territories, cities such market-based management as a municipal marketing to enhance the competitiveness of territories. Author proposed to estimate the effectiveness of municipal marketing for a number of key indicators characterizing socio-economic development of the municipality.

Scientific novelty. Objective, main principles, functions of municipal marketing, highlight the methodological features, differences between municipal and commercial marketing, means achieving not only economic but also social effects were defined.

Key words: city marketing, marketing the city, globalization.

Процессы глобализации в современном мире во многом требуют от регионов, территорий, муниципалитетов новых подходов, методов, инструментов управления собственным развитием в усиливающейся конкуренции за материальные, человеческие ресур-

сы. Одним из современных рыночных инструментов управления является маркетинговый подход, который в условиях конкуренции направлен на максимизацию привлечения потребителя к предлагаемому товару. Если в качестве товара выступает регион, территория,

город, то использование классической маркетинговой концепции в условиях глобализации достаточно перспективно, особенно, если учесть положительный опыт территорий, городов не только за рубежом, но и в самой России.

Такие понятия, как маркетинг территории, маркетинг мест, муниципальный маркетинг, государственный маркетинг появились в литературе сравнительно недавно – не более 20 лет назад. При этом до сих пор отсутствует четкая структура и грамотная терминологическая дифференциация данного понятийного аппарата. Зачастую понятия воспринимаются как синонимы, и часто присутствует необоснованное смешение смыслов.

Наибольшее развитие из вышеупомянутых понятий получил муниципальный маркетинг, в первую очередь, применительно к пространству крупных городов. Если же быть точнее, то в большинстве случаев города, территории занимаются маркетингом мест и, в основном, эпизодически – при проведении каких-либо крупных культурно-общественных, спортивных, политических мероприятий, фестивалей, Олимпиады для формирования позитивного образа, имиджа в глазах инвесторов, туристов, чиновников. В развитых странах муниципальный маркетинг предполагает чаще всего продвижение интересов города, городской агломерации, курортных зон, акцентируя внимание на территориальных, культурно-исторических или природно-ландшафтных особенностях, уникальных характеристиках территории. При этом потребительский рынок сегментирован на 3 основные группы:

– потенциальные инвесторы, для которых предлагаются привлекательные условия для капиталовложений в виде оффшорных зон, перспектив извлечения прибыли от строительства и использования объектов инфраструктуры, индустрии туризма, развлечений;

– туристы, для которых разрабатываются комплексный туристический продукт в виде создания, развития и распространения легенд, связанных с территорией, а также варианты маршрутов по легендарным местам, создание развитой инфраструктуры для комфортного проживания, транспортной доступности, предполагающих как познавательный, так и рекреационный туризм;

– потенциальные жители. Данная группа представляется ключевым фактором социально-экономического развития территории, поскольку это и рабочая сила, и потребители, и налогоплательщики. Однако не все города делают ставку в своем развитии именно на эту группу, поскольку вместе с притоком новых жителей появляются и разнообразные риски. Особенно это демонстрируют крупные города Европы – Лондон, Париж, Берлин, Москва. За последние десятилетия традиционный культурный, религиозно-этнический,

профессионально-образовательный состав населения этих городов существенно изменился в основном благодаря притоку иностранцев азиатско-африканского происхождения. Космополитичность данных городов это не только логика их развития, но и угроза их самобытности, автохтонности. Автохтоны (греч., «местный, коренной») трактуется как «виды, роды организмов, которые со времени своего становления обитают в данной местности» [2, с.16].

Имидж и образ города может и должен развиваться, трансформироваться, но если он меняется до неузнаваемости, то это может исказить философию пространства, формировавшуюся столетиями и негативно сказываться на его конкурентных преимуществах.

С другой стороны существуют примеры крупных азиатских городов, таких как Шанхай, Гонконг, Сингапур, Сеул, Токио, где вместе с их выраженным космополитизмом сосуществует уникальность и самобытность, азиатский колорит во многом благодаря многочисленности титульных этносов.

Раньше всех элементы глобализации стали проявляться в американских городах-«миллионниках»: Нью-Йорк, Чикаго, Сан-Франциско, Монреаль, Торонто, Рио-де-Жанейро, поскольку исторически эти города формировались из первооткрывателей, мигрантов, переселенцев. Поэтому маркетинг городов, являющийся разновидностью муниципального маркетинга, в странах Северной Америки формировался и развивался по определению, по необходимости из-за жесткой конкуренции осваиваемых европейцами-мигрантами территорий сначала за ресурсы, работников, потом – за университеты, туристские потоки. Американские города и муниципалитеты являются первопроходцами в вопросах территориального маркетинга в его современном понимании в поздней стадии индустриальной эпохи. Европейские города пришли к необходимости развития маркетинга территории позже – в 80-90-х годах XX века, когда произошел экономический «взрыв» в странах Юго-Восточной Азии, связанный с промышленным и технологическим развитием, прежде всего, в крупных городах, сделавших их всемирно известными – Гонконг, Тайвань, Сингапур, Сеул, Шанхай.

Маркетинг города получил наибольшее развитие в европейских городах, которые в борьбе за инвестиции и туристические потоки находят и успешно реализуют свои тематические направления, закрепляя в массовом сознании свои культурные отличительные знаки. Специалисты выделяют ряд причин появления потребности в применении и совершенствовании маркетинга территорий. «Во-первых, меняются факторы, обеспечивающие успех в развитии территорий. Интернет проникает в самые отдаленные уголки и выравнивает «метрополии и провинции» в доступе к

необъятным информационным ресурсам. Удобное географическое положение или обилие полезных ископаемых уже не гарантируют территории экономической успех. На пути товаров, капитала, рабочей силы все меньше барьеров, и они становятся все более мобильными. В такой ситуации уже не территории борются за крупных инвесторов, а инвесторы всеми силами отстаивают право работать в комфортных для жизни и работы местах. Территория, как таковая, становится субъектом экономики. Во-вторых, мир все более состоит не из стран, а из городов, которые сотрудничают и конкурируют между собой. Экономический мир, как карта площадей, уходит в прошлое. Сегодня это мир узлов и связей между ними. Усиливающаяся конкуренция вынуждает территории искать новые, и все чаще нематериальные ресурсы для развития. А одним из таких важных ресурсов становится репутация территории. В-третьих, жизнь современного человека «виртуализируется». Поэтому мы вынуждены все более полагаться не на факты, а на их интерпретации. Это такое глобальное королевство кривых зеркал – мир интерпретаций фактов вместо самих фактов. Блоговая культура, кстати, – пример огромного мира интерпретаций. Поэтому регионам и городам все важнее заниматься собственным имиджем»[3].

В мировой практике выделяют следующие основные модели муниципального маркетинга:

1) «Эффект Гауди». Развитие территории происходит посредством информирования и знакомства потребителей с известной личностью, проживавшей в данном городе, месте. Ярким примером является Барселона, в которой жил и осуществлял свои творения архитектор Антонио Гауди, известность произведений которого сделала город привлекательным для туристов. Пространство города пронизано фактами его биографии и творчества. В Лондоне знаменитая улица Бейкер-Стритт, упоминавшаяся в произведениях Конан-Дойля, посвящена его персонажу, знаменитому сыщику Холмсу. Легендарные места, описанные в романах, украшенные памятными табличками посещают толпы туристов со всего мира.

2) Эффект Гуггенхайма. В Испании на реке Бильбао был построено здание филиала нью-йоркского музея Гуггенхайма в стиле деконструктивизма, одновременно напоминающее по форме гигантскую птицу, фантастический корабль и раскрывающийся цветок. Данный проект дал основу для развития других направлений организации городского пространства – оригинальная башня, конференц-центр, концертный зал, подвесной пешеходный мост, терминал аэропорта, футуристические формы трамваев. Все это привлекает сотни тысяч туристов ежегодно со всего мира.

3) Эффект Помпиду. Основа маркетинговой концепции города - инфраструктурный мега-проект

Парижа в виде Центра Помпиду, что позволяет трансформировать и улучшить имидж города, добавив в его средневековый образ современную стилистику культуры и искусства.

4) Эффект Театра. Концепция представления городского пространства в качестве театральной сцены. Типичный пример – шотландский город Эдинбург, где проводится всемирно известный театральный фестиваль, при этом вся городское пространство пронизано этой темой. Города, которые специализируются на экономике событий, также могут выстраивать маркетинговую стратегию на основе данной модели. Кинофестивали, художественные выставки, научные, культурные конференции, массовые спортивные мероприятия – все это может выступать инструментами маркетинга города.

Для определения сущности муниципального маркетинга, его роли в развитии территории, города следует выделить ряд присущих ему принципов.

1. Принцип учета и обеспечения баланса интересов всех групп потребителей (экономические субъекты, население, государственные структуры, туристы).

2. Принцип эффективного регулирования муниципальных рынков: информационного, земельного, недвижимости, промышленного производства, труда, торговли и услуг.

3. Принцип режима наибольшего благоприятствования условий для субъектов муниципальной экономики.

4. Принцип формирования привлекательного имиджа города, муниципалитета и продвижения его интересов на региональном, национальном, мировом рынке.

В настоящее время для развития территорий в условиях экономической, политической нестабильности актуализируются новые, эффективные формы государственного управления с дифференцированным подходом к интересам различных потребительских групп. В этом смысле муниципальный маркетинг может выступать в качестве интегрирующего звена в организации процессов развития муниципального образования. Его основные функции заключаются в том, что муниципальный маркетинг включает:

а) разработку стратегического плана развития территории в увязке с планами развития соседних территорий и стратегическим планом развития региона в целом;

б) координацию деятельности муниципальных структур, служб, органов местного самоуправления, ответственных за функционирование различных сфер экономической, общественной жизни в муниципалитете;

в) мониторинг, контроль, анализ, оценку соци-

ально-экономической ситуации на территории с последующими по необходимости коррективами в реализации стратегического плана, а также - взаимодействие с региональными органами государственного управления, выступая важным функциональным элементом системы управления на местном уровне.

По мнению специалистов, социально-экономическое развитие муниципалитетов во многом зависит от порядка формирования и структуры местных бюджетов, при изучении распределения доходной и расходной части которых выявлена закономерность, проявляющаяся в том, что «наиболее быстрыми темпами растут те виды доходов, в формировании которых активное участие принимают сами муниципалитеты. Сумма поступлений местных налогов за это время увеличилась более чем в три раза, сумма субсидий – почти в пять раз. То есть автоматически получаемые трансферты и доходы от регулирующих налогов формируют некий относительно стабильный объем финансовых поступлений, но не стимулируют экономическую активность муниципалитета» [4]. Таким образом, более высокие темпы доходов обеспечиваются поступлением местных налогов от экономических субъектов, т.е. зависят от степени развитости муниципальных рынков, от объема продаж, услуг, от уровня доходов, потребления населения, уровня занятости, которые зависят от экономической активности, инвестиционной привлекательности территории, влияющей на возможности развития, обеспечения конкурентоспособности муниципалитета.

Муниципальный маркетинг должен объединять совокупность направлений, связанных с развитием всех основных сфер территории: маркетинг производственно-промышленной сферы, индустрии гостеприимства и туризма, культуры, образования, здравоохранения, маркетинг человеческих ресурсов. Последнее направление связано с развитием демографической, социально-трудовой сферы, муниципального рынка труда, занятости и предполагает «исследование социально-экономических потребностей населения региона с целью выявления и решения наиболее актуальных проблем, причем как приоритетных для всех слоев, так и характерных для различных социальных групп с одновременным изучением состояния социальной среды, качества жизни населения» [1, с.94].

Таким образом, внедрение принципов и основ муниципального маркетинга в управление развитием территорий, муниципалитетов, городов в современных условиях, не просто желательно, но и необходимо. Это требует, в свою очередь, использования современных подходов к организации системы муниципального управления и ее совершенствования. Следует создать в муниципалитете службу маркетинга, которая непосредственно подчиняется и отчетывается перед главой

муниципального образования. Причем структура ее должна напоминать маркетинговые службы коммерческих предприятий, которые обслуживают различные рынки. Основной целью и критерием эффективности ее функционирования является уровень социально-экономического развития территории, характеризующийся показателем валового внутреннего продукта муниципального образования, а также рядом других взаимосвязанных с ним показателей: структура ВВП МО по источникам доходов, структура использования ВВП МО, уровень занятости, уровень доходов населения, показатели естественного и общего прироста населения, сальдо миграции, уровень заболеваемости, баланс финансовых ресурсов, показатели инвестиций в основной капитал МО и их структура. В отличие от существующих отделов в администрациях муниципальных образований служба маркетинга должна не только отчетываться по вопросам мониторинга, планирования и контроля, но также участвовать в разработке нормативных документов по основным вопросам организации жизнедеятельности муниципального образования, оказывать методическую помощь другим службам в реализации концепции муниципального маркетинга, иметь возможность использовать необходимые ресурсы для продвижения и позиционирования территории во внешней среде.

Литература:

1. Акьюлов Р.И. Маркетинговые стратегии социального управления в регионе // Вопросы управления. 2011. №4 (17).
2. Большой энциклопедический словарь. Т.1 / Под ред. А.М.Прохорова. М.: Советская энциклопедия. 1991.
3. Визгалов Д. Маркетинг мест. Как эффекты Гауди, Помпиду и театра работают на создание имиджа города [электронный ресурс]. URL: http://slon.ru/business/marketing_mest_i-193155.html (дата обращения 29.09.2014)
4. Тургель И.Д. Неравномерность распределения доходов и расходов различных типов муниципальных образований в РФ: сравнительный анализ // Вопросы управления. 2014. №2 (27).
5. Важенина И.С. Имидж, репутация и бренд территории. Екатеринбург: Институт экономики УрО РАН, 2013. 408 с.
6. Панкрухин А.П. Маркетинг территорий. Учебное пособие, 2-е изд., дополн. СПб.: Питер, 2006. 416 с.
7. Динни Кейт. Брендинг территорий. Лучшие мировые практики / Под ред. Кейта Динни; пер. с англ. В.Сечной. М.: Манн, Иванов и Фербер, 2013. 336 с.



Акьюлов Р.И.

8. Линч Кевин. Образ города [электронный ресурс]. URL: <http://www.twirpx.com/file/623025/> (дата обращения 28.09.2014)

References:

1. Akyulov R.I. Marketing strategies of social management in the region // Management Issues. 2011. №4 (17).
2. Great Encyclopedic Dictionary. Vol.1 / Edited by A.M. Prokhorov. M.: Sovetskaya entsiklopediya. 1991.
3. Vizgalov D. Marketing places. How the effects of Gaudi, Pompidou and theater work to make images of the city [e-resource]. URL: http://slon.ru/business/marketing_mest_i-193155.xhtml (date of access 29.09.2014).
4. Turgel I.D. Unequal distribution of income and cost of different types of municipalities in RF: a comparative analysis // Management Issues. 2014. №2 (27).
5. Vazhenina I.S. Image, reputation and brand territory. Ekaterinburg: Institute of Economics, The Ural Branch of Russian Academy of Sciences, 2013. 408 p.
6. Pankrukhin A.P. Marketing areas. Tutorial, 2d pub. SPb: Piter, 2006.416 p.
7. D. Keith. City Branding: Theory and Cases. M.: Mann, Ivanov, Ferber, 2013. 336 p.
8. K. Lynch. The Image of the City [e-resource]. URL: <http://www.twirpx.com/file/623025/> (date of access 28.09.2014).

ПРОБЛЕМЫ НАЗНАЧЕНИЯ НА ДОЛЖНОСТЬ ГЛАВЫ МЕСТНОЙ АДМИНИСТРАЦИИ ПО КОНТРАКТУ В РЕЖЕВСКОМ ГОРОДСКОМ ОКРУГЕ

Васильева Е.И.

кандидат социологических наук, 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, elena.vasilyeva@uapa.ru

Хачатурян М.В.

магистрант Уральского института управления – филиала, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия), 620990, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 Марта, д. 66, elena.vasilyeva@uapa.ru

УДК 342.55 (470.54)

ББК (57.400.7 (2Рос-4Све)

Цель. Выявить проблемы несовершенства муниципального законодательства, возникающие при двуглавой модели построения системы органов местного самоуправления, когда глава муниципального образования возглавляет представительный орган, а глава администрации (сити-менеджер) назначается по контракту на основе конкурса.

Методы. Сравнительный анализ нормативно-правовых актов в части назначения исполняющего полномочия главы администрации (сити-менеджера) в случае не состоявшегося конкурса до проведения нового конкурса.

Результаты. Анализ сложившейся в Режевском городском округе ситуации, при которой после истечения срока контракта ни один кандидат на должность главы администрации не получил поддержку депутатов представительного органа, показал несовершенство законодательства о местном самоуправлении.

Сравнительный анализ нормативно-правовых актов показывает, что исполняющий полномочия главы администрации на период с момента прекращения полномочий предыдущего сити-менеджера и до момента выбора нового, должен назначаться решением Думы, принятым большинством голосов, а не решением главы администрации в последний день его работы по контракту.

Научная новизна. Автор считает необходимым внесение изменений в федеральное законодательство о муниципальном самоуправлении, в части назначения исполняющего полномочия должности сити-менеджера, в случае прекращения полномочий назначенного главы администрации и не состоявшегося конкурса. На основании данных изменений будут внесены дополнения в уставы муниципальных образований, определивших на своих территориях двуглавую систему управления.

Ключевые слова: глава администрации, контракт.

PROBLEMS OF APPOINTMENT THE HEAD OF THE LOCAL ADMINISTRATION UNDER CONTRACT IN REZHEVSKY DISTRICT

Vasileva E.I.

Candidate of Science (Sociology), Assistant Professor of the Regional and Municipal Administration Department, the Ural Institute of Management-branch of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), 620990, Russia, Yekaterinburg, 66 8 marta St., elena.vasilyeva@uapa.ru

Hachaturyan M.V.

Candidate of Master's Degree, the Ural Institute of Management-branch of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), 620990, Russia, Yekaterinburg, 66 8 marta St., elena.vasilyeva@uapa.ru



Purpose. Identify problems imperfections municipal legislation arising from the construction of the system model of the biceps local governments, when the head of the municipality is headed by a representative body, and the head of administration (city manager) is assigned under the contract on the basis of competition.

Methods. Comparative analysis of legal acts regarding the appointment of the authority of the head of administration (city manager) in the case of the competition was not held before the new competition.

Results. The analysis of situation in Rezhovsky district where after the expiry of the contract no candidate for the post of head of administration did not receive the support of deputies of the representative body, showed the imperfection of the legislation on local government.

Comparative analysis of legal acts shows that executing the powers of the head of administration for the period after the termination of previous city manager office, and until a new are selected, should be appointed by decision of the Duma adopted by a majority vote, not the head of administration decision on the last day of his work on the contract .

Scientific novelty. The author finds it necessary to amend the federal legislation on municipal government, in terms of appointment of the City Manager position authority, in case of termination of appointed head of the administration office and not a contest. On the basis of these changes will be made additions to the statutes of municipalities that have shaped their territories biceps control system.

Key words: Head of Administration, contract.

В зависимости от специфических условий и предпочтений муниципальные образования в соответствии с законодательством могут выбирать различные модели построения системы органов местного самоуправления. В соответствии с Уставом Режевского городского округа глава муниципального образования возглавляет представительный орган, в то время как глава администрации назначается по контракту на основе конкурса.

Такая структура управления, отмечают специалисты, не только демократичнее – она позволяет на системном уровне снизить коррупционность муниципальной власти. К тому же, сегодня бюджет городского округа сопоставим с балансом крупного предприятий, а масштабы муниципальной собственности и технологическая оснастка городского хозяйства зачастую не уступают, а превосходят основные фонды многих крупных предприятий. Поэтому руководитель муниципалитета, также как и руководитель крупного предприятия, должен обеспечить экономическую эффективность при социальной стабильности. Он должен иметь опыт предпринимательской деятельности и обладать экономическим мышлением, именно профессионализм в сфере хозяйственного управления – основной критерий при назначении сити-менеджера на должность. Мировой финансовый кризис больно ударил по муниципальной экономике, и в результате в самых различных регионах России все больше муниципалитетов меняют схему управления.

Несмотря на то, что большая часть социальной сферы финансируется и контролируется областью (здравоохранение, образование, социальная защита, правопорядок и др.), конкретная реализация областных программ, участие в них напрямую зависит от эффективности работы органов местного самоуправ-

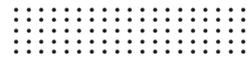
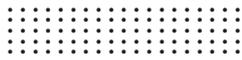
ления, в этой связи логичным представляется привлечение высокопрофессионального менеджера к управлению городским хозяйством.

Проводя аналогии с бизнесом, можно отметить, что Глава администрации городского округа – это хорошо оплачиваемый топ-менеджер (исполнительный директор) большого муниципального «предприятия» – Режевской городской округ, а Глава Режевского округа – председатель совета директоров (Режевская Дума) этого предприятия. Совет директоров определяет направления развития и контролирует деятельность директора, привлекает его к ответственности за злоупотребления и неэффективную деятельность.

Система сити-менеджмента, при которой исполнительной и законодательной властью на уровне муниципальных образований руководят разные люди, в современном виде зародилась в начале прошлого века в США и с тех пор стремительно распространилась по западному миру. При этом предполагалось, что глава местного законодательного органа будет исполнять представительские функции, то есть представлять город в органах власти, заниматься местной политикой и т.д., а глава исполнительной власти – администрации, простой хозяйственник, который занимается решением актуальных проблем города – жилищным хозяйством, общественным транспортом, порядком и будет далек от политики и властных кланов.

Наверное, так оно и должно быть в идеале, но практика показала, что это далеко не так.

В конкурсе, проведенном в Режевском городском округе впервые, в 2012 году победу одержала заместитель главы администрации по социальным вопросам, с которой и был заключен контракт. Депутаты надеялись, что сильный и компетентный хозяин



Васильева Е.И., Хачатурян М.В.

городского округа найдет точки соприкосновения и компромисса с депутатами представительного органа власти, который отражает интересы всего населения муниципального образования. Надежды представителей народа не оправдались. Вместо того, чтобы заниматься развитием города, организовать сотрудников администрации и направить их работу на пополнение городского бюджета, стараясь попасть в различные программы областного и федерального значения, глава администрации встала в оппозицию к большинству депутатов и, пытаясь доказать свое главенство во власти, кинула все силы на выполнение представительских функций [1].

Сильный и компетентный сити-менеджер должен работать в тесном взаимодействии с депутатами представительного органа власти (Режевской Думой), которые отражают интересы населения муниципального образования. Однако в настоящее время между депутатами и главой местной администрации существуют серьезные противоречия.

Большинство депутатов Режевской Думе не один срок проработали в Думе и стремятся к тому, чтобы развивалось местное предпринимательство и производство, росла заработная плата, муниципалитет участвовал в различных областных программах, а расходы бюджета жестко контролировались со стороны представительного органа. Вот почему в отличие от некоторых предыдущих, большинство нынешних депутатов не просто поднимает руки за любое предложение администрации, а подчас внимательно выясняют все детали предлагаемого администрацией проекта решения Думы.

В Режевском городском округе за 2 года деятельности администрации во главе с последним сити-менеджером так и не была принята программа развития городского округа, продолжает разрушаться городская инфраструктура (дороги, благоустройство, ЖКХ), не были использованы возможности для того, чтобы войти в федеральные и областные целевые программы, чтобы привлечь дополнительные средства на территорию.

Сегодня городской округ переживает непростое время. Показатели социально-экономического развития свидетельствуют об этом. Но они не размещаются на сайте Режевского округа, в средствах массовой информации. Можно прочитать только отчет главы администрации о работе за 2012 год, где в радужных тонах показана деятельность органов управления и никаких намеков на то, какие проблемы есть и как их будет решать администрация. Видимо, сити-менеджер не желала, чтобы население знало истинное положение дел. Если смотреть не на цифры в отчете о социально-экономическом положении округа, а на реальное положение дел, то видно, что в городе за по-

следние два года ухудшилось состояние дорог, отсутствует горячая вода ежегодно в течение 4,5 месяцев (с 15 мая по 1 октября). Банкротятся муниципальные предприятия. Депутаты такую работу оценили как неудовлетворительную.

И когда население справедливо ругает депутатов за недостатки в городском хозяйстве, значит, необходим контроль, контроль и еще раз контроль за работой исполнителей, т.е. муниципальной администрации и её руководителя, который за неплохое (более 60 тыс.руб. в сравнении с зарплатами работников режевских предприятий, где средняя оплата труда колеблется 19-21 тыс.руб.) вознаграждение каждый день ходит на работу.

Прямое избрание руководителя исполнительной власти существенно уменьшает возможности эффективного контроля за ним не только со стороны представительного органа, но и со стороны вышестоящих органов власти. В результате баланс ветвей власти явно нарушается в сторону исполнительной власти.

А это противоречит сути политических реформ и политике развития самоуправления, провозглашенной Президентом РФ, суть которой в том, что представительные органы местного самоуправления должны иметь возможность более действенно контролировать, а при необходимости – и отстранять от должности руководителей муниципалитетов.

Прямые выборы главы может позволить себе муниципалитет, который самодостаточен. Но если это дотационная территория и местный бюджет напряженный, то целесообразнее разделение властей с усилением функций контроля использования бюджета и муниципальной собственности населением.

Кроме того, большое значение в последние годы придается совершенствованию системы внутреннего управления местными представительными и исполнительными органами власти.

При этом основное значение в этом вопросе уделяется решению следующих проблем:

- четкое определение роли, задач и ответственности местных органов представительной и исполнительной (Администрация) власти;
- выбор оптимальной структуры и численности представительного органа и Администрации;
- определение принципов взаимодействия и взаимоконтроля между представительным органом и Администрацией, обеспечивающих их эффективные и гармоничные отношения и исключающие дублирование функций и безответственность.

В качестве публичной власти, наиболее приближенной к населению, местное самоуправление обеспечивает защиту интересов лиц, совместно проживающих на определенной территории, жители которой

неизбежно взаимодействуют друг с другом. Поэтому местное самоуправление является одной из фундаментальных основ российской системы народовластия.

В этой системе муниципальные органы должны функционировать как единое целое, так как местные властные учреждения делят между собой все функции, связанные с решением местных дел, и поэтому они должны работать синхронизировано и сбалансировано.

Отсюда следует, что принципиальное значение для функционирования системы муниципальной власти имеет не муниципальный орган, как таковой, а выполняемая им функция, которая, выступает как отдельное направление деятельности органа для четкого решения местных вопросов, определенных уставом муниципального образования.

А критерий оценки эффективности работы местной власти один – хозяйство должно быть в порядке.

В связи с истечением 27 января 2014 года срока полномочий главы администрации Режевского городского округа, назначенной по контракту решением Режевской Думы от 25.01.2012 № 3 «О назначении Главы Администрации Режевского городского округа», сити-менеджер была освобождена от занимаемой должности.

В соответствии с федеральным законодательством [2; ст.37], руководствуясь Уставом РГО [3; ст.25; 40.1], Режевская Дума приняла решение объявить конкурс на замещение должности главы администрации Режевского городского округа и провести конкурс в два этапа:

- первый этап – конкурс документов – 10 декабря 2013года;

- второй этап – собеседование с кандидатом и рассмотрение представленной кандидатом программы развития Режевского городского округа в рамках полномочий главы администрации. Решение о дате, месте и времени проведения второго этапа конкурса принимается конкурсной комиссией после принятия решения по итогам первого этапа конкурса [4].

По результатам конкурса ни одна из кандидатур не набрала нужное количество голосов [3, ст.40.1], в результате чего был объявлен новый конкурс [5].

В округе стал вопрос о назначении исполняющего полномочия главы администрации РГО на период с 28 января 2014 года до завершения конкурса и назначения по контракту вновь избранного сити-менеджера.

В случае досрочного прекращения полномочий или временного отсутствия главы администрации РГО его полномочия временно исполняет один из заместителей главы [3, п.6, ст. 40.3]. На очередном заседании Думы 22 января 2014 года сити-менеджер, за 5 дней до окончания своих полномочий, доложила депутатам,

что все заместители главы администрации подали заявления об уходе и 31.01.2014 года будут уволены.

Законодателем не прописано, кто должен исполнять полномочия главы администрации в случае отсутствия победителя конкурса, и каким нормативно-правовым актом данное решение утверждается.

Если взять по аналогии, что нанимателем на данную должность является Режевская Дума, тогда исполняющий полномочия главы администрации РГО на период с момента прекращения полномочий предыдущего сити-менеджера и до момента выбора нового должен назначаться решением Думы, принятым большинством голосов.

Внеочередное заседание Режевской Думы состоялось 27 января 2014 года, на котором большинством голосов было принято решение за №7 «О назначении исполняющего полномочия главы администрации РГО». Данным решением, исполняющим полномочия главы администрации РГО на период с 28 января 2014 года до назначения сити-менеджера по контракту, заключаемому по результатам конкурса на замещение указанной должности в порядке, предусмотренном статьей 40.1 Устава РГО, назначен участник конкурса, набравший наибольшее количество голосов.

Однако глава администрации, за два дня до окончания срока своих полномочий, не согласовав свое решение с Главой округа и депутатами, своим распоряжением [6] назначила исполняющим полномочия своего заместителя. Данный сотрудник, спустя три дня, принимает на работу в качестве заместителя главы администрации по экономике бывшего сити-менеджера, не имеющего профильного образования, кроме полученного в 1979 году высшего по специальности «физика тяжелых металлов». Данный шаг был рассчитан на то, что в округе разовьется ситуация, аналогичная создавшейся в городе Первоуральске.

Данное распоряжение создало в администрации Режевского городского округа двойственное положение сотрудников, обусловленное «двоевластием».

В суд обратился оппозиционный (по отношению к главе округа) депутат с иском о признании не законным и подлежащим отмене решения Режевской Думы. Вслед за этим, глава округа подал встречный иск о признании не законным распоряжение главы администрации. Первое заседание суда прошло в г.Реже, на котором было принято решение о приостановлении действия решения думы по формальным признакам [7].

Законность принятых решений как Режевской Думы, так и главы администрации будет рассматривать областной суд.

Для того чтобы в дальнейшем не возникали подобные проблемы, считаю необходимым внести изменения в федеральное законодательство о муни-

ципальном самоуправлении, в части назначения исполняющего полномочия должности сити-менеджера, в случае прекращения полномочий назначенного главы администрации и не состоявшегося конкурса. На основании данных изменений будут внесены дополнения в уставы муниципальных образований, определивших на своих территориях двуглавую систему управления.

На сегодняшний момент Режевскому городскому округу необходим грамотный специалист, хорошо разбирающийся не только в инженерной инфраструктуре, но умеющий мыслить и действовать в соответствии с современными требованиями. Хочется надеяться, что депутаты Режевской Думы ответственно подойдут к найму сити-менеджера (главы администрации) Режевского городского округа в интересах населения, а не удовлетворения амбиций и протекционизма отдельным кандидатам на этот пост.

Литература:

1. Васильева Е.И., Хачатурян М.В. Проблемы функционирования института Сити-менеджмента в Режевском городском округе // Теоретические, методологические и технологические аспекты государственного и муниципального управления. Сборник статей. Екатеринбург: Уральский институт-филиал РАНХиГС, 2014 г.
2. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 22 октября 2013 г.). Документ опубликован не был // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
3. Устав Режевского городского округа (в редакции от 17.04.2013). Документ опубликован не был // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
4. Об объявлении конкурса на замещение должности Главы Администрации Режевского городского округа: Решение Режевской Думы от 16 октября 2013 г. № 74. Документ опубликован не был // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
5. Об объявлении конкурса на замещение должности Главы Администрации Режевского городского округа: Решение Режевской Думы от 22 января 2014 г. № 2. Документ опубликован не был // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
6. О прекращении полномочий Главы Администрации Режевского городского округа и назначении исполняющего полномочия Главы Администрации Режевского городского округа: Распоряжение Администрации РГО от 24 января 2014 г. № 5л.

Документ опубликован не был. [электронный ресурс]. URL: http://rezhevskoy.midural.ru/document/list#document_list (дата обращения 01.08.2014)

7. О приостановлении действия Решения Режевской Думы №7 «О назначении исполняющего полномочия главы администрации РГО» от 27.01.2014г.: Решение Режевского городского суда от 09.02.2014 г. Документ опубликован не был // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
8. Бегларян Г.М. Некоторые аспекты наступления ответственности главы муниципального образования и главы местной администрации // Законы России: опыт, анализ, практика. 2010. № 8. С. 112 – 115.
9. Бегларян Г.М. Некоторые особенности правового статуса главы администрации муниципального образования (на примере Челябинской области) // Проблемы права. 2010. № 3. С. 80 – 82.
10. Бегларян Г.М. К вопросу о досрочном прекращении полномочий главы муниципального образования (на примере Челябинской области) // Проблемы права. 2010. № 4. С. 53 – 55.
11. Бегларян Г.М. Некоторые особенности в характере полномочий главы местной администрации муниципального образования // Проблемы права. 2011. № 2. С. 116 – 118. 0,3 п.л.

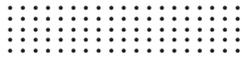
References:

1. Vasilieva E.I., Khachaturian M.V. Problems of the Management Institute in the Rezhevsky district // Theoretical, methodological and technological aspects of the state and municipal government. Collection. Ekaterinburg: Urasl Insitute of Management of PANEPА, 2014.
2. On general principles of local government in the Russian Federation: Federal Law of 6 October 2003. № 131-FL [e-resource]. Access from reference-legal system “Consultant Plus”.
3. The Charter of Rezhevsky district (as amended on 17.04.2013). The document has not been published // Access from reference-legal system “Consultant Plus”.
4. On announcing the competition for the position of Head of Administration Rezhevsky District: Decree of Rezhevsky Duma on 16 October 2013 № 74. The document has not been published // Access from reference-legal system “Consultant Plus”.
5. On announcing the competition for the position of Head of Administration Rezhevsky District: Decree of Rezhevsky Duma on 22 January 2014 № 2. The document has not been published // Access from reference-legal system “Consultant Plus”.



Васильева Е.И., Хачатурян М.В.

6. On Termination of powers of the Head of Administration Rezhevsky District and the appointment of the authority of the Head of Administration Rezhevsky District: Regulation of Administration of Rezhevsky District on 24 January 2014 № 5L. The document has not been published [e-resource]. URL: http://rezhevskoy.midural.ru/document/list#document_list (date of access 01.08.2014)
7. For suspension of action Rezhevsky Duma №7 «On the appointment of the authority of the Head of Administration of Rezhevsky District» on 27 January 2014 г.: The decision of the Rezhevsky City Court on 09 February 2014. The document has not been published // Access from reference-legal system “Consultant Plus”.
8. Beglaryan G.M. Some aspects of approach of the responsibility of the chapter of municipal education and chapters of local administration // *Zakony Rossii: opyt, analiz, praktika*. 2010. № 8. Pp. 112 – 115.
9. Beglaryan G.M. Some features of the legal status of the chapter of administration municipal education (on an example of the Chelyabinsk area) // *Issues of Law*. 2010. № 3. Pp. 80 – 82.
10. Beglaryan G.M. To a question on the preschedule discontinuance of powers of the chapter of municipal education (on an example of the Chelyabinsk area) // *Issues of Law*. 2010. № 4. Pp. 53 – 55.
11. Beglaryan G.M. Some features in the character of powers of the chapter of local administration of municipal education // *Issues of Law*. 2011. № 2. Pp. 116 – 118.



ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

STRUKTURWANDEL UND NEUORIENTIERUNG – EINE VERGLEICHENDE ANALYSE DER EHEMALIGEN BERGBAUREGIONEN RUHRGEBIET UND ERZGEBIRGE

Neugebauer C. S.

Prof. Dr.-Ing., Fakultät Architektur, Rheinisch-Westfälische Technische Hochschule Aachen (Deutschland),
52056, Deutschland, Aachen, Templergraben 55, Carola.neugebauer@rwth-aachen.de

Roch I.

Prof. Dr.-Ing., Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung (Deutschland),
01217, Deutschland, Dresden Weberplatz 1, Carola.neugebauer@rwth-aachen.de

УДК 332.122 (430)
ББК 65.049 (4Гем)

Ziel: Aufbauend auf der Analyse des post-industriellen Wandels in den zwei ehemaligen Bergbauregionen Deutschlands, werden im Beitrag (1) Potenziale und Ansätze identifiziert, welche der nachhaltigen Neuorientierung der Regionen dienen. Zudem (2) werden inter-regionale Unterschiede sowie intra-regionale Differenzierungen diskutiert, welche die Entwicklungschancen der ehemaligen Bergbauregionen mitbestimmen.

Methoden: Der Beitrag basiert auf dem Langzeitvergleich des Ruhrgebietes und Erzgebirges. Auf der Grundlage von primären und sekundären Daten werden die Transformationsprozesse und Ansätze zur Neuorientierung der Regionen untersucht entlang der drei Nachhaltigkeitsdimensionen Wirtschaft, sozio-kulturelle Entwicklung und Ökologie.

Ergebnisse: Folgende Ansätze sind maßgeblich für die nachhaltige Neuorientierung der Bergbauregionen:

- die Vernetzung von Wissenschaft und Privatwirtschaft zur Entwicklung neuer (industrieller) Innovationscluster;
- Projekte zur Steigerung der lokal-regionalen Lebensqualität, vor allem im Bereich der Umweltsanierung und Wohnumfeldverbesserung;
- Projekte zur Neubewertung, Umnutzung und Inszenierung des montanindustriellen Erbes als Kulturerbe;
- erhebliche öffentliche/ private Investitionen in die o. g. Bereiche unter Beachtung der lokal differenzierten Entwicklungspotenziale und –bedarfe.

Dabei erscheinen die Entwicklungschancen der Bergbauregionen durchaus differenziert: zum einen hinsichtlich der Tiefe der Transformationsprozesse in den Regionen (Strukturwandel vs. Strukturbruch). Zum anderen sind die Entwicklungschancen innerhalb der Regionen unterschiedlich ausgeprägt (Agglomerationsnähe u.a.).

Originalität: Die Untersuchung trägt zur empirischen Fundierung vergleichender Forschung bezüglich der nachhaltigen Entwicklung von ehemaligen Bergbauregionen bei, unter besonderer Beachtung des inter-regional wie intra-regional differenzierten Rahmenbedingungen.

Stichworte: post-industrieller Strukturwandel, Bergbauregion, nachhaltige Entwicklung, industrielles Kulturerbe, Regenerierung.

EXPERIENCES TO SHARE? THE TRANSFORMATION AND REGENERATION OF THE TWO FORMER
MINING REGIONS RUHRGEBIET AND ERZGEBIRGE IN GERMANY



Neugebauer C. S., Roch I.

Neugebauer C. S.

Prof. Dr.-Ing., Faculty of Architecture, Rheinisch-Westfälische Institute of Technology Aachen University (Germany),
52056, Germany, Aachen, 55 Templergraben, Carola.neugebauer@rwth-aachen.de

Roch I.

Prof. Dr.-Ing., Leibniz-Institute of Ecological and Regional Development (Germany),
01217, Germany, Dresden, 1Weberplatz, Carola.neugebauer@rwth-aachen.de

Purpose: Analyzing the post-industrial transformation processes of mining regions in Germany, we (1) conclude general potentials and approaches for managing sustainably the structural change/crisis, and (2) discuss spatial differences underpinning or hampering the regions' future development.

Methods: We base our arguments on a long-term analysis of two contrasting case studies in Germany, analyzing their transformations and regeneration approaches along the three dimensions of sustainability: economic, socio-cultural and ecological development. The analysis refers both to primary and secondary data.

Results: General and effective approaches of overcoming the structural crisis are identified, namely:

- public-private partnerships for research and development clusters;
- projects to increase the regional quality of life, especially in terms environmental/ecological aspects and urban qualities;
- projects to re-interpret, re-use and celebrate” the mining legacies as cultural heritage;
- massive public/private investments in the afore-mentioned spheres, reflecting on the locally differentiated potentials and needs.

Apart from that, however, the chances of mining cities to sustainably develop in future, differ in at least two respects: with respect to the profoundness of their transformation as well as with regard to intra-regional differentiations.

Scientific novelty: The scientific value consists in empirically contributing to the corpus of comparative studies on the sustainable development of former mining regions, reflecting in particular the post-socialist and non-socialist context of mining regions as well as intra-regional factors.

Key words: post-industrial transformation, mining region, sustainable development, industrial heritage, regeneration.

1. Problem- und Zielstellung

Der postindustrielle Strukturwandel mit seinen gesamtgesellschaftlichen Folgen ist ein globales Phänomen. Der Niedergang und Wandel von *montanindustriellen Clustern* in einigen Regionen der Welt ist ein Beispiel dafür. Ihre Transformation ist ein jahrhundertealtes, wie vielschichtiges und räumlich differenziertes Thema der europäischen Raumentwicklung. Das Verstehen der Transformationsprozesse und die Suche nach wirksamen Steuerungs- und Lösungsansätzen in Form von Ideen, Konzepten und Instrumenten sind deshalb nach wie vor eine hochaktuelle Herausforderung für die raumbezogene Forschung und Praxis.

Ziel des Beitrages ist es, zu einem differenzierten Verständnis der aktuellen Wandlungsprozesse in Montanregionen des mittleren und östlichen Europa beizutragen und darauf aufbauend weiterführende Überlegungen bezüglich ihrer nachhaltigen Weiterentwicklung zu formulieren. Besondere Beachtung finden dabei die *großräumig differenzierten Rahmenbedingungen* der ehemaligen Bergbauregionen wie auch die *kleinräumig differenzierten Ausgangslagen* für ihre Weiterentwicklung, beispielsweise in Form lokalspezifischer Vielfalten montanindustriellen (Kultur-)

Erbes.

Grundlage des Beitrages ist die vergleichende Betrachtung zwei unterschiedlicher, städtisch geprägter Bergbauregionen in Deutschland – das Erzgebirge im Osten und das Ruhrgebiet im Westen des Landes (Abb. 1).

Sie unterscheiden sich zum einen hinsichtlich ihrer Bergbaugeschichten, Vielfalt und Art kulturellen Erbes. Zum anderen verlaufen ihre gegenwärtigen Transformationen unterschiedlich: im Ruhrgebiet als ein „sektoraler Strukturwandel“ [1:535], welcher die Erneuerung bzw. Substitution des montanindustriellen Clusters (Kohle- und Stahlproduktion) über einen Zeitraum von mehr als einem halben Jahrhundert meint, im Erzgebirge hingegen als Folgen des Strukturbruchs 1989, welcher tiefgreifende und rasante Veränderungen in allen gesellschaftlichen Bereichen – unter anderem im Bergbau – bedeutet. Die Ausgangslagen für die künftig nachhaltige Entwicklung der Regionen stellen sich folglich differenziert dar. Ihre vergleichende Betrachtung kann damit Anregungen für die Weiterentwicklung von Bergbauregionen in ähnlich differenzierten Kontexten, beispielsweise in Russland und China bieten.

Im Folgenden wird zunächst die bergbauliche Genese des Ruhrgebietes und Erzgebirges umrissen

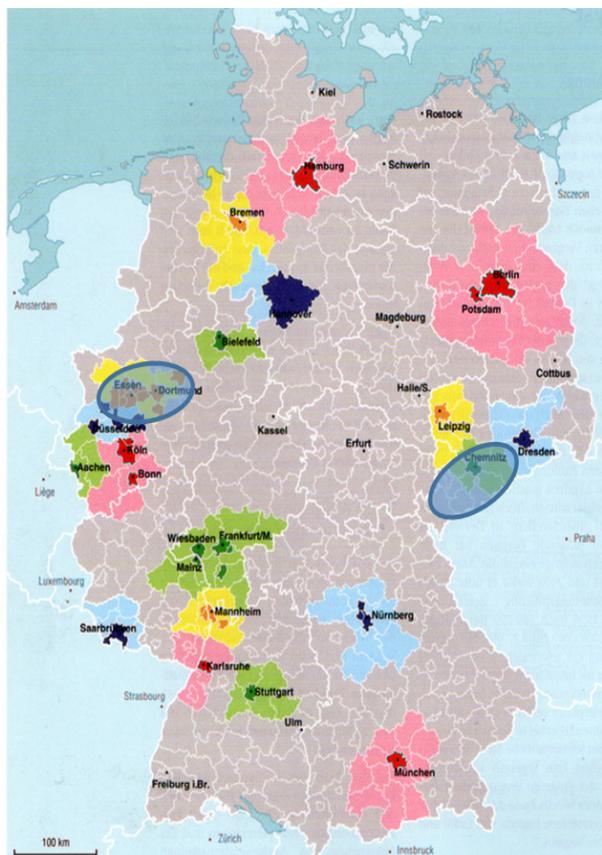
(Kap. 2), um daran anschließend die gegenwärtigen Transformationsprozesse in den Dimensionen der Nachhaltigkeit „Wirtschaft“, „Soziales“ und „Umwelt“ dar- und die gewählten Gestaltungs- und Steuerungsansätze beispielhaft vorzustellen (Kap. 3). Abschließend (Kap. 4) werden Ableitung bezüglich erfolgreicher/ erfolgversprechender Ansätze zur nachhaltigen Weiterentwicklung der Bergbauregionen formuliert, unter besonderer Beachtung der großräumig wie kleinräumig differenzierten Entwicklungspotenziale bzw. Ausgangslagen.

2. Das montanindustrielle Erbe im Erzgebirge und Ruhrgebiet

Das Erzgebirge und das Ruhrgebiet sind beides Bergbauregionen, die für die deutsche Wirtschaftsentwicklung bedeutsam waren; in ihnen wurden Rohstoffe wie Erze im Erzgebirge und Steinkohle im Ruhrgebiet unter Tage gefördert. Die Genese des Bergbaus unterscheidet sich jedoch deutlich und infolgedessen auch das montanindustrielle (Kultur-)Erbe. So zeugt das sächsisch-böhmische Erzgebirge bereits seit „more than 800 years of mining activities“ [2:1], wohingegen im

rheinisch-westfälischen Ruhrgebiet der Bergbau erst vor 150 Jahren begann [3:8].

Bis Mitte des 18. Jh dominierte im heutigen **Ruhrgebiet** die Landwirtschaft. Oberflächennahe Steinkohle wurde nur für den Hausbrand und erst im Laufe des 18. Jh. auch überregionale Absatzmärkte in der Ruhrzone abgebaut [4:14 u. 18]. In der Phase der Industrialisierung im 19. Jh. wurden die Grundlagen für den Bergbau im größeren Maßstab gelegt durch die Schiffbarmachung der Ruhr (Anfang 19. Jh.), den Eisenbahnbau (ab 1847) als Voraussetzung und Absatzmarkt für die beginnende Stahlproduktion sowie durch den Dampfmaschineneinsatz, welcher den Tiefbergbau der Fettkohle in der Hellwegzone ermöglichte [4:18]. „Maßgeblich geprägt wurden diese Entwicklungen im von wenigen Unternehmer-Dynastien wie Krupp, Thyssen und Hoesch“ [4:15]. Die mittelalterlichen Städte Duisburg und Dortmund der Hellwegzone wuchsen zu Industriestädten und erlebten mehrere Wellen der (internationalen) Zuwanderung [4:20]. Zwischen dem 1. und 2. Weltkrieg kam es zunächst zu Zechenstilllegungen. In den 1930er Jahren - durch Hitler's Aufrüstungsbestrebungen -



Bergbauregionen in Deutschland – das Erzgebirge im Osten und das Ruhrgebiet im Westen des Landes (Abb. 1).

Abb. 1: Die Fallbeispielregionen als ausgewählte Agglomerationsräume in Deutschland [1:536 bearbeitet]



Neugebauer C. S., Roch I.

expandierte jedoch der Steinkohlebergbau weiter in den Norden des Ruhrgebietes, begleitet von neuen Industrien wie der Chemie- und Rüstungsindustrie und Elektrizitätsgewinnung. Sie wurden die ertragreichen, zweiten Standbeine der Stahlfabrikanten bzw. waren die Geburtsstunde weiterer heutiger Großunternehmen wie Degussa, RWE und der Ruhrkohle AG. *Die letzte Hochzeit* erlebt die Montanindustrie des Ruhrgebietes *nach dem 2. Weltkrieg*. Die Kohleförderung erholte sich schnell von den Folgen des Krieges, so dass 1956 494.000 Beschäftigte im Bergbau arbeiteten. Das Ruhrgebiet erlebte eine weitere Urbanisierung durch Heimkehrer und Flüchtlinge sowie ab 1959 durch Gastarbeiter aus dem Mittelmeerraum mit einem Bevölkerungshöchststand Im Jahr 1961 mit 5,7 Mio. Einwohnern (Abb. 2).

Neuer Wohnraum wurde ab den 1960er Jahren vor allem in Form von Großwohnsiedlungen und Flächensanierungen geschaffen, verbunden mit dem Abriss alter Stadtstrukturen zugunsten einer autogerechten Stadt [4:19]. Die „Kohlekrise“ 1958 führte dann zu ersten Zechenschließungen und Stellenabbau: „Bis 1976 verringerte sich die Zahl der Zechen von 148 auf bereits 35; die Förderung halbierte sich, die Belegschaft ging auf

150.000 Bergleute zurück“ [4:28]. Während der Kohlekrise wuchs jedoch noch die Stahlindustrie durch den Bedarf des Wiederaufbaus in der BRD. Hier kam die Krise in den 1980er Jahren mit neuen Konkurrenzprodukten aus anderen Ländern und alternativen Materialien (wie Kunststoff) sowie im Zusammenhang mit der Weltwirtschaftskrise 1974/75. Das montanindustrielle Cluster ließ zu dieser Zeit eine stark geschädigte Umwelt mit massiven Luft- und Gewässerverschmutzungen (insbesondere des Flusses Emscher) zurück, was mit einem sehr negativen Außenimage der Region einherging.

Im Unterschied zum Ruhrgebiet begann der Erzbergbau und die Besiedlung des sächsisch-böhmischen **Erzgebirges** bereits 1168 und dauerte bis zur Mitte des 15. Jh. [2:6f] mit der Förderung von Silber, Zinn, Kuper und Eisen. *Die 2. Bergbauperiode* began 1456 mit der Entdeckung reicher Silberstätten in den oberen Kammlagen. Im Zuge dessen wurden viele Berbausiedlungen und –städte gegründet. Zudem wurden „pre-capitalistic economic systems of financing“ sowie „new technologies for deep mining and other innovations“ eingeführt [2:7] . 1756-63 unterbrach jedoch die politische und wirtschaftliche Katastrophe des

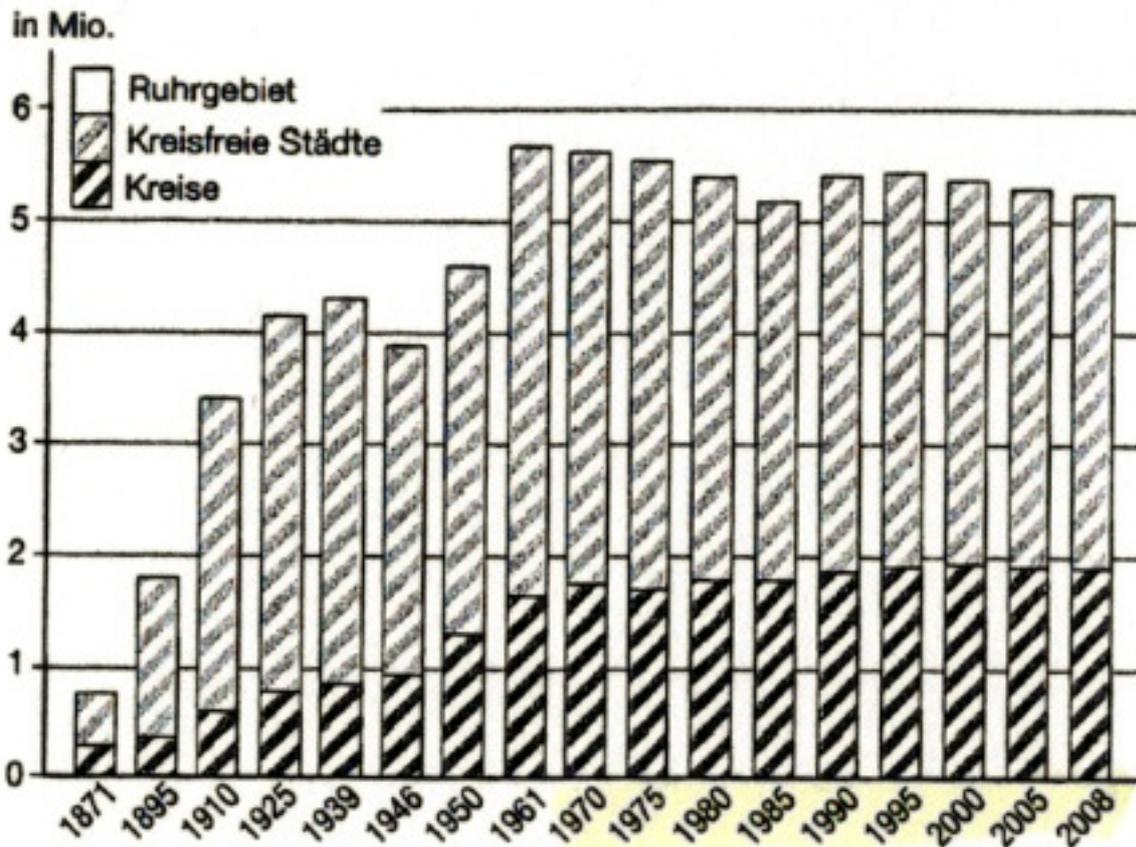


Abb. 2: Die Bevölkerungsentwicklung im Ruhrgebiet [4:21]



7-jährigen Krieges diese Entwicklung. Im Zuge dieser Auf- und Abschwünge des Bergbaus entwickelten sich seit dem 16. Jh im Erzgebirge alternative Wirtschaftszeige wie die Textil-, Glas-, Papier-, Uhrenherstellung und das Holz verarbeitende Handwerk [2:8]. *Eine neue 3. Periode* des Bergbaus begann 1765 mit der Eröffnungsjahr der Bergbauakademie in Freiberg. Diese Phase dauerte bis zum Anfang des 20. Jh und war charakterisiert durch die Einführung neuer industrieller und wissenschaftlicher Verfahren des Erzabbaus und -schmelze. Die Bedeutung der Blei-, Zinn-, Kobalt- und Nickelproduktion wuchs, jedoch verursachte diese frühe industrielle Produktion seit 1830 zunehmend ökologische Probleme. Es folgten in dieser Zeit weitere Hochschulgründungen, wie 1862 der Bergingenieurschule und 1897 der Ingenieurschule für Kraftfahrzeugtechnik in Zwickau. Es entwickelte sich die Textil-, Maschinenbau- und Werkzeugindustrie, "based on groups of skilled engineers who came along with the mining activities and technologies" [2:8]. Zwischen 1890 und 1913 folgte jedoch die kontrollierte Niederlegung aller Bergbauaktivitäten aufgrund der Ablösung des Silber durch den Goldstandard in Deutschland und wachsende internationale Konkurrenz im Erzbergbau. *Die vierte und letzte Bergbauperiode* begann 1934 mit der Wiederbelebung der Zinnproduktion aufgrund der nationalsozialistischen Autarkiebestrebungen. Nach dem zweiten Weltkrieg wurde unter den Sowjets der Uraniumbergbau im Westerbirge unter dem Decknamen "Wismut" vor allem bis 1969 vorangetrieben. Zu Zeiten der DDR wurde zudem der Industriestandort Erzgebirge, welcher sich über Jahrhunderte infolge des Bergbaus entwickelt hatte, weiter gefördert und einige Unternehmen der Region wurden Marktführer im osteuropäischen Markt¹. Das Erzgebirge erlebte in dieser Zeit eine starke Urbanisierung mit einer Territorialplanung, welche die Daseinsfunktionen Wohnen und Versorgen in den zentralen Orten rund um die (Industrie-) Arbeitsplätze organisierte [5:167]. Die Region wies letztlich eine der höchsten Bevölkerungsdichten der DDR auf (Abb. 3). Sie war zu diesem Zeitpunkt jedoch auch eine „geschädigte Landschaft europäischer Dimension“ mit den damals „brisanten Standorten des Wismutbergbaus und des Waldsterbens im sächsisch-böhmischen Becken“ durch die Braunkohle- und Energiestandorte im Nordböhmischen Becken [6:10].

Die beiden Bergbaugeschichten im Vergleich verdeutlichen letztlich drei Punkte:

¹ Zum Beispiel entwickelte sich die 1887 gegründete Metallwaren-Fabrik Louis Krauss in Schwarzenberg bis zum Ende der DDR zum wichtigsten Produktionsstandort für Waschgeräte in Osteuropa. Zu nennen sind außerdem die MZ-Werke (Motorradbau) in Zschopau, die Trabant-Werke in Zwickau (Automobilbau) und der VEB Fritz-Heckert-Werke in Chemnitz (Werkzeugmaschinenbau).

1. Zum Ersten unterscheiden sich die *Vielfalt und Charakteristik des montanindustriellen Erbes* im Ruhgebiet und Erzgebirge deutlich. So ist das materielle Erbe des Erzgebirges vielfältiger als im Ruhrgebiet, da es sowohl technische Anlagen und Infrastrukturen des Bergbaus und der Begleitgewerbe, als auch die damit verbundenen Siedlungsformen im Wandel von 800 Jahren spiegelt im Unterschied zu den vorrangig hochindustriellen Spuren im Ruhrgebiet. Zudem zeugt das Erzgebirge von vielfältigem immateriellen Erbe in Form von, durch den Bergbau über Jahrhunderte geprägten und verfestigten Traditionen des Handwerks, der Kunst, Musik, Literatur und christlichen Religionsausübung [7:17f; 2:8] – im Unterschied zu den „Alltagskulturen“ der Ruhrgebietskumpel [4:25].

2. Zum Zweiten verdeutlicht der Vergleich den *engen Zusammenhang wirtschaftlicher, sozialer und ökologischer Entwicklung* in der Region. Es stellt sich damit die Frage nach der Gestaltung eines ausgewogenen Zusammenspiels dieser Dimensionen der Nachhaltigkeit in Gegenwart und Zukunft (vgl. Kap. 3 und 4).

3. Zum Dritten deutet der Vergleich *die unterschiedlichen Zeithorizonte* an, in denen sich die gegenwärtigen Transformationen beider Regionen vollziehen.

3. Transformationen und Neuausrichtung

3. 1. Das Ruhrgebiet – Beispiel eines sektoralen Strukturwandels

Im Ruhrgebiet begannen die wirtschaftlichen Umstrukturierungen bereits in den 1960er Jahren. Sie betrafen einzelne Sektoren, nämlich zunächst den für den Wirtschaftsraum bedeutsamen Steinkohlebergbau und folgend ab den 1980er Jahren die Stahlindustrie (Kap. 2). Dieser „sektorale Strukturwandel“ [1:535] zeugt vom Übergang der Industrie- zur Dienstleistungs- und Informationsgesellschaft mit Folgen für die Bevölkerungs-, Siedlungs- und Umweltentwicklung im Raum. Wir unterscheiden drei Phasen der Transformation:

1. Phase: *Sektoraler Strukturwandel und Niedergang (1958-1990)*

Auf die ersten Anzeichen der Krisen in den 1960er und 1980er Jahren reagierten die Großunternehmen des montanindustriellen Clusters mit ersten Rationalisierungen in Prozessabläufen sowie Stilllegungen von Zechen und Stahlstandorten. Massive Arbeitsplatzverluste waren die Folge, welche durch die beginnende, stärkere Tertiärisierung im Bereich der „klassischen, eher arbeitsintensiven Dienstleistungen (Handel, Einzelhandel, Gastronomie“ [4:29] nicht kompensiert werden konnten. Nach dem Bevölkerungshoch 1961 setzte – aufgrund von Geburtendefiziten, aber auch als Folge der Rückwanderung von nicht mehr benötigten Gastarbeitern in den 1970er Jahren ein Bevölkerungsrückgang im Ruhrgebiet ein (Abb. 2). Zur Stützung des Kohlebergbaus wurde der



sog. Kohlepfennig (1974) als staatliche Subvention für die Steinkohleförderung eingeführt. Zudem versuchte man die jungen Menschen im Revier besser zu fördern, auch angesichts der schwierigen Einkommensverhältnisse der Bergarbeiterfamilien, und gründete ab 1965 erste sog. Heimathochschulen. Sie waren zunächst sehr pädagogisch ausgerichtete Gesamthochschulen, welche primär nicht auf Innovationsförderung, sondern auf Arbeitskräftequalifizierung setzten [8].

2.Phase: Strukturierung und Weichenstellungen (1990-2000)

Der Anfang der 1990er Jahre brachte dem Ruhrgebiet zunächst eine Verschnaufpause, denn der Bevölkerungszug aus den neuen, deutschen Bundesländern glich den Bevölkerungsrückgang im Ruhrgebiet bis Mitte der 1990er Jahre aus (Abb. 2). Im Zuge des Bevölkerungsrückgangs nahmen jedoch auch der Anteil der älteren Menschen sowie der Bevölkerungsanteil mit Migrationshintergrund zu [4:20]. Mit Blick auf die Wirtschaft kommt es Ende der 1990er Jahre im Stahl- und Kohlesektor zu weiteren Umstrukturierungen, auf die die Unternehmen mit der Erweiterung ihrer Produktpaletten und Produktinnovationen, mit Unternehmensfusionen und weiteren Standortkonzentrationen reagieren. Diese Veränderungen gehen sowohl mit Investitionen der Großunternehmen in die neuen Produkte und Standorte (mit Unterstützungen seitens der öffentlichen Hand)

einher, als auch mit erneuten Arbeitsplatzverluste. Letztere sollen und werden zunehmend durch neue Arbeitsplätze im qualifizierten Dienstleistungsbereich sowie in neuen Industriezweigen wie Logistik, Mikrosystemtechnik, Informationstechnologie und Biomedizin ersetzt. Historisch begründete Begleitindustrien wie die Chemieindustrie und Energiewirtschaft (Kap. 2) fördern zudem Stabilität und Innovationen. Mit Blick auf die Verbesserung der Umwelt- und Lebensqualitäten im Ruhrgebiet werden Anstrengungen vor allem in Form von Planungen und Projektentwicklung unternommen. Das bedeutsamste Vorhaben dazu ist die Internationale Bauausstellung (IBA) Emscher Park (1989-1999), welche u. a. das Projekt zur Klärung und Renaturierung der Emscher sowie Projekte zur Wohnumfeldverbesserung beinhaltet.

3.Phase: Stabilisierungen auf annähernd altem Niveau und neue Wachstumsperspektiven (ab 2000)

Heute sind im Ruhrgebiet „wissensbasierte Dienstleistungen und Produkte auf dem Vormarsch“ [4:29] als Ergebnis der neuen, engen Kooperationen der Hochschulen, der neuen Forschungseinrichtungen, öffentlicher Finanzierung sowie der Förderungen durch die altansässigen Großunternehmen (wie Thyssen, Degussa, RWE, Ruhrgas u.a.). Auch wenn bislang diese Folgeindustrien (noch) nicht vollständig den Beschäftigungsabbau im Bergbau und in der Stahlindustrie kompensieren (Abb. 4), so „scheint es den überregional

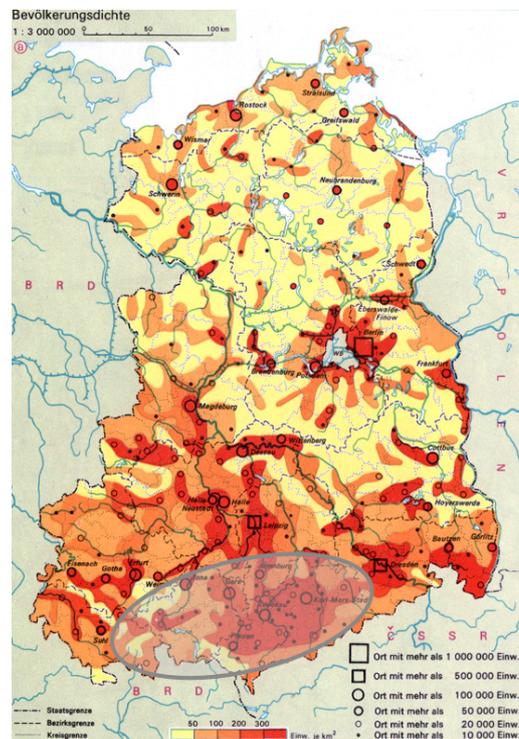


Abb. 3: Die Bevölkerungsdichte in der DDR und im Erzgebirge vor dem Strukturbruch 1989 [14:12 bearbeitet]

bedeutsamen Dienstleistungen [dennoch] gelungen zu sein, den Anschluss an die gesamtwirtschaftliche Entwicklung zu finden. Dies trägt zur Stabilisierung der Beschäftigung bei“ [1:543].

Zudem ist die Zeit nach 2000 charakterisiert durch die Professionalisierung der Identitäts-, Image- und Tourismusförderung im Ruhrgebiet, insbesondere über die Inszenierung des industriellen (Kultur-) Erbes der Region. So wachsen die Besucherzahlen seit 1990 stetig an. Allerdings liegen sie nach wie vor deutlich unter dem Bundeslandesdurchschnitt, und es dominieren die Geschäftsreisenden [4:40]. Die Alterung der Gesellschaft und der Bevölkerungsrückgang setzen sich fort aufgrund der geringen Fertilitätsraten seit den 1970er Jahren. So verlor das Ruhrgebiet seit 1990 knapp 250.000 Einwohner, das sind 4,6% (Tab. 1).

Die drei folgenden Beispiele verdeutlichen letztlich, dass Akteure der regionalen und nationalen Ebene insbesondere in den Bereichen der Wirtschafts-, Umweltqualitäts- und Kulturerbeförderung Ansätze zur Neuorientierung des Ruhrgebietes sehen.

Beispiel 1: Vernetzung von Wissenschaft und Wirtschaft

Das Vorzeigeprojekt des Ruhrgebietes im Bereich der Wirtschaftsförderung ist das sog. Dortmund project. Es zeichnet sich aus „durch die interdisziplinäre Zusammenarbeit und Unterstützung für den neuen Technologiestandort Dortmund durch Politik, Wirtschaft und Wissenschaft“ [4:34]. Die Idee, in Dortmund ein neues

High-Tech-Cluster zu etablieren, wurde 1997 geboren „aus den Verhandlungen zwischen Landesregierung, Krupp-Hoesch und Thyssen, der Städte Dortmund, Duisburg und den Gewerkschaften“ [4:34]. Ergebnis der Verhandlungen waren, dass die Unternehmen Krupp-Hoesch und Thyssen fusionierten und Ende der 1990er Jahre endgültig den Stahlstandort Dortmund schlossen zugunsten Duisburgs als nunmehr alleiniger und modernisierter Stahlstandort im Ruhrgebiet. Im Gegenzug verpflichtete sich die Industrie „eine strategische Konzeption und Vision für den Wirtschaftsstandort Dortmund“ zu erarbeiten und mitzufinanzieren: die Gründung eines neuen Clusters in den Branchen Software, Informationstechnologien, E-Commerce, Mikrosystemtechnik, Biotechnologie und Logistik. Ziel war die Schaffung von 70.000 neuen Arbeitsplätzen bis 2010 als Ausgleich für 80.000 in den letzten Jahren verlorenen in Dortmund. 200 Mio. Euro an EU-, Bund-, Landes- und Stadtmitteln flossen zudem in dieses Wirtschaftsförderungsprojekt, was begleitet war von Umnutzungen und Aufwertungen alter Industrieareale zu neuen Büro- und Gewerbeparks, zu Wohnnutzungen, Erholung und Freizeit. Im Jahr 2007 gab es – maßgeblich auch in Folge dieses Projektes – in Dortmund 720 IT-Firmen, 662 Logistikunternehmen, 33 Mikro- und Nanotechnologiefirmen mit 41000 neuen Arbeitsplätzen (weitere Beispiele siehe [4:33]).

Beispiel 2: Umweltsanierung – Das Beispiel Emscher Landschaftspark

Im Bereich der Umweltsanierung als Ansatzpunkt

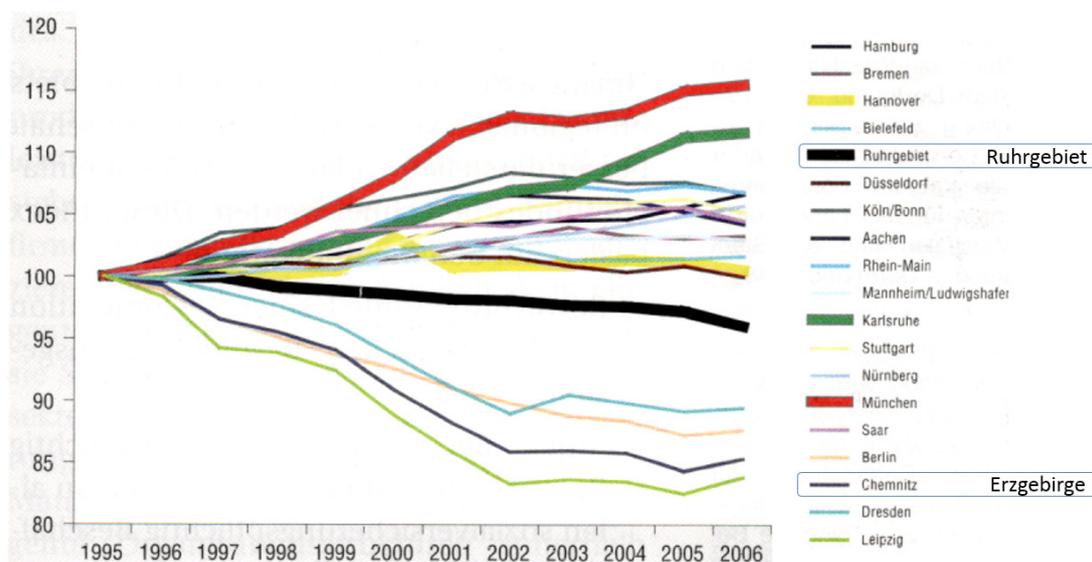


Abb. 4: Größen- und Konjunkturbereinigte Beschäftigungsentwicklung in den deutschen Agglomerationen seit 1995 [1:539 bearbeitet]



für Neuausrichtung und nachhaltige Entwicklung ist das Konzept des Emscher Landschaftsparks zu nennen. Es wurde während der Internationalen Bauausstellung Emscher Park (1989-1999) entwickelt und zielte darauf ab, auf über 450 km² und in Bezugnahmen auf regionale Grünzüge der 1920er Jahre und Revierparks der 1970er Jahre ein regionales Grünsystem (Landschaftspark) entstehen zu lassen [9:72]. Das neue Grünsystem umfasst viele hundert Einzelprojekte zu unterschiedlichen Leitthemen der Entwicklung (Neues Emschertal, Standort, Ökologie, Infrastruktur, Kultur, Urbane Land- und Forstwirtschaft, Entwicklungs- und Vegetationsmanagement). An der Umsetzung des Emscher Landschaftsparkkonzeptes sind 20 Städte und zwei Landkreise beteiligt. Eines der Einzelprojekte ist der bekannte „Landschaftspark Duisburg-Nord“ (Abb. 5), der auf 200 Hektar einstiger Industriebrache einen zeitgenössischen Stadtpark darstellt mit wilder Vegetation und gestalteten Gärten, alten Gleistrassen, mit in Spielplätze umgewandelten Bunkern und Gasometern, neuen Kletterwänden in gewaltigen Produktionshallen und Maschinenhäusern, Open-Air-Kino und vieles mehr. Es ist ein „Ort der inszenierten Industrienatur und Industriekultur“.

Sowohl im Kontext der wirtschaftlichen Neuausrichtung (Beispiel 1), als auch im Bereich der Umweltsanierung (Beispiel 2) wird deutlich, dass die Akteure des Ruhrgebietes ihr montanindustrielles Erbe als

Kulturerbe neu bewerten und gezielt in Wert setzen durch Umnutzungen, neue städtebauliche und grünordnerische Einbindungen sowie Erschließungen im Sinne von (touristischen) Themenrouten wie z. B. der Route der Industriekultur, der Industrienatur und –architektur. Denkmalpflegerisch wertvolle Bausubstanz wird dabei mehrheitlich mit kulturellen Umnutzungen belegt und über rein öffentliche oder öffentlich-private Mischfinanzierungen getragen. Ein Beispiel dafür ist die Transformation des Geländes der Zeche Zollverein in Essen. Große Events wie beispielsweise die RUHR.2010 als Essen und die Region europäische Kulturhauptstadt wurden oder die Erlangung des UNESCO-Weltkulturerbestatus 2002 für die Zeche Zollverein fördern letztlich die Ziele, Aufmerksamkeit und Wertschätzung von außen zu gewinnen sowie die Identifikation und Ortsbindung der Bewohner des Ruhrgebietes zu stärken.

Mit Blick auf die Steuerung dieser Anstrengungen zur nachhaltigen Weiterentwicklung des Ruhrgebietes waren vor allem die folgenden formellen Instrumente und nach 1990 verstärkt informellen Instrumente der Planung, Wirtschaftsförderung und Standortwerbung bedeutsam. Im informellen Bereich waren es ...

- die IBA Emscher Park (1990-1999),
- der UNESCO-Weltkulturerbeantrag für die Zeche Zollverein 2001
- die Bewerbung und Ausführung der Europäischen



Abb. 5: Landschaftspark Duisburg Nord (Quelle: <http://s2.germany.travel/> am 29.09.2014)
Beispiel 3: Inwertsetzung montanindustriellen (Kultur)Erbes



Kulturhauptstadt (RUHR.2010)

– die aktuellen Diskussionen und Prozesse zur Entwicklung der Metropole Ruhr, einschließlich einer gesamtregionalen Wirtschaftsförderung seit 2007.

Formelle Instrumente waren die Regionalpläne für drei Regierungsbezirke des Ruhrgebietes. Seit 1966 wird seit 2009 aktuell erstmals wieder ein Regionalplan für das gesamte Ruhrgebiet erarbeitet und damit das ganzheitliche Verständnis des Raumes gestärkt.

„Ohne die finanzielle Hilfe von Land, Bund und EU wäre der schwierige und immer noch nicht abgeschlossene Strukturwandel im Ruhrgebiet wohl [zudem] kaum meisterbar“ [4:29]. Beispielsweise wurden allein im Rahmen der IBA Emscher Park zweieinhalb Milliarden Euro öffentliche Mittel in die Region investiert, zuzüglich der öffentlichen Mittel für Wirtschafts- und Innovationsförderung (z. B. Kohlepfennig²) sowie die Investitionen der Privatwirtschaft, vor allem in Form der alten Großunternehmen des Ruhrgebietes für Innovation (z. B. das „Dortmund project“) und Umwelt- und Lebensqualität (z. B. die Thyssen-Investition in das Volkwang-Museum).

3.2 Das Erzgebirge – Beispiel eines gesamtgesellschaftlichen Strukturbruchs

Anders als im Ruhrgebiet spiegeln die gegenwärtigen Transformationsprozesse im Erzgebirge keinen sektoralen Strukturwandel, sondern einen gesamtgesellschaftlichen Strukturbruch im Zuge des Zusammenbruchs des sozialistischen Planungs- und Wirtschaftssystems in Mittel- und Osteuropa. So verdeutlichen die sozioökonomischen Entwicklungen in den zwei Jahrzehnten nach der Wende 1989 zwar zum einen die Anpassungen der Erzgebirgschen Wirtschaft an den Wegfall bergbaulicher Tätigkeit und den Übergang zur Dienstleistungs- und Informationsgesellschaft. Diese Transformationen sind jedoch deutlich verstärkt und beschleunigt durch das schlagartige Wegbrechen der gesamten Wirtschaftsbasis in der Region, wie der Textil-, Maschinenbau- und Elektroindustrie und der landwirtschaftlichen Produktion (Kap. 2) durch den Wegfall des DDR-Binnenmarktes und der osteuropäischen Außennachfrage. Die ostdeutschen Unternehmen unterlagen im Wettbewerb den etablierten und effizient wirtschaftenden Unternehmen in Westdeutschland und weltweit. Statt eines langsamen wirtschaftlichen Strukturwandels mit seinen sozialen und räumlichen Folgen – wie ihn das Erzgebirge in den 800 Jahren seiner Bergbaugeschichte schon mehrfach durchlebte [2:8] – erfuhr die Region nach 1989 einen vehementen Systembruch [5:164]. Dessen gesamtgesellschaftlichen Folgen können als drei Transformationsphasen (1989 –

2006) beschrieben werden [6:17ff]:

1.Phase: *Zwischen Wachstumsgläubigkeit und ‚Gesundshrumpfen‘ (1989-1993)*

Aufgrund der enormen Umweltzerstörungen im Erzgebirge 1989 (vgl. Kap. 2) wurden „nach der politischen Wende im Bereich der *Ökologie Prioritäten* gesetzt. Die wichtigsten Aktivitäten im Freistaat Sachsen bestanden in der Festsetzung starker *Ökologieziele* durch Gesetzgebung“ [6:17]. Mit Blick auf die wirtschaftliche Dimension herrschte in dieser Zeit eine „Wachstumsgläubigkeit“, welche sich besonders in enger wechselseitiger Verflechtung mit der technischen Infrastruktur und an einer Antragsflut zur Bautätigkeit zeigte. Neben dem Neubau technischer Infrastruktur wie Banken und Niederlassungen von Versicherungen hatten Sanierungsmaßnahmen an wertvoller Bausubstanz Konjunktur. Ausschlaggebend für diese Aktivitäten waren die Privatisierungen von Firmen, ehemals staatlicher Versorgungseinrichtungen und die Rückübertragung von Wohngebäuden an Alteigentümer gestützt auf staatliche Förderprogramme. Infolgedessen wuchs das *Bau- und Dienstleistungsgewerbe* sprunghaft an. Stärkste Zuwächse der Beschäftigung verzeichneten *der Bausektor und der tertiäre Sektor* auch in Verbindung mit dem neuen Verwaltungsaufbau in den neuen Bundesländern.

Mit der Privatisierung volkseigener Betriebe und Kombinate nahm jedoch die *Beschäftigung im produzierenden Gewerbe* wie in der Textil-, Elektor-, Automobil- und Maschinenbauindustrie dramatisch ab. Die Gründung kleiner und mittlerer Unternehmen konnte diesen Rückgang nicht kompensieren. In der Landwirtschaft blieben die Großbetriebe erhalten. Doch kam es auch im *primären Sektor* – vor allem in der Land- und Forstwirtschaft – zu einem starken Rückgang der Beschäftigung aufgrund der Nutzbarkeit modernster Technik, der Verteuerung von Handarbeit sowie hohen Energie- und Wasserpreisen. Durch die Schließung der letzten Bergwerke wurden zudem „Arbeitskräfte freigesetzt, die im regionalen Umfeld keinen anderen Tätigkeiten zugeführt werden konnten“ [6:18]. „Mit steigender Arbeitslosigkeit im Rahmen des „Gesundshrumpfens“ wuchs die Abwanderung“, vor allem der jungen Menschen ohne eigene Familien, die am Arbeitsmarkt wegen des Prinzips des sozialverträglichen Stellenabbaus zuerst freigesetzt wurden und gute Arbeitsmarktchancen in den alten, deutschen Bundesländern hatten. Dabei wurde damals auf eine Rückwanderung der Jungen nach der Stabilisierung vor Ort, nach dem Durchschreiten der „Talsohle“ orientiert, „denn die Wachstumsgläubigkeit blieb erhalten“ [6:19].

2.Phase: *Strukturierung und Schrumpfung (1994-1999)*

In dieser Zeit waren nunmehr die neuen Verwaltungsstrukturen und Gesetze geschaffen. Jedoch

² „Rund 130 Milliarden Euro hat sich der Staat in den letzten 50 Jahren die Aufrechterhaltung des Steinkohlebergbaus in Deutschland kosten lassen“ [4:44].



vollzieht sich die räumliche Entwicklung in dieser Phase besondere schnell und aus regionaler Sicht weitestgehend ungesteuert [5:21; 6:164]. Ein bedeutsamer Beleg dafür ist auf kommunaler Ebene die massive Wohn- und Gewerbesuburbanisierung mit negativen Auswirkungen auf die Kernstadt- und Umweltentwicklung. Es werden zudem die Auswirkungen der Firmenschließungen und der Veränderungen der Bevölkerungsstruktur sichtbar. So „entstehen Konzepte für den Umgang mit Arbeitslosigkeit und sinkenden Kinderzahlen in Kitas und Schulen sowie mit steigenden Seniorenzahlen. Die Flächennutzungsplanungen werden vorerst ausgesetzt“ [5:21]. Im Umweltbereich werden Maßnahmen zur Senkung der Emissionen umgesetzt, Abwasserzweckverbände gegründet und Umweltbeobachtungssysteme eingeführt. Der ökologische Landbau - vor allem auf Höfen von „Wiedereinrichtern“ und in Verbindung mit sanftem Tourismus – wird erprobt. Die ökonomische Entwicklung des Erzgebirges und Sachsens insgesamt sind in dieser Zeit gekennzeichnet durch Firmenpleiten, Firmenneugründungen und Anstieg der Arbeitslosenquoten bei starken lokalen und regionalen Differenzierungen. Die zuvor privatisierten Betriebsteile ehemaliger Kombinate wechseln ihre Eigentümer unter erneuter Schrumpfung der Beschäftigtenzahlen. Leihfirmen gründen sich und die Verleihung von Arbeitskräften an westdeutsche Unternehmen steigt an. Die starken Zuwächse im Bausektor durch den Verkehrswegebau (Bundesdeutscher Verkehrsweegeplan), durch den Neubau staatlich geförderten Mehrfamilienhausbaus in den Städten, durch die Einrichtung von Gewerbegebieten und staatlich geförderten Eigenheimsiedlungen am Stadtrand können diese erneuten Arbeitsplatzverluste nicht kompensieren. Zudem erzeugen die genannten Maßnahmen der Wohnungsbauförderung bei realem Bevölkerungsrückgang in der Region deutliche Wohnungsleerstände. Zwar dominiert in dieser Phase die Binnenwanderung (in Form von Suburbanisierung) vor der Fernwanderung in die alten Bundesländer, aber auch die natürliche Bevölkerungsentwicklung ist geprägt von Sterbeüberschüssen (Schrumpfung). Die Geburtenzahlen

waren 1990 massiv eingebrochen und bleiben auf niedrigem Niveau. In der Kinderbetreuung und in Schulen wird auf die Bevölkerungsentwicklung durch Zusammenlegungen und Schließungen reagiert. Defizite in der Altenversorgung werden durch private Unternehmen häuslicher Betreuung und „Betreutes Wohnen“ kompensiert [5:22].

3.Phase: Stabilisierung auf neuem Niveau (2000-2005)

Die Jahre nach 2000 sind „charakterisiert durch die Auseinandersetzung der Politik, Planer und lokalen Bevölkerung mit Schrumpfung und ihren Auswirkungen auf die Entwicklung der Regionen und ausgewählter Standorte“ [5:23]. Mit Blick auf die Umweltentwicklung bringt der „Agenda-21-Prozess Erfolge nachhaltiger Stadtentwicklung. Industrie- und Gesellschaftsbrachen werden in das Freiraumsystem der Städte eingegliedert“ [5:23]. Der ökologische Landbau in der Landwirtschaft findet Akzeptanz und steigende Nachfrage. Im Naturschutz werden neue Flächen im Rahmen von EU-Vorhaben (FFH-Gebiete, NATURA 2000) ausgewiesen.

Auf wirtschaftlicher Ebene bringen die 2000er Jahre eine „Stabilisierung der Zahl der wirtschaftlich Tätigen, jedoch auf niedrigem Niveau im Vergleich zu 1989/1990“ [5:23] und mit hohen Auspendlerraten. Abbildung 4 verdeutlicht diesen im Vergleich zum Ruhrgebiet dramatischen Verlust an Arbeitsplätzen seit 1990. Allerdings bilden sich in dieser Phase auch wieder neue wettbewerbsfähige Wirtschaftskluster heraus wie die Automobilindustrie mit Zulieferbetrieben im Raum Chemnitz-Zwickau und die Solar- und Halbleiterindustrie in Freiberg. Es sind Unternehmensneugründungen und -fortführungen nach 1990 bzw. Werkbankstandorte westdeutscher bzw. internationaler Unternehmen, angezogen durch das hochqualifizierte Arbeitskräftepotenzial des industriell geprägten Erzgebirges, die Niedriglöhne und die maximale staatliche Förderung [10:13]. Die wichtigsten Industriebranchen im Erzgebirgskreis sind heute mit 51% der Betriebe und 60% der Beschäftigten die Metallverarbeitende Industrie, der Maschinenbau und die Elektrotechnik - „die Kernkompetenzen der Region

Tab. 1: Ausgewählte Merkmale der Fallbeispielregionen (Quelle: Autoren)

Merkmal	Erzgebirge	Ruhrgebiet
Ausdehnung	6000 qkm	4.435 qkm
Bevölkerungsdichte	110 EW/qkm	1.158 EW/qkm
Einwohnerzahl (2011)	539.520	5.135.136
Bevölkerungsentwicklung (1990-2011)	- 23% (1990-2011)	- 4,6%
Anzahl der Städte und Kreise	3 Kreise mit 44 Städten	4 Kreise mit 42 Städten und 11 kreisfreie Städte
Arbeitslosenquote (2011)	9%	11%
Landschaftliche Charakteristik (höchster Punkt)	Mittelgebirge (1.244 m ü. NN)	Flachland (441m ü. NN)



seit Jahrhunderten“ [10:13]. „Auch die Textilindustrie hat nach dem großen Zusammenbruch in den 1990er Jahren, insbesondere bei technischen Textilien mit innovativen Produkten viele erfolgreiche Unternehmen im Erzgebirge“ [10:13ff].

Infolgedessen ist es bemerkenswert, dass das Erzgebirge im Bundesland Sachsen wieder die höchste Industriedichte aufweist mit 356 Unternehmen pro 10 Tsd. Einwohnern [11:45]. Allerdings ist die Zahl der Klein- und Kleinstunternehmen (0-9 Beschäftigte) überdurchschnittlich hoch. „Nur 30 Unternehmen im Erzgebirge haben mehr als 250 Beschäftigte. 320 Unternehmen haben zwischen 50 und 250 Beschäftigte“ [10:14]. Im Unterschied zum Ruhrgebiet mit 10 der 50 umsatzstärksten deutschen Unternehmen fehlt der Erzgebirgischen Lokalwirtschaft vor allem Finanzstärke, um im großen Umfang zur Finanzierung von Innovationsclustern und (kulturellen) Standortqualitäten beizutragen. Diese zersplitterte Wirtschaftsstruktur ist eine gravierende Folge des Strukturbruchs mit negativen Langzeitfolgen für die Zukunft.

Abgesehen davon wachsen in der 3. Phase - trotz eines bescheidenen Rückgangs der Arbeitslosenquote durch steigende Beschäftigung im tertiären Sektor - die Kosten für Sozialausgaben in Beziehung zu Veränderungen in der Einkommensstruktur der Haushalte. Die Steuereinnahmen der Städte sinken. Überschuldungen der Kommunen sind Folgeerscheinungen [5:14]. Die Binnenwanderung nimmt nach 2000 wieder ab bei gleichzeitig steigender Außenwanderung in westdeutsche Arbeitsmärkte durch anhaltende und leicht steigende Arbeitslosigkeit. So verlor das Erzgebirge vor allem aufgrund der Abwanderung

zwischen 1990 und 2011 insgesamt 23% seiner Bewohner; die Bevölkerungsdichte sank von 300 EW/qkm auf derzeit 90 EW/qkm (Tab. 1). Die Polarisierung in der Gesellschaft steigt, wobei der Anteil der Geringverdiener-Haushalte zunimmt. Die Bevölkerungsentwicklung ist zudem charakterisiert durch eine beschleunigte Alterung aufgrund der der Abwanderung der jungen Menschen und der genannten Geburtendefizite. Der zuvor „per Gießkanne“ staatliche geförderte Wohnungsneubau mit den Folgen des Leerstandes, wird zurückgefahren. Staatliche Förderprogramme unterstützen nun den Abriss von Wohnraum („Stadtumbau Ost“).

Die Transformationsphasen verdeutlichen im Ergebnis zum einen die tiefgreifenden Folgen des Strukturbruchs 1989/90. Sie zeigen jedoch auch positive Ansätze der Neuausrichtung und Entwicklung in der Region. Dafür stehen die folgenden *drei Beispiele*.

Beispiel 1. Vernetzung von Wissenschaft und Wirtschaft – Die Westsächsische Hochschule in Zwickau

Ähnlich wie im Ruhrgebiet liegt in der Vernetzung von Wissenschaft und Wirtschaft ein starkes Potenzial zur sozioökonomischen Neuausrichtung. Die Westsächsische Hochschule Zwickau (WHZ) ist ein Ankerpunkt solcher Vernetzung in der Region. Ihre Anfänge liegen im Bergbau und seinen Begleitindustrien im 19. Jahrhundert (Kap. 2), und seit 1990 entwickelte sie sich zu einer der forschungsstärksten Fachhochschulen Deutschlands mit beispielsweise 7,21 Millionen Euro forschungsorientierten Drittmiteleinahmen im Jahr 2013. **30 Prozent dieser Drittmittel stammen dabei aus der Industrie, die übrigen aus Förderprogrammen der EU, des Bundes sowie der Länder und Kommunen.** So nutzen sowohl



Abb. 6: Die Bergbaustadt Freiberg zur Weihnachtszeit (Quelle: <http://regionen.sachsen.de/> am 29.09.2014)



die regionalen Unternehmen der Automobil- und Maschinenbauindustrie, als auch viele überregionale Firmen die Kernkompetenzen der WHZ. Mit ihren ingenieurtechnischen Fachbereichen und der engen Verzahnung zur regionalen wie internationalen Industrie trägt die Hochschule aktuell und perspektivisch zum Innovationsstandort Erzgebirge bei. Dafür steht auch das Engagement außeruniversitärer Forschungsinstitute am Standort Zwickau mit poltisch-finanzieller Unterstützung.

Beispiel 2. Umweltqualitäten – Waldregenerierung und Stadtanierungen

Ein wesentliches Beispiel für die Anstrengungen zur Verbesserung der Umweltqualitäten im Erzgebirge sind die Erfolge im Rückdrängen des Waldsterbens und in der Waldregenerierung. Die Attraktivität des Erzgebirges für Bewohnern und Besucher gewann zudem maßgeblich durch die Sanierung des vielfältigen siedlungsstrukturellen Bergbauerbes mittels Steueranreize für Denkmalsanierungen und des Bundesförderprogramms „Städtebaulicher Denkmalschutz“ (Abb. 6).

Beispiel 3. Inwertsetzung montanindustriellen (Kultur-)Erbes

Die Inwertsetzung des 800-jährigen montanindustriellen (Kultur-)Erbes ist im Erzgebirge zudem ein bedeutsamer Ansatzpunkt für die Neuausrichtung der Region. Er hat im Erzgebirge eine lange Tradition, wie beispielsweise die Eröffnung der ersten Besucherbergwerke Anfang des 20. Jahrhunderts belegen. Aktuelle Wirksamkeit nach Innen und Außen zeigt die Bewerbung des Erzgebirges um die Aufnahme als montanindustrielle Kulturlandschaft in die UNESCO-Welterbeliste. Geboren aus einer lokalen Initiative erfährt dieses Großprojekt große Unterstützung von 31 Kommunen und den 2 Landkreisen des Erzgebirges [2:12]. Die Bewerbung verdeutlicht das wiedererwachende Selbstbewusstsein der Erzgebirgler nach der tiefen Krise; sie kann zudem zu Ortsbindung und Engagement der Lokalbevölkerung sowie zur positiven Imagebildung und zu Aufmerksamkeit von außen beitragen [12]. Zudem setzt die Region ihren reichen, durch den Bergbau geprägten Kulturschatz in Form von Volkskunst und Kunstgewerbe neu in Wert mittels Museumsneubauten („Manufaktur der Träume“ in Annaberg, „Terra mineralia“ in Freiberg), Ausstellungsneukonzeptionen und touristischen Themenrouten wie der „Silberstraße“.

Bedeutsames für die *Steuerung der Transformationsprozesse* im Erzgebirge war vor allem das formelle Instrument der Sanierungs- und Entwicklungsgebiete des sächsischen Landesplanungsgesetzes für Industrie- und Bergbauggebiete geschädigter [6:176]. Die formellen Instrumente der Raumplanung, d.h. die Regionalpläne, kamen hingegen „sehr schwerfällig und spät in Gang aufgrund des zeitaufwändigen Gesetzgebungsprozesses

und Verwaltungsaufbaus“ Anfang der 1990er Jahre [6:178]. Sie übernahmen daher letztlich die Aussagen des schneller, kooperativ und integrativ erstellten Regionalen Entwicklungskonzeptes. Ein weiteres formelles Instrument war die Kreis- und Kommunalreform in Phase 2 als Reaktion auf den sozioökonomischen Entwicklungsverlauf und die Binnenwanderung (Suburbanisierung).

Das Regionale Entwicklungskonzept (in Form des Grenzraumentwicklungskonzeptes), bestehend aus Leitbild, Entwicklungslinien, Entwicklungszielen und Maßnahmenkatalog [5:11], war folglich ein sehr bedeutsames informelles Planungs- und Steuerungsinstrument. Ab 2000 kamen das Regionalmanagement und die regionale Wirtschaftsförderung hinzu. Großprojekte, wie der UNESCO-Welterbeantrag, sowie die „bewusste Einflussnahme durch politische Aufmerksamkeiten und Förderprogramme“ entfalten zudem mit starker Wirkung [6:178].

Ohne die öffentliche Förderung ist der Strukturbruch im Erzgebirge jedoch nicht zu gestalten. Positiv bedeutsame Förderkulissen für das Erzgebirge waren u.a. ...

– die Intereg-Programme der EU (geförderte Maßnahmen: Umweltschutz, Infrastrukturausbau, kulturelle und touristische Zusammenarbeit im Grenzraum; Tourismus und Landnutzungsformen in Phase 3)

– die Mittel des EU-Struktur- Kohäsionsfonds seit 2004 sowie

– das Bundesprogramm Städtebaulicher Denkmalschutz seit 1991 [5].

Nicht durchweg positiv, sondern mit auch negativ wirkte die staatliche Wohnungsbauförderung (vgl. Phase 2) aufgrund ihrer undifferenzierten, nicht die lokalen Entwicklungsbedarfe und -trends beachtenden Ausgestaltung.

4. Zusammenfassung und Ableitungen

Im Zusammenblick der Transformationsphasen und Anstrengungen für neue Entwicklungen im Ruhrgebiet und Erzgebirge sind letztlich für die beiden deutschen Bergbauregionen aktuell positive Entwicklungstendenzen festzustellen (Kap. 3). Im Vergleich zeigen sich dabei interessante Ähnlichkeiten zwischen den Regionen bezüglich der gewählten und erfolgreich erprobten Ansatzpunkte bzw. Herangehensweisen zur Überwindung der Krisen. Es sind Herangehensweisen, die aus unserer Sicht auch für andere Bergbauregionen unter Transformationsdruck weiterführende Anregungen geben könnten.

So möchten wir als Erstes herausstellen, dass beide Regionen ihre wirtschaftlichen Perspektiven sowohl in der wachsenden Tertiärisierung finden, d.h. in der Entwicklung des Dienstleistungssektors einschließlich der Tourismuswirtschaft, als auch in der Erschließung neuer Industriezweige, welche wiederum die Ankerpunkte



für weitere, höherwertige Dienstleistungen mit Wachstumspotenzial sind. Die Initiierung und Förderung von Vernetzungen zwischen Forschungsinstitutionen und Wirtschaftsunternehmen hat sich dabei mit Blick auf Letzteres als Erfolg bringender Ansatz im Ruhrgebiet und Erzgebirge bewährt³. Das Entstehen neuer Arbeitsplätze in zukunftsfähigen Branchen ist der entscheidende Faktor für die Stabilisierung und nachhaltige Weiterentwicklung der Regionen [5].

Zum Zweiten, wählen beide Regionen den Ansatz, über die Verbesserung ihrer regional-lokalen Lebensqualitäten in Form von Umweltsanierungen und Wohnumfeldverbesserungen ihre Attraktivität als Wohn- und damit als Wirtschaftsstandort zu steigern. Dabei geht um Mehr als nur das Wegbrechen der Umweltbelastungen durch den Niedergang der Montanindustrie, sondern um gezielte Investitionen und Maßnahmen der bedarfsgerechten und zukunftsorientierten Revitalisierung und Aufwertung von Teilräumen und Industriebrachen.

In diesem Kontext steht die dritte, gemeinsame Herangehensweise beider Regionen: die Umdeutung des montanindustriellen Erbes in Kulturerbe und dessen Erschließung, Nutzbarmachung und Inszenierung durch Großprojekte wie Internationale Bauausstellungen, Bewerbungen um internationale Labels und Events (UNESCO-Welterbe; Europäische Kulturhauptstadt). So kann das montanindustrielle Kulturerbe dabei helfen, (1) die Außenwahrnehmung der Altindustrieregionen (das Image) zu verbessern, (2) die Ortsbindung und das Selbstwertgefühl der Einwohner zu stärken und infolgedessen (3) die wirtschaftliche Neuausrichtung der Regionen im Zeitalter der Wissens- und Dienstleistungsgesellschaft zu unterstützen (Stichworte: Kultur als Standortfaktor, Industrietourismus als ein, aber nicht der entscheidende Zweig lokal-regionaler Wirtschaftsentwicklung). Allerdings verfügen nicht alle Industriebrachen über inszenierbares, identitätsstiftendes und/oder denkmalpflegerisches Potenzial. Im Falle denkmalpflegerisch wertvollen Industrieerbes die Inszenierung und (dauerhafte) Belebung der Objekte zudem meist nur mit kulturellen und/oder bildungsbezogenen Umnutzungen möglich, welche selten wirtschaftlich selbsttragend, sondern öffentliche bzw. öffentlich-privatwirtschaftliche Mischfinanzierungen bedürfen [8].

Die Erfahrungen beider Regionen verdeutlichen zum Vierten, dass die Neuorientierung und nachhaltige Weiterentwicklung dieser Räume massiver Investitionen der öffentlichen Hand bedürfen. Es sind Investitionen unter anderem in die Bereiche Forschung und Bildung, Infrastruktur, Umwelt und Denkmalpflege. Dabei geht es dringend um den räumlich differenzierten, an den

spezifischen Potenzialen und Bedarfen der Kommunen angepassten Mitteleinsatz und nicht um eine Gießkannen-Förderung, welche negative Folgen zeitigen kann (Beispiel: Wohnungsbauförderung im Erzgebirge, Kap. 3). Das Beispiel des Ruhrgebietes verdeutlicht zudem den enormen Vorteil, wenn in den Montanregionen Kooperationen mit großen, finanzstarken Wirtschaftsunternehmen möglich sind.

Die „Qualität der politisch-administrativen Steuerung“ [13:226] erscheint zudem ein Faktor für die erfolgreiche Stabilisierung und Entwicklung der Regionen. Dabei geht es vor allem um eine ganzheitliche (ressortübergreifende), aber dennoch schnelle und umsetzungsstarke, d. h. Maßnahmen- und projektorientierte Planung und Steuerung, welche auch die kleinräumig differenzierten Potenziale der Region Bezug nimmt. Die positiven Beispiele aus den Regionen sind hierfür die IBA Emscher Park als Integrator lokaler Einzelprojekte sowie im Erzgebirge das Regionale Entwicklungskonzept (Kap.3). Der öffentlichen Hand kommt dabei nach wie vor eine zentrale Rolle als rahmensetzende, die verschiedenen Akteure und Interessen moderierende und mitfinanzierende Institution zu.

Die Potenziale für die erfolgreiche Transformation der Bergbauregionen Ruhrgebiet und Erzgebirge sehen wir letztlich ...

- in den „traditionsreichen Erfahrungen sowie Fähigkeiten und Fertigkeiten des noch vorhandenen Arbeitskräftepotenzials“, dass „industrielle Folgenutzungen und die Entwicklung zu High-Tech-Standorten bei Vernetzung mit der Wissenschaft“ ermöglichen kann [5], sowie

- in dem Freiraum, bestehende Lebensqualitäten (v.a. in Form von vorhandenen sozialen, technischen und Verkehrsinfrastrukturen sowie Anbindungen an Versorgungszentren) zu nutzen und neue, hochwertige Lebensqualitäten zu entwickeln, z. B. in Form von neuen Landschaften, identitätsstiftendem Kulturerbestätten und Raumnutzungen.

Diese Potenziale stellen sich allerdings in zweifacher Weise räumlich differenziert dar. Damit meinen wir *zum einen* die Differenzierungen innerhalb der Bergbauregionen selbst in Form unterschiedlicher, lokaler Entwicklungspotenziale: Während nämlich für lagebegünstigte industrielle Standorte und Agglomerationsgebiete die Entwicklungsperspektiven eher günstig sind aufgrund ihrer Nähe zu Forschungseinrichtungen und als Voraussetzung für Produktentwicklung sowie in Schlagdistanz zur Reaktion auf Nachfragen, werden periphere Räume in den Regionen in Bezug auf Revitalisierungsmöglichkeiten wirtschaftlicher Bereiche eher problematisch beurteilt. Ein wesentlicher Wettbewerbsnachteil besteht hier in der schlechten Erreichbarkeit, in dem unzureichenden Zugang

³ gekoppelt mit „endogenen Potenzialen“ [13:22] wie unternehmerischen Denken der regionalen (Wirtschafts-) Akteure



zu spezialisierten wirtschaftsnahen Infrastrukturen und zur Mitwirkung in relevanten Netzwerken. Eine Kompensation dieser Wettbewerbsnachteile kann diese peripheren Orte nicht aus eigener Kraft gelingen. Die Herausbildung einer eigenständigen Standort- und Lebensqualität durch interkommunale Vernetzung bei Einbindung von Mittelstädten erscheint hingegen chancenreich [6:177f]. Eine derartig kleinräumige Differenzierung der Entwicklungschancen innerhalb der Bergbauregionen finden wir gegenwärtig vor allem im Erzgebirge vor.

Zum anderen zeigt der Vergleich des Erzgebirges und Ruhrgebietes die großen Unterschiede, welche bezüglich der Entwicklungschancen zwischen beiden Großregionen bestehen und Folge der unterschiedlichen Transformationsverläufe sind: So stellen sich Perspektiven für das Erzgebirge als Montanregion nach einem Strukturbruch deutlich schwieriger dar als im Ruhrgebiet, einer Bergbauregion im sektoralen Strukturwandel. Gründe für diese *großräumige Differenzierung* sind ...

- die massiven, qualifikations- und altersselektiven Bevölkerungsverluste des Erzgebirges nach 1990, welche u.a. das Arbeitskräftepotenzial der Region langfristig schmälern,

- die Zersplitterung der lokalen Unternehmensstruktur nach 1990 mit der Folge einer gegenwärtigen Dominanz kleiner Betriebe, denen Finanzierungsstärke u.a. im Bereich Forschung & Entwicklung sowie Standortentwicklung fehlt.

Letztlich ist jedoch generell für beide untersuchten ehemaligen Bergbauregionen kritisch darzustellen, dass die Transformationsprozesse derzeit in noch keiner der Regionen abgeschlossen sind. Denn die Bevölkerungen schrumpfen und altern beispielsweise weiter und die Beschäftigungszahlen haben noch nicht wieder das vor dem Wandel vorhandene Beschäftigungsniveau erreicht.

Quellenverzeichnis:

1. Eltges, M.: Das Ruhrgebiet – eine regionalwirtschaftliche Analyse. In: Informationen zur Raumentwicklung, 2008. No. 9/10, P. 535-548
2. Albrecht, H.: Management Policies and Organizational Operation of the German World Heritage Project „Mining Landscape Ore Mountains“. In: Journal of Cultural Property Conservation, 2011. No. 18, P. 5-16
3. Schwarz, A. (Ed.): Industriekultur, Image, Identität. Die Zeche Zollverein und der Wandel in den Köpfen. Klartext Verlag. Essen. 2008.
4. Hoppe, W.: Das Ruhrgebiet im Strukturwandel. Diercke spezial. Verlag Westermann, Braunschweig. 2010.
5. Roch, I.: Gemeinsamkeiten und Besonderheiten regionaler Entwicklung. In: GEOSCAPE – The

- professional issue, supplement, 2009. No. 4, P. 9-36
6. Roch, I.: Entwicklungsphasen im sächsisch-böhmisch-schlesischen Dreiländereck. In: GEOSCAPE – The professional issue, supplement, 2009. No. 4, P. 162-182
7. Löden, S. (Ed.): Montanlandschaft Erzgebirge. Kultur-Symbolik-Identität. Leipziger Universitätsverlag GmbH. Leipzig. 2003.
8. Interview mit Dr. Irene Wiese von-Ofen am 12.08.2014, Stadtbaudezernentin in Essen a.D.
9. Kommunalverband Ruhrgebiet: Das Ruhrgebiet. Landeskundliche Betrachtung des Strukturwandels einer europäischen Region. Essen. 2002
10. Wirtschaftsförderung Erzgebirge: Standort Erzgebirge - Informations-Steckbrief zum Erzgebirgskreis [e-ressource]. URL: www.wfe-erzgebirge.de (date of access: 10.09.2014)
11. Banse, J.; Jerabek, M.: Sozioökonomische Entwicklungsverläufe unter Berücksichtigung der Bevölkerungsentwicklung und des Arbeitsmarktes im sächsisch-böhmischen Teil des Grünen Dreiländerecks. In: GEOSCAPE – The professional issue, supplement, 2009. No. 4, P. 37-51
12. Neugebauer, C. S.: Ansätze perspektivischer Stadtentwicklung durch Inwertsetzung des UNESCO-Weltkulturerbestatus, untersucht in Städten peripherer und metropoler Räume [e-ressource] 2014. URL: http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:bsz:14-qucosa-133324
13. Lintz, G.; Wirth, P.: Erfolgsfaktoren der Sanierung und Entwicklung von Bergbauregionen. In: GEOSCAPE – The professional issue, supplement, 2009. No. 4, P. 222-238
14. Ministerium für Volksbildung der Deutschen Demokratischen Republik: Atlas der Erdkunde – für die 6. bis 11. Klasse der allgemeinbildenden polytechnischen Oberschule und der erweiterten Oberschule. VEB Hermann Haack Geographisch-Kartographische Anstalt Gotha. 1989

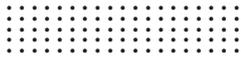
References:

1. Eltges M . The Ruhr - regional economic analysis. In: Information for Spatial Development, 2008. No. 9/10, PP. 535-548
2. Albrecht H . Management Policies and Organizational operation of the German World Heritage Project «Mining Landscape Ore Mountains». In: Journal of Cultural Property Conservation, 2011. № 18, PP. 5-16
3. Black A. (Ed.) Industrial Heritage, Image, Identity. The Zeche Zollverein and the change in mentality. Plaintext publisher. Food. 2008.
4. Hoppe W . The Ruhr in structural change. Diercke special. Westermann Verlag, Braunschweig. 2010.
5. Roch I . Similarities and particularities of regional



Neugebauer C. S., Roch I.

- development. In: Geoscape - The professional issue, supplement, 2009. № 4, PP. 9-36
6. Roch I. Development of phases in the Saxon-Bohemian-Silesian border triangle. In: Geoscape - The professional issue, supplement, 2009. №. 4, PP. 162-182
 7. Löden S. (Ed.): Ore mining landscape. Cultural symbolism identity. University of Leipzig Verlag GmbH. Leipzig. 2003.
 8. Interview with Dr. Irene Wiese von Oven on 12/08/2014, Urban Planning Department Head in Essen aD
 9. Local Government Association Ruhr. The Ruhr region. Landeskundliche consideration of structural change in a European region. Food. 2,002
 10. Economic Development Erzgebirge: Location Erzgebirge - Erzgebirge information fact sheet for [e-resource]. URL: www.wfe-erzgebirge.de (date of access: 10.09.2014)
 11. Banse J., Jerabek M. Socio-economic development patterns, taking into account the population growth and the labor market in the Saxon-Bohemian part of the green triangle. In: Geoscape - The professional issue, supplement, 2009. №4, PP. 37-51
 12. Neugebauer C.S. Approaches perspective urban development through valorisation of UNESCO World Heritage status, studied in peripheral cities of metropolitan areas and [e-resource]. URL: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:bsz:14-Qucosa-133324>
 13. . Lintz G. Wirth P. Success Factors of rehabilitation and development of mining regions. In: Geoscape - The professional issue, supplement, 2009. №4, PP. 222-238
 14. Ministry of Education of the German Democratic Republic: Atlas of geography - for the 6th to 11th class of general polytechnic high school and the extended secondary school. VEB Hermann Haack Geo-Cartographic Institute Gotha. 1,989



МЕЖДУНАРОДНЫЕ ФУНКЦИИ ВЕДУЩИХ ГОРОДОВ УКРАИНЫ (НА ПРИМЕРЕ ДНЕПРОПЕТРОВСКА) ¹

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 65.042 (4Укр)
ББК 332.1 (477)

Цель. Изучение современных международных функций одного из ведущих городов Украины – Днепропетровска для выявления их пространственных особенностей.

Методы. На основании предложенного автором методологического аппарата исследования было обосновано применение соответствующих показателей для количественного измерения различных международных функций города в современных украинских реалиях.

Результаты. Раскрыты особенности роли и значения Днепропетровска в международных связях Украины, а также проведен анализ причин, которые способствовали формированию соответствующих особенностей участия данного города в процессах глобализации.

Научная новизна. Данное исследование международных функций Днепропетровска является пионерным в экономической географии и региональной экономике.

Ключевые слова: международные функции города, Днепропетровск, Украина.

INTERNATIONAL FEATURES OF LEADING CITIES OF UKRAINE (ON THE EXAMPLE OF DNEPROPETROVSK)

Savchuk I.G.

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

Purpose. Study of contemporary international features of one of the leading cities in Ukraine - Dnipropetrovsk to identify their spatial features.

Methods. On the basis of the proposed methodological apparatus of the study was justified use of appropriate indicators for the quantitative measurement of various international functions of the city in modern Ukrainian reality.

Results. Identified features of the role and importance of Dnepropetrovsk in international relations of Ukraine, as well as analyzed the reasons that contributed to the formation of relevant features of the city participation in the processes of globalization.

Scientific novelty. This study of international functions of Dnepropetrovsk is a pioneer in economic geography and regional economics.

Key words: international functions of the city, Dnepropetrovsk, Ukraine.

Международные функции городов являются важнейшей составляющей межгосударственных отношений. В условиях глобализации именно города становятся главными элементами интернализированного социального и экономического пространства. Изучение места городов в различных международных про-

цессах позволяет лучше понять направления развития страны, раскрыть особенности её вовлечённости в различные аспекты глобализации. Это позволяет выявить особенности взаимодействия между городами на мировом уровне и их роль в развитии страны на национальном уровне пространственного развития.

¹ Исследование проведено в рамках международной исследовательской группы «Городские пространства и сети» поддержанной Президиумом НАН Украины (Распоряжение № №160 от 13.03.2014 г.).

Украинские города практически не изучались с позиций их роли и значения в международных отношениях. В широко известных научных исследованиях по выделению глобальных городов, среди всех городов страны изучали лишь один Киев. Это не позволяет понять реальную ситуацию в развитии различных международных функций украинских городов.

Днепропетровск – один из наибольших по численности населения города Украины. Он занимает довольно ярко выраженное господствующее положение в системе расселения и экономике одного из регионов страны. Это является следствием полицентрической иерархии городов. Она обусловлена главным образом историческими процессами хозяйственного освоения территории Украины и формирования сети населенных пунктов.

Международные функции городов Украины с позиций экономической географии и региональной экономики, насколько это известно автору, не были предметом специального изучения. Лишь один Киев был включён в перечень из 526 глобальных городов (2012), разработанный научно-исследовательской сетью GaWC (Globalization and World Cities), под руководством П. Тейлора. Однако в данной классификации городов акцентируется внимание на степень их вовлечения в предоставление международных консалтинговых, финансовых, рекламных, юридических услуг и размещения учреждений финансово-банковской сферы. Тем самым мы имеем все основания полагать, что наше исследование международных функций Днепропетровска является пионерным.

Методология исследования

Значение города во времена глобализации определяется не столько объемами произведенной в нём промышленной продукции, сколько его включением в разноплановые международные и национальные сети. Они весьма разнообразны. Наиболее ярко полицентризм проявляется в международном пассажирском авиационном сообщении. Не меньшее значение имеет функционирование в городах дипломатических представительств и наличие структурных подразделений таможенных органов Украины. Их наличие свидетельствует о включённости в мировые потоки людей, товаров и капиталов.

Чем более в городе сосредоточены международные потоки товаров и услуг, тем больше значение он имеет в национальной экономике в условиях всё возрастающей глобализации. Поэтому изучение роли города в экспорте и импорте страны позволяет понять, насколько успешно он адаптировался к условиям современной мировой экономики. При этом имеется тесная связь между данными агрегатами внешней торговли и прямыми иностранными инвестициями, которые выступают индикатором вовлечённости города во всю

совокупность мировых хозяйственных связей. Важную роль при этом играет его привлекательность и позитивный имидж, без которых немислимо привлечение значительных потоков иностранных инвестиций.

Перечисленные важные формы развития городов Украины мало или же совсем не исследовались отечественными географами, хотя отдельные попытки делались иностранными учеными в контексте изучения мировых городов и развития городских сетей на постсоветском пространстве.

Результаты исследования

Нами рассмотрены такие международные функции Днепропетровска:

- 1) международные потоки людей (на примере авиационного пассажирского сообщения);
- 2) институциональные условия (на примере размещения консульских учреждений и органов таможен);
- 3) международные потоки товаров и услуг (на примере внешней торговли товарами и услугами);
- 4) международные потоки капиталов (на примере прямых иностранных инвестиций);
- 5) международная культурная жизнь (на примере организации и проведении на постоянной основе международных фестивалей и конкурсов);
- 6) парадипломатические связи (прямые контакты между городами в рамках движения городов-побратимов и установления партнерства между ними).

Включенность города в *международные потоки людей* целесообразно изучать на примере авиационного пассажирского сообщения. Многочисленные зарубежные исследования данного вида транспортных коммуникаций показывают, что чем больше количество перевезенных пассажиров и чем большее число городов, с которыми имеются регулярные рейсы, тем больше данный город включён в мировые потоки людей. В 2013 г. основная часть рейсов из Днепропетровска в пределах Украины была сосредоточена на перелетах в Киев (установлено по официальному летнему расписанию аэропортов 2013 г.). В столицу страны самолеты прибывают в аэропорты «Борисполь» и «Киев». Из Днепропетровска выполняются также рейсы в Ивано-Франковск, Львов и Севастополь. Это свидетельствует о развитой системе экономических связей города, ибо среди пассажиров внутренних рейсов преобладают командировочные, а также бизнесмены, тогда как в международном сообщении Украины большая часть пассажиров путешествуют по личным мотивам (туристы, учащиеся, прибывшие с целью посещения родственников).

Среди всех городов Украины, в которых осуществляется авиаперевозка пассажиров на регулярной основе, Днепропетровск находится на пятом месте

(установлено по [4]). Аэропорт города в 2012 г. обслужил пассажиров меньше, чем второй столичный аэропорт – «Киев» и лишь во внутреннем сообщении его показатель выше. При этом международное пассажирское сообщение города является главным среди всех авиаперевозок.

Институциональные условия являются важным условием включенности города в мировые процессы, успешности его адаптации к условиям глобализации. Полагаем, что их следует разделить на две группы – иностранные и национальные. Среди первых наиболее распространенными являются консульские учреждения (регулируют международные потоки людей), а среди вторых – органы таможни (регулируют международные потоки товаров).

В Днепропетровске действует лишь одно почетное консульство (рассчитано по [3]). Это говорит о минимальном значении, которое придают данному городу в дипломатических отношениях с Украиной и значительном количестве жителей данного города и прилегающего к нему региона, выезжающих за рубеж.

В Днепропетровске находятся главные управления в области и пять постов/секторов таможни (рассчитано по [1]). Таким образом, участники внешнеэкономических отношений имеют достаточные возможности для таможенного оформления товаров международной торговли.

Международные потоки товаров и услуг прямо указывают на степень конкурентоспособности городской экономики и её вовлеченность в мировые товаропотоки. Днепропетровск входит в группу лидеров в Украине по объёмам внешней торговли товарами и услугами. Днепропетровск

Во внешней торговле услугами Днепропетровск занимает господствующее положение в области. При этом он дает фактически весь соответствующий экспорт своего региона 95,79 % в 2011 г. (рассчитано по [2, с. 215]). Это говорит о неразвитости торговли услугами в регионе, который имеет значительный нереализованный потенциал (наличие современных международного значения транспортных инфраструктурных объектов, значительного количества ВУЗов, научных и научно-исследовательских учреждений и т.д.).

Международные потоки капиталов прямо указывают на место города не только в национальной, но и мировой экономике, его привлекательность как центра деловой жизни. Объем прямых иностранных инвестиций в Днепропетровск фактически равен объёму его поставок на внешние рынки товаров. Следует заметить, что он является основным центром области по объёмам привлеченных прямых иностранных инвестиций. В 2011 г. их доля составила для Днепропетровска – 26,01 % (рассчитано по [2, с. 220]).

Участие городов в *международной культурной*

жизни проявляется в организации и проведении в них на постоянной основе международных фестивалей и конкурсов. В Украине они в основном концентрируются в ряде ведущих городов страны. В 2012 г. было проведено 100 таких фестивалей и конкурсов [5]. В своей области Днепропетровск является лидерами по количеству таких мероприятий. В нём проводится регулярно пять из восьми таких мероприятий в области. В Днепропетровске равномерно представлены все жанры искусства.

Все международные конкурсы и фестивали в городе были учреждены в годы независимости Украины, когда исчезла жесткая советская система централизации. Для их проведения необходимы специально обустроенные помещения учреждений культуры (театры, дворцы культуры, концертные залы и т. д.).

Успешная адаптация Днепропетровска к рыночной экономике проявляется в его активном участии в международных экономических процессах. Значительные, на фоне Украины, масштабы прямых иностранных инвестиций свидетельствуют о благоприятном «бизнес-климате». Также существенную позитивную роль играет проведение в Днепропетровске мирового значения культурных и спортивных мероприятий. Увеличение их числа позволит сформировать позитивный имидж успешного постсоветского города, который уверенно развивается в контексте общемировых тенденций.

Глубинное положение Днепропетровская обусловило незначительное участие данного города в реализации межгосударственных отношений. Городские власти наименее активны среди всех ведущих городов Украины в сфере *парадипломатических отношений*. В значительной степени это обусловлено, по нашему мнению, именно активным участием местной элиты в национальных политических и экономических отношениях. Город рассматривается известными политиками и бизнесменами, которые сформировались в нем, как только трамплин для перехода на высший уровень в Украине. Поэтому, они не борются за место председателя горисполкома, которое с 1999 г. неизменно занимает И.И. Куличенко. Его предшественник М.А. Швец тогда же был назначен председателем Днепропетровской областной государственной администрации. Это во многом обусловило особую незаинтересованность в развитии прямых связей с другими городами.

Выводы. Различные международные функции городов Украины развиваются как неотъемлемая часть национальной политики по развитию международных отношений страны. Развитие международных связей Днепропетровска во многом является следствием активности его деловой и политической элиты, которая является неотъемлемой частью национального истеблишмента. Однако это так же породило преиму-



Савчук И.Г.

щественно бурное развитие экономических связей, в ущерб иным их видам.

Наличие в Днепропетровске штаб-квартир ряда ведущих национального уровня корпораций и бизнес-структур во много является следствием активного участия местных деловых кругов в политической жизни Украины. Это в свою очередь обусловило выделение города как одного из основных центров принятия экономических решений общегосударственного масштаба, что нашло своё отображение в сосредоточении в нём крупных иностранных инвестиций, высокой в масштабах страны концентрации внешней торговли товарами и услугами. Среди них преобладают услуги международного авиационного сообщения, тогда как другие их виды всё ещё не достаточно развиты. С этим во многом связана слабая активность городских властей по установлению и развитию парадипломатических связей, развитие которых стимулировало увеличение зарубежных потоков студентов, туристов и бизнесменов в Днепропетровск.

Развитие исследования международных функций Днепропетровска необходимо направить на изучение их изменений за годы независимости Украины, а так же сосредоточить усилия на выявление пространственных трендов в их локализации в городе.

Литература:

1. Державні митні органи [электронный ресурс]. URL: <http://www.qdpro.com.ua> (дата обращения 01.09.2014).
2. Статистичний щорічник Дніпропетровської області за 2011 рік. Дніпропетровськ: Головне управління статистики у Дніпропетровській області, 2012. 524 с.
3. Структура МЗС України [электронный ресурс]. URL: www.mzs.gov.ua (дата обращения 01.09.2014).
4. Украинские аэропорты [электронный ресурс]. URL: <http://www.avianews.com/ukraine> (дата обращения 01.09.2014).
5. Фестивалі [электронный ресурс]. URL: <http://culturalstudies.in.ua/mincultura/menufest6.php> (дата обращения 01.09.2014).
6. Derzhavni mytni orhany [e-resource]. URL: <http://www.qdpro.com.ua> (date of access 01.09.2014).
7. Statystychniy shorichnyk Dnipropetrovskoy oblasti za 2011 rik. Dnipropetrovsk : Holovne upravlinnya statystiky u Dnipropetrovskoy oblasti, 2012. 524 p.
8. Struktura MZS Ukrainy [e-resource]. URL: www.mzs.gov.ua (date of access 01.09.2014).
9. Ukrainski aeroporty [e-resource]. URL: <http://www.avianews.com/ukraine> (date of access 01.09.2014).
10. Festivali [e-resource]. URL: <http://culturalstudies.in.ua/mincultura/menufest6.php> (date of access 01.09.2014).

References:

1. Derzhavni mytni orhany [e-resource]. URL: <http://www.qdpro.com.ua> (date of access 01.09.2014).
2. Statystychniy shorichnyk Dnipropetrovskoy oblasti za 2011 rik. Dnipropetrovsk : Holovne upravlinnya statystiky u Dnipropetrovskoy oblasti, 2012. 524 p.
3. Struktura MZS Ukrainy [e-resource]. URL: www.mzs.gov.ua (date of access 01.09.2014).
4. Ukrainski aeroporty [e-resource]. URL: <http://www.avianews.com/ukraine> (date of access 01.09.2014).
5. Festivali [e-resource]. URL: <http://culturalstudies.in.ua/mincultura/menufest6.php> (date of access 01.09.2014).

ОПЫТ ФОРМИРОВАНИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ПРОГРАММ И ПРОГРАММНОГО БЮДЖЕТА ГОРОДСКИХ ОКРУГОВ

Воронина Л.П.

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

УДК 336.145 (1-212)
ББК 65.261.78

Цель. Обоснование необходимости формирования программно-бюджетного бюджета на основе муниципальных программ.

Методы. В качестве основного подхода используются принципы организации разработки, формирования и реализации муниципальных программ, обобщается практика нормативного регулирования на уровне городских округов.

Результаты и практическая значимость. На основе проведенного анализа делается вывод, что разработаны и утверждены нормативно-правовые документы, регулирующие порядок разработки, формирования, реализации и оценки эффективности муниципальных программ.

Научная новизна. Сформулированы требования к показателям результатов реализации муниципальной программы, которые обеспечат возможность проверки и подтверждения достижения поставленной цели и задач муниципальной программы.

Ключевые слова: муниципальные программы; критерии оценки и показатели эффективности муниципальной программы; взаимосвязь муниципальных программ с положениями федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

EXPERIENCE OF FORMATION OF MUNICIPAL PROGRAMS AND PROGRAM BUDGETS OF URBAN DISTRICTS

Voronina L.P.

Candidate of Science (Economics), Associate Professor of the Economics and Management Department
of the Ural Institute of Management-branch of Russian Presidential Academy
of National Economy and Public Administration (Russia),
66, 8 marta St., Room 510, Yekaterinburg, 620990, Russia, lidiya.voronina@uapa.ru

Purpose. Substantiation of necessity the formation of program budget on the basis of municipal programs.

Methods. As the basic approach used the principles of the organization, formation and implementation of municipal programs, summarizes regulatory practices at the level of city districts.

Results and practical significance. Based on the analysis concludes that developed and approved legal documents governing the development, formation, implementation and evaluation of municipal programs.

Scientific novelty. Formulated requirements to the indicators of the municipal program implementation results, which will provide the opportunity to check and confirm the achievement of the goals and objectives of the municipal program.

Key words: municipal programs; evaluation criteria and performance indicators of municipal programs; the relationship of municipal programs with the provisions of the federal law «On the contract system in the procurement of goods, works and services for state and municipal needs».

Крупные структурные реформы в бюджетной сфере России были проведены в 1990-х - начале 2000-х годов. Бюджетный кодекс РФ, вступивший в силу с 2000 года, установил основы бюджетной системы и бюджетного процесса; ввел элементы среднесрочного финансового планирования с распределением ресурсов «сверху вниз» в рамках жестких бюджетных ограничений. Завершился переход к казначейскому обслуживанию исполнения бюджетов бюджетной системы.

С 2004 года начались масштабные мероприятия по реформированию бюджетного процесса, направленные на повышение эффективности бюджетных расходов. Одним из таких мероприятий является внедрение программного бюджета.

Муниципальные программы до 2014 года разрабатывались в условиях действия федерального закона «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» [1], а «программный» бюджет будет формироваться на единых подходах организации стратегического планирования, которые заложены в федеральном законе «О стратегическом планировании в Российской Федерации»[2].

Для перехода на «программный» бюджет потребовалась большая работа по корректировке действующей нормативно-правовой базы [3, 4].

Внедрены новые виды государственного и муниципального финансового контроля: внешний и внутренний, предварительный и последующий. Изменились объекты контроля [5, ст. 265]. Объектами контроля являются: главные распорядители (распорядители, получатели) бюджетных средств, главные администраторы (администраторы) доходов бюджета,

главные администраторы (администраторы) источников финансирования дефицита бюджета; финансовые органы (главные распорядители (распорядители) и получатели средств бюджета, которому предоставлены межбюджетные трансферты) в части соблюдения ими целей и условий предоставления межбюджетных трансфертов, бюджетных кредитов, предоставленных из другого бюджета бюджетной системы РФ; государственные (муниципальные) учреждения и унитарные предприятия; государственные корпорации и компании; хозяйственные товарищества и общества с участием публично-правовых образований в их уставных (складочных) капиталах, коммерческие организации с долей (вкладом) таких товариществ и обществ в их уставных (складочных) капиталах; кредитные организации, осуществляющие отдельные операции с бюджетными средствами и другие объекты финансового контроля [5, ст.266.1].

Внедрены новые методы осуществления контроля: камеральная и выездная проверки (в том числе встречная); ревизия; обследование; санкционирования операций [5, ст.267.1].

Изменился порядок составления, утверждения и исполнения бюджетов. Муниципальные программы в соответствии с федеральным законом «О стратегическом планировании в РФ» отнесены к документам стратегического планирования, разрабатываемым на уровне муниципального образования [2, ст.11, п.5]. Кроме муниципальных программ к документам стратегического планирования относятся стратегия социально-экономического развития муниципального образования; план мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития муниципального

Таблица 1 - Сравнительный анализ определения муниципальной программы

«О стратегическом планировании в РФ»: Федеральный закон от 28.06.2014 №172-ФЗ	Город Сургут	Город Екатеринбург
Муниципальная программа - документ стратегического планирования, содержащий комплекс планируемых мероприятий, взаимовязанных по задачам, срокам осуществления, исполнителям и ресурсам и обеспечивающих наиболее эффективное достижение целей и решение задач социально-экономического развития муниципального образования	Муниципальная программа - комплекс подпрограмм и отдельных мероприятий, объединенных единой системой целей, задач и ориентиров социально-экономического характера, увязанный по ресурсам, исполнителям и срокам реализации, обеспечивающий эффективное решение задач в определенной сфере (отрасли) согласно полномочиям органа местного самоуправления, предусмотренным федеральным законодательством РФ, законодательством субъекта РФ, муниципальными правовыми актами.	Муниципальная программа правовой - акт Администрации города Екатеринбурга, содержащий увязанный по ресурсам, срокам реализации и исполнителям комплекс социально-экономических, научно-исследовательских, производственных и других мероприятий, обеспечивающих эффективное решение задач, связанных с осуществлением полномочий ОМСУ муниципального образования «город Екатеринбург» по решению вопросов местного значения, с реализацией Стратегического плана развития Екатеринбурга.

образования; прогноз социально-экономического развития муниципального образования на среднесрочный или долгосрочный период; бюджетный прогноз муниципального образования на долгосрочный период.

Муниципальные программы в соответствии с Бюджетным кодексом утверждаются местной администрацией муниципального образования. [6, ст.179]. Поэтому на местном уровне сформирована правовая база, регулирующая применение муниципальных программ, их разработку, утверждение и применение программ в процессе управления. В таблице 1 представлен сравнительный анализ определения муниципальных программ, который показывает как различия

в подходах к сущности муниципальных программ, так и общие положения.

Муниципальные образования самостоятельно определяют виды муниципальных программ, которые могут формироваться. В городском округе город Сургут формируются следующие виды муниципальных программ (подпрограмм) (таблица 2). [7, п.1.3].

Местные администрации муниципального образования самостоятельно устанавливают сроки реализации муниципальных программ, поэтому они различаются по продолжительности их реализации (таблица № 3) [7, п. 1.7; 8, п.3].

Этапы разработки проекта, формирования и ре-

Таблица 2 - Виды муниципальных программ (подпрограмм), которые формируются в городском округе город Сургут

Наименование программы (подпрограммы)	Определение программы (подпрограммы)
1. оказания муниципальной услуги (выполнения работы) в соответствии с реестром муниципальных услуг (работ), оказываемых (выполняемых) муниципальными бюджетными, автономными, казенными учреждениями и другими организациями	комплекс взаимосвязанных мероприятий, базирующихся на системе целей, задач, осуществляемых муниципальными бюджетными, автономными, казенными учреждениями и другими организациями в соответствии с их полномочиями (основными видами деятельности, закрепленными в учредительных документах)
2. осуществления бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства муниципальной собственности; бюджетных инвестиций юридическим лицам, не являющимся государственными или муниципальными учреждениями и государственными или муниципальными унитарными предприятиями	комплекс взаимосвязанных мероприятий по осуществлению инвестиций в объекты капитального строительства муниципальной собственности, бюджетных инвестиций юридическим лицам, не являющимся государственными или муниципальными учреждениями и государственными или муниципальными унитарными предприятиями, базирующихся на системе целей, задач в определенной сфере
3. муниципальная программа (подпрограмма), принятие которой рекомендовано государственными программами РФ, государственными программами ХМАО – Югры, включая адресные программы (подпрограммы)	
4. муниципальная программа (подпрограмма) функционирования структурного подразделения Администрации города, муниципального казенного учреждения, не осуществляющего приносящую доход деятельность и не отнесенного к подведомственности структурных подразделений Администрации города	перечень функций, полномочий, увязанных по задачам, ресурсам, срокам осуществления в целях выполнения полномочий администратора программы и подведомственных ему казенных учреждений, осуществляющих техническое обеспечение деятельности в рамках действующих бюджетных обязательств и планируемых результатов деятельности.
5. Иные муниципальные программы (подпрограммы)	
6. комплексная программа, включающая вышеуказанные подпрограммы и отдельные мероприятия муниципальной программы	

ализации муниципальной программы также отличаются в различных муниципальных образованиях.

В таблице 4 представлен сравнительный анализ принятия решений о разработке муниципальной программы.

Согласно Порядку разработки, реализации и оценки эффективности муниципальных программ, программа содержит:

1. характеристику текущего состояния, в которой анализируется текущее состояние и обоснование связи программы с приоритетами социально-экономического развития городского округа, отраженными в документах стратегического характера; формулируются возникающие проблемы, на решение которых направлена муниципальная программа, включая анализ причин их возникновения; дается правовое обоснование решения проблем муниципальной программы; анализируется динамика изменения значений показателей результатов за предшествующие два года и текущий год (год составления программы);

2. цели и задачи муниципальной программы формируются с учетом приоритетов развития городского округа, отраженных в документах стратегического характера, и направлены на улучшение (сохранение) текущего состояния. Цель программы должна удовлетворять следующим требованиям: специфичность (цель должна соответствовать сфере реализации

программы); конкретность; измеримость (достижение цели можно проверить); достижимость (достижима за период реализации программы); релевантность (соответствие формулировки цели ожидаемым конечным результатам); краткость; ясность; не должна содержать: специальных терминов и указаний на иные цели, задачи или результаты, которые являются следствиями достижения самой цели, описания путей, средств и методов достижения цели.

Каждой цели должно соответствовать не менее одной задачи, которая определяет результат реализации совокупности взаимосвязанных мероприятий или осуществления функций в рамках достижения цели (целей) реализации программы. Задача имеет срок решения в пределах срока реализации муниципальной программы;

3. программные мероприятия, объем ассигнований на реализацию программы и ожидаемые результаты реализации муниципальной программы. Данный раздел программы содержит перечень программных мероприятий, направленных на решение задач и достижение целей муниципальной программы, с указанием объемов ассигнований на их реализацию.

Показатели результатов реализации муниципальной программы, обеспечивающие возможность проверки и подтверждения достижения поставленной цели и задач программы, должны удовлетворять сле-

Таблица 3 - Сроки реализации муниципальных программ

Город Сургут	Город Екатеринбург
Муниципальная программа формируется на срок от 1 года до 17 лет. Конкретные сроки реализации определяются при их формировании в зависимости от решаемых в рамках программ задач, ожидаемых результатов и ресурсных возможностей.	Сроки реализации рассчитаны на период от одного финансового года до трех лет, определяются сроками реализации мероприятий, включенных в ее состав, или соответствуют срокам реализации государственной программы Свердловской области.

Таблица 4 - Сравнительный анализ принятия решений о разработке муниципальной программы

Город Сургут	Город Екатеринбург
Принятие решения о разработке муниципальной программы, осуществляется Главой города (в период его отсутствия – лицом, его замещающим)	Ответственность за своевременную и качественную разработку и реализацию муниципальных программ, за достижение показателей эффективности их реализации несут заместители главы Администрации города Екатеринбурга и руководители органов Администрации города
Инициаторы разработки муниципальных программ	
структурные подразделения Администрации города, Глава города, Дума города, Контрольно-счетная палата города, любые юридические лица, зарегистрированные на территории городского округа город Сургут и физические лица, проживающие на территории городского округа город Сургут	органы Администрации города, комиссии Екатеринбургской городской Думы

дующим требованиям:

– адекватность, то есть показатель должен очевидным образом характеризовать прогресс в достижении цели или решении задачи и охватывать все существенные аспекты достижения цели или решения задачи подпрограммы; - точность, то есть погрешности измерения не должны приводить к искаженному представлению о результатах реализации подпрограммы;

– объективность означает, что не допускается использование показателей, улучшение отчетных значений которых возможно при ухудшении реального положения дел;

– достоверность, то есть способ сбора и обработки исходной информации должен допускать возможность проверки точности полученных данных в процессе независимого мониторинга и оценки под-

программы;

– однозначность означает, что определение показателя должно обеспечивать одинаковое понимание существа измеряемой характеристики специалистами и конечными потребителями услуг, включая индивидуальных потребителей, поэтому целесообразно избегать излишне сложных показателей и показателей, не имеющих четкого, общепринятого определения и единиц измерения;

– экономичность, то есть получение отчетных данных должно проводиться с минимально возможными затратами; применяемые показатели должны в максимальной степени основываться на уже существующих процедурах сбора информации;

– сопоставимость показателей - выбор показателей необходимо осуществлять исходя из требования

Таблица 5 - Сравнительная характеристика содержания Паспорта муниципальной программы

Паспорт муниципальной программы городского округа город Сургут	Паспорт муниципальной программы городского округа город Екатеринбург	
1. Наименование программы	Наименование программы	Статус (муниципальная программа), название, срок реализации
2. Основание для разработки программы –наименование, номер и дата правового акта, послужившего основой для разработки программы	Основания для разработки программы, сведения о наличии государственных программ Российской Федерации, государственных программ Свердловской области	Реквизиты федеральных, региональных, муниципальных правовых актов; реквизиты документов федерального и регионального уровня, направленных на достижение соответствующих целей, в рамках которых решаются аналогичные или смежные проблемы
3. Куратор программы		
4. Наименование администратора и соадминистратора(ов) программы		
5. Цели программы	Направление Стратегического плана, наименование стратегической программы и стратегического проекта	В соответствии с Решением городской Думы от 10.06.2003 N 40/6 «О Стратегическом плане развития Екатеринбурга»
6. Цели программы		
7. Задачи программы		
8. Срок реализации программы		
9. Перечень подпрограмм	Инициатор постановки проблемы	Администрация города Екатеринбурга или название комиссии городской Думы
10. Ожидаемые результаты реализации программы	Координатор программы	Зам. главы Администрации города, глава администрации района
	Разработчик(и) программы	Наименование органа Администрации города и (или) юридического лица
	Объем и источники финансирования программы	Общий объем финансового обеспечения программы с разбивкой по источникам финансирования
	Формулировка проблемы	В соответствии с приоритетами, изложенными в Стратегическом плане развития Екатеринбурга и конкретных стратегических проектах. Цель должна быть потенциально достижима, измеряема, привязана к графику реализации программы

непрерывного накопления данных и обеспечения их сопоставимости за отдельные периоды с показателями, используемыми для оценки прогресса в реализации сходных (смежных) подпрограмм, а также с показателями, используемыми в международной практике;

– своевременность и регулярность означает, что отчетные данные должны поступать со строго определенной периодичностью и с незначительным временным лагом между моментом сбора информации и сроком ее использования (для использования в целях мониторинга отчетные данные должны предоставляться не реже 1 раза в год).

4. механизм реализации муниципальной программы, система организации контроля за исполнением муниципальной программы. Механизм управления программой представляет собой порядок координации деятельности администратора и соадминистратора(ов) по конкретным мероприятиям программы, обеспечивающий их согласованные действия по реализации и финансированию муниципальной программы. Система организации контроля за исполнением муниципальной программы осуществляется с учетом разграничения ответственности куратора, администратора и соадминистратора(ов), включая организацию деятельности подведомственных муниципальных учреждений.

Каждая муниципальная программа имеет Паспорт, содержание которого у городских округов отличается (таблица 5).

Одним из основных этапов разработки проекта, формирования и реализации муниципальной программы относится внесение изменений в муниципальную программу. В таблице 6 представлены случаи и сроки внесения изменений в муниципальные программы городского округа город Сургут [7, п. 8.1].

Опыт разработки муниципальных программ городских округов показывает, что соблюдение требований, определенных в нормативных документах муниципальных образований, является сложной задачей. При формировании порядка разработки, реализации и оценки эффективности муниципальных программ, прочих актов, устанавливающих требования к программам, органам местного самоуправления необходимо найти баланс между соответствием подходам регионального уровня, спецификой муниципалитета и особенностями сложившейся в нем системы управления.

Бюджетным кодексом предусматривается ежегодная оценка эффективности реализации муниципальных программ. [6, ст.179, п.3]. Порядок проведения оценки муниципальной программы и ее критерии устанавливаются местной администрацией муниципального образования. По результатам проверки местной администрацией муниципального образования может быть принято решение о необходимости прекращения или об изменении, начиная с очередного финансового года, ранее утвержденной муниципаль-

Таблица 6 - Случаи и сроки внесения изменений в муниципальные программы городского округа город Сургут

Случаи внесения изменений в муниципальную программу	Сроки
1. Изменения параметров утвержденного бюджета города (объема ассигнований на реализацию программы, целевых показателей результатов реализации муниципальной программы), в соответствии с решением Думы города о бюджете города, решением Думы города о внесении изменений в бюджет города	не позднее 2 месяцев со дня вступления в силу решения Думы города о бюджете города, решения Думы города о внесении изменений в решение Думы города о бюджете города
2. Формирования проекта бюджета на очередной финансовый год и плановый период	не позднее 15 декабря
3. Внесения изменений в действующее законодательство РФ, ХМАО – Югры, муниципальные правовые акты	не позднее двух 2 месяцев со дня вступления в силу соответствующего правового акта, если другое не установлено в правовом акте.
4. Принятия решения Думы города об исполнении бюджета городского округа город Сургут (динамика изменения значений показателей года составления программы, плановые значения приводятся к фактическим данным)	не позднее двух 2 месяцев со дня вступления в силу решения Думы города об исполнении бюджета городского округа город Сургут
5. Изменения объема внебюджетных средств на реализацию муниципальной программы	не позднее 2 месяцев с момента информирования администратора и (или) соадминистратора(ров)

ной программы, в т.ч. необходимости изменения объема бюджетных ассигнований на финансовое обеспечение ее реализации. Объектами проведения оценки являются муниципальные программы, утвержденные муниципальными правовыми актами Администрации города. Проведение оценки эффективности реализации муниципальных программ в городе Сургуте осуществляет Департамент по экономической политике Администрации г. Сургута, а в городе Екатеринбурге - Департамент финансов Администрации г. Екатеринбурга и Департамент экономики Администрации г. Екатеринбурга.

В 2013-2014 гг. муниципальные образования сформировали нормативную базу оценки эффективности реализации муниципальных программ (таблица 7).

Постановлениями Администрации города Сургута определены, во-первых, критерии оценки муниципальных программ, к которым относятся следующие показатели: расчетная оценка достижения целей отдельного мероприятия или подпрограммы (под мероприятием понимается взаимоувязанное по целям, срокам и ресурсам мероприятие, не включаемое в подпрограмму(ы), выделенное исходя из масштаба и сложности задач, решаемых в рамках муниципальной программы); расчетная оценка выполнения мероприятий; расчетная оценка экономической эффективности реализации отдельного мероприятия или подпрограммы; расчетная оценка качества фактически предоставленной муниципальной услуги (работы); расчетная оценка эффективности реализации отдельного мероприятия или подпрограммы; во-вторых, критерии оценки эффективности реализации муниципальной программы - итоговая расчетная оценка достижения цели (целей) муниципальной программы; общий уровень выполнения мероприятий муниципальной программы; итоговая расчетная оценка качества фак-

тически предоставленной муниципальной услуги (выполненной работы); итоговая расчетная оценка экономической эффективности реализации муниципальной программы.

В городе Екатеринбурге разработаны иные показатели. К ним относятся: критерии, используемые для экспертной оценки предложения органа Администрации города Екатеринбурга с обоснованием необходимости разработки муниципальной программы; оценка по критерию «Соответствие предложения приоритетам социально-экономического развития муниципального образования «город Екатеринбург»; оценка по критерию «Адекватность комплекса мероприятий планируемой к разработке муниципальной программы поставленным целям» [8, приложение 2]; оценка

по критерию «Финансовое обеспечение муниципальной программы» [8, приложение 3].

В 2014 году муниципальные программы подлежали приведению в соответствие с решением о бюджете до 1 мая 2014 года. Однако действие этого положения приостановлено до 1 января 2015 год. [9, ст.2]. Муниципальные программы после 1 января 2015 года подлежат приведению в соответствие с решением о бюджете не позднее двух месяцев со дня вступления его в силу.[6, ст. 179, п.2].

Успешная реализация муниципальных программ во многом зависит от положений федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». С 1 января 2015 года у заказчиков возникнет законодательно закреплённая обязанность обосновывать все закупки, которые будут включаться в план закупок, план-график. [10, ст. 18, ч.1]. Заказчики будут обязаны доказывать соответствие планируемых закупок целям, указанным в федераль-

Таблица 7 - Сравнительная характеристика нормативного регулирования оценки эффективности реализации муниципальных программ

Город Сургут	Город Екатеринбург
Порядок принятия решений о разработке, формирования и реализации муниципальных программ городского округа город Сургут: Постановление Администрации города Сургут № 5159 от 17.07.2013 (ред.от 07.04.2014)	Об утверждении положения о муниципальных программах муниципального образования «город Екатеринбург»: Постановление Администрации г. Екатеринбурга от 29 июля 2013 г. № 2626 (ред. от 09.04.2014)
Об утверждении порядка проведения оценки эффективности реализации муниципальных программ: Постановление Администрации г. Сургута от 5 мая 2014 г. N 2929	
Об утверждении порядка проведения оценки потребности в оказании муниципальных услуг (выполнении работ): Постановление Администрации г. Сургута от 26 августа 2008 г. N 3201	

ном законе «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». [10, ст. 13].

В план закупок и план-график должны будут включаться только закупки, которые обеспечивают реализацию муниципальных программ, выполнение функций и полномочий заказчиков как местной администрации. В настоящее время составление и размещение на официальном сайте планов-графиков осуществляются в соответствии с Порядком и формой, утвержденными Приказом Минэкономразвития России № 761, Казначейства России № 20н от 27.12.2011, с учетом особенностей, определенных Приказом Минэкономразвития России № 544 и Казначейства России № 18н от 20.09.2013. [10, ст. 112, ч. 2]. С 1 января 2015 г. вступает в силу Постановление Правительства РФ от 21.11.2013 № 1044 «О требованиях к формированию, утверждению и ведению планов-графиков закупок товаров, работ, услуг для обеспечения нужд субъекта Российской Федерации и муниципальных нужд, а также требованиях к форме планов-графиков закупок товаров, работ, услуг».

Одним из этапов разработки проекта, формирования и реализации муниципальной программы является проведение экспертизы, доработка и устранение замечаний к проекту муниципального правового акта об утверждении муниципальной программы (о внесении изменений в муниципальную программу). Финансово-экономическая экспертиза проектов муниципальных программ осуществляется контрольно-счетными органами на основании федерального закона «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» [11, п. 7, ч. 2]. Целью финансово-экономической экспертизы является подтверждение полномочий по установлению/изменению расходного обязательства, подтверждение обоснованности размера расходного обязательства, установление экономических последствий принятия нового/изменения действующего расходного обязательства для бюджета муниципального образования. Экспертиза проекта муниципальной программы включает оценку его соответствия Программе комплексного социально-экономического развития муниципального образования, нормам, установленным законами и иными нормативными правовыми актами РФ, субъектов РФ, муниципального образования в соответствующей сфере.

Практика формирования муниципальных программ выявила наличие ряда проблем и ограничений.

Переход к формированию местного бюджета в программной структуре расходов показал сложность оперативного согласования проектов программ между участвующими в их реализации органами, с финансо-

выми и экономическими органами. Выявлена высокая трудоемкость данного процесса. Доходная база местных бюджетов остается нестабильной. Стратегическое планирование слабо увязано с бюджетным планированием. Не созданы условия для мотивации бюджетных учреждений в повышении эффективности бюджетных расходов и своей деятельности в целом.

На качественной подготовке муниципальных программ сказывается отсутствие концепции долгосрочного социально-экономического развития, долгосрочного прогноза социально-экономического развития и Бюджетной стратегии, методических рекомендаций о разработке долгосрочного прогноза социально-экономического развития и бюджетных стратегий субъектов Российской Федерации.

Разработка и утверждение муниципальных программ осуществляется в условиях, когда имеются ресурсные ограничения в рамках среднесрочного прогноза социально-экономического развития и трехлетнего бюджета.

Разработка долгосрочных прогнозов социально-экономического развития и долгосрочных бюджетных стратегий муниципальных образований часто затруднена из-за методологической зависимости от решений, принятых на федеральном и региональном уровнях, связанных с отсутствием рекомендаций по разработке таких документов.

В целях повышения финансовой самостоятельности ответственных исполнителей муниципальных программ считаем, что необходимо расширить их права в распределении общего (доведенного) объема бюджетных ассигнований по подпрограммам, основным мероприятиям, ведомственным целевым программам и соисполнителям, участникам муниципальных программ. Это позволит ответственным исполнителям влиять на объемы финансового обеспечения реализации тех или иных мероприятий, в том числе перераспределения бюджетных средств между мероприятиями (соисполнителями, участниками), возможно, с определенными ограничениями.

Для реализации данного направления целесообразно закрепить полномочия ответственных исполнителей муниципальных программ в рамках бюджетного процесса на стадии формирования проекта решения о бюджете и на стадии исполнения бюджета с внесением в случае необходимости изменений в соответствующие нормативные правовые акты.

Программа повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года, утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2013 г. № 2593-р, позволит создать систему эффективного использования бюджетных расходов.



Воронина Л.П.

Литература:

1. О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации: Федеральный закон от 20 июля 1995 года № 115-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1995. № 30. Ст. 2871.
2. О стратегическом планировании в Российской Федерации: Федеральный закон от 28 июня 2014 года №172-ФЗ // Российская газета. 2014. № 146. 03 июля.
3. Об утверждении указаний о порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации: Приказ Министерства финансов Российской Федерации от 1 июля 2013 г. №65н [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
4. Об утверждении Единого плана счетов бухгалтерского учета для органов государственной власти (государственных органов), органов местного самоуправления, органов управления государственными внебюджетными фондами, государственных академий наук, государственных (муниципальных) учреждений и Инструкции по его применению: Приказ Министерства финансов Российской Федерации от 1 декабря 2010 г. № 157н [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
5. О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 23 июля 2013 г. № 252-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2013. № 31. Ст. 4191.
6. Бюджетный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
7. Об утверждении порядка принятия решений о разработке, формирования и реализации муниципальных программ городского округа город Сургут: Постановление Администрации города Сургут от 17 июля 2013 г. № 5159 [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».
8. Об утверждении положения о муниципальных программах муниципального образования «город Екатеринбург»: Постановление Администрации города Екатеринбурга от 29 июля 2013 г. № 2626 [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
9. О приостановлении действия абзаца четвертого пункта 2 статьи 179 Бюджетного кодекса Российской Федерации: Федеральный закон от 3 февраля 2014 г. №1-ФЗ // Российская газета. 2014. № 24.
10. О контрактной системе в сфере закупок товаров,

работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

11. Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований: Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. №6-ФЗ [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

12. Программа повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2013 г. № 2593-р // Собрание законодательства РФ. 2014. № 2 (часть II). Ст. 219.

References:

1. On state forecasting and programs of socio-economic development of the Russian Federation: The Federal Law of July 20, 1995 № 115-FZ // Collection of Laws of the Russian Federation. 1995. № 30. Art. 2871.
2. The strategic planning in the Russian Federation: Federal Law of June 28, 2014 №172-FZ // Rossiyskaya Gazeta. 2014. № 146. July 3.
3. On approval of the instructions on the application of the budget classification of the Russian Federation: Order of the Ministry of Finance of the Russian Federation from July 1, 2013 № 65n [e-resource]. Access from the reference and the legal system "ConsultantPlus".
4. On approval of the Uniform Chart of Accounts for public authorities (government agencies), local authorities, government state budget funds, state academies of sciences of state (municipal) institutions and instructions for its use: Order of the Ministry of Finance of the Russian Federation of December 1, 2010 № 157n [e-resource]. Access of reference and legal system "ConsultantPlus".
5. On amendments to the Budget Code of the Russian Federation and Certain Legislative Acts of the Russian Federation: The Federal Law of July 23, 2013 №252-FZ // Collection of Laws of the Russian Federation. 2013. № 31. Art. 4191.
6. Budget Code of the Russian Federation: Federal Law of July 31 1998 №145-FZ [e-resource]. Access of reference and legal system "ConsultantPlus".
7. Approval of the order of making decisions about the organization, formation and implementation of municipal programs of Surgut city district: Resolution of Surgut Administration July 17, 2013. 5159 [e-resource]. Access of reference and legal system



Воронина Л.П.

- “Garant”.
8. On approval of the Regulations on municipal programs of the municipality «Yekaterinburg city»: Resolution of the Administration of Yekaterinburg on July 29, 2013 № 2626 [e-resource]. Access of reference and legal system “ConsultantPlus”.
 9. On the suspension of the fourth paragraph of point 2 of Article 179 of the Budget Code of the Russian Federation: Federal Law of February 3, 2014 №1-FZ // Rossiyskaya Gazeta. 2014. № 24.
 10. On the contract system in the procurement of goods, works and services for state and municipal needs: Federal Law of April 5, 2013 № 44-FZ [e-resource]. Access of reference and legal system “ConsultantPlus”.
 11. On general principles of organization and operation of control and audit bodies of subjects of the Russian Federation and municipalities: Federal Law of 7 February 2011 №6-FZ [e-resource]. Access of reference and legal system “ConsultantPlus”.
 12. Program for improving the efficiency of the management of public (state and municipal) finance for the period until 2018: Order of the Government of the Russian Federation of December 30, 2013 № 2593-r // Collection of Laws of the Russian Federation. 2014. 2014. N 2 (Part II). Art. 219.

**К ВОПРОСУ О СТРАТЕГИЧЕСКОМ РАЗВИТИИ
МАЛЫХ ТЕРРИТОРИЙ
(НА ПРИМЕРЕ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ
«ГОРОД ТРОИЦК» ЧЕЛЯБИНСКОЙ ОБЛАСТИ)**

Балынская Н.Р.

доктор политических наук, профессор, директор института экономики и управления,
Магнитогорский государственный технический университет им. Г.И. Носова (Россия),
455036, Россия, Челябинская область, г. Магнитогорск, Суворова, д.126/1, к. 63, balynskaya@list.ru

УДК 338.242 (470.55)
ББК 65.050.23 (2Рос-4Чел)

Цель. Изучение особенностей стратегического развития малых территорий в современных условиях.

Методы. Использован традиционный метод изучения причинно-следственных связей, использован метод анализа и синтеза, позволившие вычлнить общее и частное в проблеме развития муниципальных образований Челябинской области, применен метод научной абстракции, без которого невозможно построение идеальной модели в области стратегического развития.

Результаты. Исходя из того, что такие города, как город Троицк, обладают уникальным историческим развитием, географическим расположением (граница с республикой Казахстан), располагают нерудными полезными ископаемыми, автор делает вывод: Троицк – город, не попадающий ни под одно из классических определений. Это не моногород, не город-спутник, выполняющий функцию «жилого филиала» близлежащего крупного города, это не агрогород, это не город – центр туризма, это и не научно-экспериментальный или оздоровительный центр.

Научная новизна. Научная новизна заключается в исследовании стратегических приоритетов малых территорий на примере такого города, как Троицк. Автор приходит к выводу, что в сегодняшней ситуации необходимо создавать единый центр по корректировке стратегий социально-экономического развития муниципалитетов в центре области, сводить эти стратегии воедино, вырабатывая общие ориентиры.

Ключевые слова: муниципальное образование, Троицк, стратегическое развитие, приграничная территория.

**ON THE PROBLEM OF STRATEGIC DEVELOPMENT OF SMALL AREAS
(ON THE EXAMPLE OF THE MUNICIPALITY «TROITSK» CHELYABINSK REGION)**

Balynskaya N.R.

Doctor of Sciences (Political Science), Professor, Director of the Institute of Economics and Management,
Magnitogorsk State Technical University named after G. Nosov (Russia), Suworov st., d.126 / 1 – 63, Magnitogorsk,
Chelyabinsk region, 455036, Russia, balynskaya@list.ru

Purpose. Study of features of the strategic development of small areas in modern conditions.

Methods. Used traditional method of studying the causal relationships, used the method of analysis and synthesis, allowed to isolate the general and the particular in the problem of municipal development of the Chelyabinsk region, applied the method of scientific abstraction, without which it is impossible to construct an ideal model for strategic development.

Results. Based on the fact that cities such as the city of Troitsk, have a unique historical development, geographical location (the border with the Republic of Kazakhstan), a non-metallic minerals, the author concludes: Troitsk -the city, do not fall under one of the classical definitions. This is not a one-industry town, not a satellite town, serving as a «residential branch» in the nearby large city, it is not the agro-town, it's not a city - the center of tourism, it is not scientific, experimental or health center.

Scientific novelty. Scientific novelty lies in the study of the strategic priorities of small areas on the example of a city like Troitsk. The author concludes that in the current situation it is necessary to create unified center on the adjustment strategies of socio-economic development of the municipalities in the center of the area, to bring these strategies together, developing general guidelines



Балынская Н.Р.

Key words: municipality, Troitsk, strategic development, border area.

Исследователи отмечают, что «современная Россия представляет собой систему, в которой одновременно происходит становление важнейших общественных подсистем: социально-экономической, политической, социокультурной» [1, с. 106]. В этой связи актуальным становится вопрос и о политическом функционировании территорий в Российской Федерации. Эта актуальность проистекает из того, что Россия – страна со специфическим территориальным устройством на разных уровнях: «...при всей прозрачности российский федерализм далек от совершенства. Многонациональный состав населения, огромная территория с различными природными и географическими условиями, исторический след в национальных отношениях и конкретная политическая ситуация, связанная с угрозой распада российского государства – все это обуславливает специфику федеративного устройства России» [2, с. 84]. Все это накладывает отпечаток на реализацию миссии отдельных муниципальных образований, при чем, в особенности тех, которые находятся в приграничных территориях. К таковым, без сомнения, относится город Троицк Челябинской области.

Как и у любого муниципального образования, у Троицка есть план стратегического развития. Следует отметить, что новая волна интереса к планам стратегического развития муниципальных образований в Челябинской области вызвана политическими событиями, а именно: сменой губернатора. Временно исполняющий обязанности губернатора Борис Дубровский проявил интерес к планам стратегического развития как всего региона, так и муниципальных образований, находящихся в нем. Особое внимание привлекают приграничные территории, такие как Троицк. Это происходит по нескольким причинам: во-первых, Троицк является среднестатистическим городом для области. Как и во многих городах, в Троицке когда-то было развито различное производство, но со временем темпы его развития заметно снизились. Во-вторых, Троицк – приграничная территория (граничит с Республикой Казахстан), что открывает перед ним определенные перспективы для взаимодействия и развития. Все это порождает исследовательский интерес к такому муниципальному образованию.

У Троицка есть свои особенности, которые обусловлены естественными условиями (географическое положение), историко-экономическими процессами (существующими на сегодняшний день предприятиями, связями, количеством рабочих мест и т.д.). Естественные условия дают следующие преимущества:

наличие нерудных полезных ископаемых – источник сырья для производства стройматериалов местных природных ресурсов (глина, песок, щебень); Троицк расположен на берегах рек Уй, Увелька, имеется водохранилище; также Троицк граничит с республикой Казахстан. Историко-экономический процесс обусловил то, что в Троицке наблюдается наличие свободных производственных площадей для размещения новых производств; наличие земельных участков с железнодорожными и автотранспортом подъездными путями; город имеет широкую сеть развитой инфраструктуры по водоснабжению, энергообеспечению.

Однако сильные стороны, которыми обладает город, не могут быть развиты в конкурентные преимущества, поскольку ресурсов одного Троицка для этого явно не хватит. В Троицке на сегодняшний день реализуется очень разнонаправленная экономическая политика. Поэтому город Троицк оказывается сегодня в ситуации, когда он не попадает ни под одно из классических определений: это не моногород [3], не город-спутник, выполняющий функцию «жилого филиала» близлежащего крупного города, это не агрогород, это не город – центр туризма, это и не научно-экспериментальный или оздоровительный центр.

Специфика таких городов, как Троицк, заключается в том, что они, с одной стороны, относятся к разряду малых городов, для которых характерно преимущественное развитие организационно-хозяйственных, торгово-распределительных, административно-культурных функций и в которых промышленность и транспорт имеют местное значение. С другой стороны, они напоминают по структуре экономики многоотраслевой центр, хотя это определение применимо преимущественно к большим и средним городам России. Но полезные ископаемые, их разработка и переработка, развитие рабочих мест, где удельный вес занятых в промышленности, строительстве и на транспорте составляет большой процент, наряду с развитой легкой промышленностью, образованием, развитием сельскохозяйственного направления, дают все основания отнести города, подобные Троицку, к многофункциональным городам.

В плане стратегического развития Троицка представлено два варианта: активное развитие экономики, а, следовательно, социальной сферы – оптимистичный вариант; умеренное развитие экономики – реалистичный вариант [4]. При реализации первого сценария предполагается значительный рост экономического потенциала, активная инвестиционная политика, усиление инновационной компоненты эконо-

мического роста, создание дополнительных рабочих мест. При реализации второго сценария – реалистичного – предполагается реализация не всех инвестиционных проектов, а только той их части, которая может быть поддержана в сфере малого бизнеса и на уже действующих предприятиях. Таким образом, основное отличие сценариев развития состоит в объеме привлеченных и освоенных инвестиций.

Разнообразие инвестиционных направлений в таких городах, как Троицк, влечет за собой как риски, так и преимущества. Риски скрыты в недостатке высокопрофессиональных трудовых кадров по необходимым специальностям, основанным на самых современных технологиях, в недостатке управленческих кадров; перемещении населения в крупные города с более высоким уровнем заработной платы; в отставании в развитии транспортной инфраструктуры города; в несоответствии современным требованиям технического состояния инженерной инфраструктуры. Однако это разнообразие может быть расценено и как преимущество: во-первых, для инвесторов открываются широкие перспективы, не ограничивающиеся одной-двумя сферами; во-вторых, экономика таких городов отвечает требованиям диверсификации, что является гарантом стабильности во время кризиса.

Приграничное расположение малых городов, в частности Троицка, можно рассматривать как несомненное преимущество. Однако экономическое развитие страны, области, а также мировой экономической кризис неблагоприятным образом сказался на экономике, демографии малых территорий, в результате те преимущества, которые открываются сегодня из «соседства» с республикой Казахстан, не могут быть максимально использованы. Малые территории не являются для партнеров из-за рубежа инвестиционно привлекательными.

Что касается Троицка, он уникален тем, что для среднего по численности населения города он имеет очень разнонаправленные отрасли развития: электроэнергетику, машиностроение, химическую промышленность, легкую промышленность, сельское хозяйство, промышленность строительных материалов, металлургию. Все это позволяет определить миссию Троицка как развитие многофункционального центра приграничного взаимодействия. Эта миссия не в полной мере свойственна средним по численности населения городам России, но в Троицке она обусловлена его историческим развитием и, таким образом, является востребованной и единственно верной с учетом сложившихся экономических и социальных условий. К подобным городам можно отнести еще несколько городов Челябинской области: Верхнеуральск, Миасс и др.

Представляется важным не просто пересмотр планов стратегического развития малых территорий

Челябинской области, но и сведение их воедино. При этом речь идет не столько о плане стратегического развития самой области, сколько о постоянной, планомерной работе по составлению и корректировке стратегий, с максимальным учетом мнения общественности в целях создания благоприятного информационного климата [4].

Привлекать общественность возможно только посредством средств массовой информации, в отношении которых исследователи отмечают: «Изменения в политике неизбежно влекут изменения в процессе и качестве информирования объектов политического воздействия, трансформацию информационного обмена между субъектами политики и возобновление дискуссии относительно средств передачи информации» [5, с.75]. Конечно, работу со СМИ тоже важно планировать и включать в соответствующие разделы планов социально-экономического развития муниципалитетов. Это можно назвать элементом плановой экономики в той части, что города – соседи не могут сегодня собственные стратегии представить без учета интересов друг друга. Поэтому, с нашей точки зрения, важна политическая воля в данном направлении и единый «мозговой центр», способный с экономической точки зрения просчитать эффективность каждой отдельно взятой стратегии и их совокупности.

Литература:

1. Балынская Н.Р. Специфика этических норм в системе государственного и муниципального управления // Регулирование социально-экономических и политических процессов России: история и современность: монография. Санкт-Петербург: Инфо-Да, 2014. С. 104-115.
2. Балынская Н.Р. Особенности территориального устройства современных государств: монография. Санкт-Петербург: Инфо-Да, 2014.
3. Тургель И.Д. Генезис и эволюция системы российских моногородов (на примере городов горнозаводского Урала) // Экономика и политика. 2013. №1. С. 114-121.
4. Концепция стратегического развития города Троицка [электронный ресурс]. URL: <http://www.troick.su> (дата обращения 09.09.2014 г.).
5. Балынская Н.Р. Специфика и сущность информационных процессов в современном масс-медийном пространстве // Реализация, обеспечение и защита прав человека в условиях мультикультурализма: монография. Магнитогорск: Изд-во Магнитогорск. гос. техн. ун-та им. Г.И. Носова, 2013. 178 с.
6. Балынская Н.Р. Роль средств массовой информации в создании имиджа территорий: муниципальный уровень управления (пример Магнитогорска)



Балынская Н.Р.

// Экономика и политика. 2014. №1(2). С.14-15.

References:

1. Balynskaya N.R. Specificity of ethics in public and municipal administration // Regulation of the socio-economic and political processes in Russia: history and modernity: a monograph. St. Petersburg: Info-Da, 2014. P. 104-115.
2. Balynskaya N.R. Features of territorial structure of modern states: Monograph. St. Petersburg: Info-Da, 2014.
3. Turgel ID Genesis and evolution of Russian monocities (for example, the mining towns of the Urals) // Economics and Politics. 2013. №1. P.114-121.
4. The concept of strategic development Troitsk [e-resource]. URL: <http://www.troick.su> (date of access 09.09.2014).
5. Balynskaya N.R. Specificity and nature of information processes in the modern mass media space // The implementation, promotion and protection human rights under the multiculturalism: monograph. Magnitogorsk: Publishing house of Magnitogorsk State Technical University named. G.I. Nosov, 2013. 178 p.
6. Balynskaya N.R. The role of the media in creating the image of territories: municipal level management (example of Magnitogorsk) // Economics and Politics. 2014. №1 (2). P.14-15.

**ПОДХОДЫ К МЕТОДИКЕ ОЦЕНКЕ
ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ЭФФЕКТИВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
ГОСУДАРСТВЕННЫХ (МУНИЦИПАЛЬНЫХ) УЧРЕЖДЕНИЙ
В УСЛОВИЯХ РЕФОРМИРОВАНИЯ
БЮДЖЕТНОГО СЕКТОРА ЭКОНОМИКИ**

Третьяков М.Н.

заместитель директора по общим вопросам, Березовское муниципальное автономное учреждение «Спортивно-оздоровительного комплекса «Лидер» (Россия), 623700, Россия, Свердловская область, г.Березовский, ул.Спортивная, д. 7, tretyakov-lider@mail.ru

Качанова Е.А.

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

УДК 658.115
ББК 65.292

Цель. Рассмотрение основных научных подходов к методике оценки экономической эффективности деятельности подведомственных учреждений в условиях реформирования сектора государственных и муниципальных услуг.

Научная новизна. Исследование методов оценки финансового состояния муниципальных учреждений, так как отсутствует единый методологический подход к определению и исчислению показателей эффективности учреждения.

Методы исследования. Контент-анализ основных научных подходов; анализ финансовых планов и отчетности учреждения; сравнения, обоснования.

Результат. Модель, оценивающая качество и эффективность использования бюджетных ресурсов: показатели качества управления финансами (бюджетными и внебюджетными), показатели эффективности управления государственными (муниципальными) активами, показатели оценки коррупционности при закупке товаров и услуги и другое.

Ключевые слова: государственное учреждение, оценка эффективности, методика

**APPROACHES TO METHODOLOGIES FOR ASSESSMENT OF ECONOMIC EFFICIENCY OF STATE
(MUNICIPAL) INSTITUTIONS IN THE CONDITIONS OF REFORMING THE BUDGET SECTOR**

Tretyakov M.N.

Deputy Director for General Affairs, Berezovsky municipal autonomous institution «Sports and recreation complex «Leader»(Russia), 623700, Sportivnaya st., 7, Berezovsky city, Sverdlovsk region, tretyakov-lider@mail.ru

Kachanova E.A.

Candidate of Science (Economics), Associate Professor, Dean of the Faculty of Economics and Management, the Ural Institute of Management-branch of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), 66, 8 marta St., Room 510, Yekaterinburg, 620990, Russia, elena.kachanova@uapa.ru

Purpose. Consideration of the main scientific approaches to methodologies for assessment of economic efficiency of subordinate institutions in terms of reforming government and municipal services sector.



Scientific novelty. Investigation of methods for assessing the financial condition of municipal institutions, as there is no single methodological approach for the definition and calculation of performance indicators of institution.

Methods. Content analysis of basic scientific approaches; analysis of financial plans and reporting agencies; comparison study.

Results. The model evaluates the quality and effectiveness of the use of budgetary resources: indicators of quality of financial management (budget and extrabudgetary), performance indicators of state (municipal) assets evaluation indicators of corruption in the procurement of goods and services, and more.

Key words: government agency, performance evaluation, the methodology.

Проводимая публично-правовыми образованиями России реформа бюджетного сектора экономики оказывает определенное влияние на объем и структуру расходов публичных финансов и особенно их составляющую на уровне муниципальных образований, где сосредоточено достаточное количество бюджетных организаций. Бюджетный сектор решает важнейшие задачи по воспроизводству населения локальных территорий - городских и сельских поселений - обеспечивая его различными услугами, призванными быть общедоступными и бесплатными. Такие услуги относятся, в основном, к социальным, и включают в себя, услуги общего образования, первичной и скорой медицинской помощи, физической культуры и спорта, организации досуга и отдыха, другие. В силу сложившейся ментальности российского населения, сильной его дифференциации по уровню доходов, преобладания, особенно в сельских районах, малообеспеченных категорий, значимость таких услуг крайне высока и, у большинства граждан, ассоциируется со степенью «заботы государства», в лице государственных и органов местного самоуправления. Современная трансформация одновременно финансовой основы института местного самоуправления России и бюджетного сектора экономики в условиях рыночного хозяйствования крайне актуализируют выше обозначенные проблемы, в том числе с позиции сокращения в принципе доходных источников местного бюджета, возможной приватизации объектов муниципального имущества и невысокого уровня и качества жизни населения, в большинстве регионов России [4].

Таким образом, масштабные преобразования принципов организации деятельности некоммерческих организаций РФ, подведомственных органам власти и управления породили объективную необходимость в проведении анализа эффективности деятельности государственных (муниципальных) учреждений, так как результаты аналитических процедур позволяют оценить управление финансовыми ресурсами и реальность внешней информации об их использовании [1].

По мнению автора, деятельность государственных (муниципальных) учреждений имеет двойственный характер. С одной стороны, она направлена на

выполнение социальных задач в виде обеспечения населения государственными (муниципальными) услугами. С другой стороны, в результате поэтапного изменения бюджетного законодательства итоги деятельности государственных (муниципальных) учреждений прямо соизмеряются с объемом предоставленного финансирования. Присутствие экономической составляющей в оценке эффективности государственных (муниципальных) учреждений обусловлено и тем, что в настоящее время многие из них осуществляют не только бюджетную, но и иную так называемую приносящую доход или предпринимательскую деятельность.

Вышесказанное обуславливает основной параметр понятия экономической эффективности деятельности государственных (муниципальных) учреждений [2] – многогранность, и определяет сложность анализа. Положение усугубляет и тот факт, что, не смотря на принятие ряда нормативно - правовых актов, в действующем законодательстве не обозначен перечень и порядок расчета показателей эффективности деятельности государственных учреждений.

С точки зрения автора, методика проведения анализа включает два блока: анализ финансового состояния, расчет показателей эффективности.

Оценка финансового состояния государственных (муниципальных) учреждений – новейшее направление анализа, ставшее актуальным в последнее время. В не многочисленных публикациях на данную тему предлагается при исследовании финансового состояния государственных (муниципальных) учреждений проводить анализ динамики и структуры баланса активов и пассивов, финансовых результатов и расчет коэффициентов, таких, например, как:

– коэффициент самофинансирования – отношение сумм доходов организации по приносящей доход деятельности и бюджетных средств;

– коэффициент структуры активов – отношение сумм финансовых активов и активов по приносящей доход деятельности [3].

Отсутствие единого методологического подхода к определению и исчислению показателей эффективности, привело к тому, что к настоящему времени раз-

работаны отдельные модели или системы показателей.

Так, Марков С.Н. для оценки эффективности определяет необходимость выбора основного резуль- тативного показателя деятельности учреждения и его соотнесение с объемом затраченных бюджетных ресур- сов. В результате рассчитывается коэффициент, харак- теризующий эффективность использования бюджет- ных средств. Данный автор предлагает универсальную методику оценки эффективности деятельности обра- зовательных учреждений, включающую:

- определение единого показателя качества предостав- ления образовательных услуг, характеризующего ос- новную цель деятельности (первый показатель);
- установление объема бюджетных средств по отдель- ному учреждению (второй показатель);
- исчисление коэффициента эффективности использо- вания бюджетных средств (отношение первого и второго показателя) по учреждению и расчет среднего значения данного коэффициента;
- ранжирование учреждений на группы эффективно- сти: высокая (коэффициент на 5 и более процентов превосходит средний), средняя (диапазон коэффи- циента от -5 до + 5% от среднего значения); низкая (остальные);
- определение эффективных и неэффективных бюд- жетных расходов. Эффективный объем бюджетных расходов – отношение первого показателя и коэффи- циента эффективности использования бюджетных средств учреждения с наивысшим его уровнем. Про- цент эффективных расходов – отношение эффективно- го и фактического объемов бюджетных расходов об- разовательного учреждения. Процент неэффективных расходов – разность 100 % и процента эффективных расходов [5].

Валеев А.Р. при оценке эффективности дея- тельности государственных (муниципальных) учреж- дений определяет возможность использования таких показателей как:

- объема ресурсов: численность всех работников уч- реждений, врачей в учреждениях здравоохранения, среднего медицинского персонала в учреждениях здравоохранения в расчете на 10000 человек населе- ния;
- стоимости ресурсов: отношение среднемесячной но- минальной начисленной заработной платы работников государственных (муниципальных) учреждений физи- ческой культуры и спорта к среднемесячной заробот- ной плате работников, занятых в сфере экономики ре- гиона; средняя номинальная начисленная заработная плата работников учреждений начального профессио- нального образования;
- показатели обеспеченности ресурсами: площадь на одного занимающегося в учреждениях образования; показатели качества бюджетного процесса и эффек-

тивности использования государственных ресурсов: показатели качества управления финансами, показате- ли эффективности управления государственными ак- тивами, показатели оценки коррупционной ситуации и т.д. [6]

Морозов В.А., Морозова О.К. используют для оценки эффективности прагматический критерий, мо- дель которого представлена ниже:

$$\text{Прагматический критерий} = K_{ou} \times K_{ку} / Z, (1)$$

где

K_{ou} – показатель объема услуг;

$K_{ку}$ – показатель качества услуг;

Z – затраты на выполнение услуг в год [7, с. 16].

Затраты в целях расчета эффективности клас- сифицируются на условно-минимальные расходы, не- обходимые для обеспечения деятельности учреждения (Змин) и условно-дополнительные расходы, направ- ленные на повышение эффективности деятельности учреждения (Дельта З).

Показатель качества услуг исчисляется по фор- муле:

$$K_{ку} = P / Ц + R (A - Z), (2)$$

где

A – затраты на оказание услуги в случае ее ока- зания коммерческими

организациями;

$Ц$ – цель деятельности в количественном выра- жении;

P – результат деятельности в количественном выражении;

R – показатель альтернативности [7].

Результат, выраженный в количественном вы- ражении, разделенный на поставленную цель, также выраженную в количественном выражении, равен еди- нице, если организация достигает поставленные перед ней цели.

Показатель альтернативности определяется экспертным путем. Он равен нулю, если данный вид услуг не может быть оказан ни одной коммерческой организацией. В случае если затраты ниже, чем сто- имость предоставления услуги альтернативным спо- собом, $K_{ку}$ будет больше единицы, если затраты госу- дарственных (муниципальных) учреждений высоки, то $K_{ку}$ будет меньше единицы. Эффективной следует считать деятельность учреждения, если $K_{ку}$ больше или равен единице.

Коэффициент объема предоставления услуг рассчитывается по формуле:

$$K_{ou} = \text{Дельта } K_{ou} / \text{Дельта } Z, (3)$$

где Дельта K_{ou} – изменение объема предоставленных ус- луг по сравнению с предыдущим периодом [7].

Если дополнительные затраты не увеличивают

коэффициент объема предоставленных услуг, а уменьшают его, то расходы являются неэффективными.

В мировой практике в отличие от отечественной накоплено достаточно опыта в части оценки экономической эффективности деятельности государственных (муниципальных) учреждений. Например, в США используются такие модели оценки эффективности деятельности образовательных учреждений как:

□ модель, основанная на оценке показателя, характеризующего долю учащихся, овладевших математикой и чтением, приходящейся на 1000 денежных единиц бюджетных расходов в расчете на одного учащегося. Образовательные учреждения, имеющие высокий показатель являются более эффективными, чем образовательные учреждения с низким уровнем показателя;

□ модель, основанная на оценке индекса эффективности и влияющих на него факторов. Для отдельного школьного округа рассчитывается индекс эффективности (отношение процента выпущенных учащихся к бюджетным расходам на одного учащегося конкретного школьного округа в сравнении с квартилем бедности, к которому относится данный округ).

Школьные округа с высоким индексом эффективности признаются эффективными.

Ближе всего к оценке эффективности учреждений, по нашему мнению, модель представленная Валеевым А.Р. так, как в этой модели мы можем использовать для анализа очень важные показатели, которые играют огромную роль в управлении учреждением. При этом на первое место мы предлагаем поставить показатель качества эффективности использования государственных (муниципальных) ресурсов: показатели качества управления финансами (бюджетными и внебюджетными) [8], показатели эффективности управления государственными (муниципальными) активами, показатели оценки коррупционной ситуации и т.д.

Попытаемся оценить экономическую эффективность деятельности муниципального учреждения физической культуры и спорта – на примере Березовского муниципального автономного учреждения (МАУ) «Спортивно-оздоровительный комплекс «Лидер». На основании данных из плана финансово-хозяйственной деятельности на 1.10.2014 г. (Таблица 1) учреждения видно, что плановые показатели поступления от оказания услуг на платной основе составляют 24,8 % от

Таблица 1 - Объемы бюджетного и внебюджетного финансирования МАУ «Лидер» на 01.10.2014г.

Наименование показателя	План	Факт
Субсидия на выполнение муниципального задания	13876200	10381620
Поступления от оказания услуг на платной основе	3430000	2516341,55

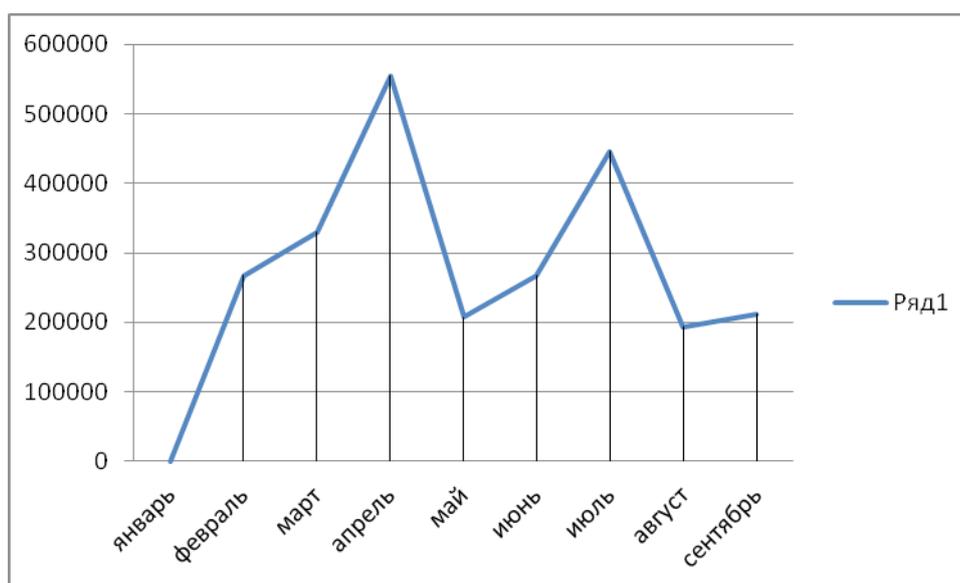


Рис.1. Объемы поступления денежных средств от оказания услуг на платной основе МАУ «Лидер»



Третьяков М.Н., Качанова Е.А.

субсидии на выполнение муниципального задания

Данные по поступлению денежных средств от оказания услуг на платной основе мы можем увидеть на графике, где ярко прослеживается сезонность оказания услуг СОК «Лидер» так, как основной пик приходится на середину весны.

Так же стоит отметить, что основной доход учреждение получает от сдачи помещений в аренду – это является для учреждения стабильным доходом, в отличие от платных услуг. СОК «Лидер» только с 1 января 2014 года работает в статусе автономного учреждения, поэтому делать выводы по эффективности его предпринимательской деятельности пока рано, но стоит отметить, что в 2012 году доходы учреждения от оказания услуг на платной основе составляли 1116000 рублей.

Представленные цифровые показатели позволяют отметить, что объемы поступления средств от предпринимательской деятельности (сдача имущества в аренду и доходы от платных услуг) составляют сейчас достаточно небольшой объем от обеспечения деятельности, имеют сезонный характер и зачастую не приносят экономической выгоды в связи с трудностями согласования ассортимента, тарифов на платные услуги и ставок арендной платы. Экономическая эффективность деятельности учреждения на современном этапе в большей степени определяется своевременностью и полнотой бюджетного финансирования на цели выполнения муниципального задания в целях обеспечения населения услугами физической культуры и спорта.

Таким образом, авторы считают, что практический аспект использования показателей экономической эффективности определяется: спецификой деятельности государственных (муниципальных) учреждений; необходимостью выбора критериев для установления показателей эффективности; отсутствием единой методики оценки эффективности бюджетных средств; проблемами нормативного регулирования. Не смотря на то, что в настоящее время не определена единая система показателей применимых для оценки эффективности деятельности государственных (муниципальных) учреждений, автор считает, что наиболее целесообразно использовать не абсолютные, а относительные показатели.

Исходя из представленных положений, авторам представляется, что на современном этапе как никогда назрела необходимость определения на законодательном уровне методики оценки эффективности деятельности учреждений и рекомендуемого перечня показателей, сформированного с учетом таких требований как объективность, ясность, сравнимость, достаточность, экономичность. Иными словами, показатели экономической эффективности деятельности учрежде-

ний, подведомственных органам власти и управления должны быть в полном объеме и четко сформулированы с учетом специфики сферы использования бюджетных средств [9], могут быть сопоставлены во времени и в разрезе нескольких организаций одного вида деятельности, должны формироваться с минимально возможными затратами.

Литература:

1. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений: Федеральный закон от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ (ред. от 28.12.2013) [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».
2. О Комментариях (комплексных рекомендациях) по вопросам, связанным с реализацией положений Федерального закона от 08.05.2010 № 83-ФЗ: Письмо Минфина России от 22.10.2013 № 12-08-06/44036 [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».
3. Башарова О.Г. Разработка системы экономических показателей для оценки эффективности деятельности учреждений образования // Экономический анализ: теория и практика. 2011. № 28. С. 56 - 61.
4. Качанова Е.А. Оценка влияния реформы бюджетного сектора экономики на структуру местного бюджета: современное состояние; перспективы развития // Финансы. 2011. № 1. С. 16 - 28.
5. Марков С.А. Методика оценки эффективности использования бюджетных расходов образовательными учреждениями // Управление экономическими системами: электронный научный журнал. 2012. № 7. С. 21 - 29.
6. Валеев В.Р. Методические рекомендации по оценке эффективности использования межбюджетных трансфертов, выделяемых бюджетами муниципальных образований в рамках реализации целевых программ и проектов. М.: НИИ СП. 2010. 57 с.
7. Морозов В.А., Морозова О.К. Оценка эффективности деятельности бюджетного учреждения органами государственного и муниципального управления // Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях. 2009. № 3. С. 15-19.
8. Бюджетный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон РФ от 17.12.2004 № 145-ФЗ [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».
9. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (действующая



Третьяков М.Н., Качанова Е.А.

редакция от 30.01.2014) [электронный ресурс].
Доступ из справ.-правовой системы «Консультант
Плюс».

References:

1. Amendments to Certain Legislative Acts of the Russian Federation in connection with the improvement of the legal status of state (municipal) institutions: Federal Law of May 8, 2010 № 83-FZ (ed. from 12.28.2013) [e-resource]. Access of reference and legal system "ConsultantPlus".
2. Comments (integrated advice) on issues related to implementation of the provisions of the Federal Law of 08.05.2010 N 83-FZ: Letter of the Russian Finance Ministry of 22.10.2013 № 12-08-06 / 44036 [e-resource]. Access of reference and legal system "ConsultantPlus".
3. Basharova O.G. Development of the system of economic indicators to assess the effectiveness of the educational institutions // Economic analysis: theory and practice. 2011. № 28. P. 56 - 61.
4. Качанова Е.А. Assessing the impact of the reform of the budget sector of the economy on the structure of the local budget: the modern state; prospects of development // Finance. 2011. № 1. P. 16 - 28.
5. Markov S.A. Methods of assessing the efficiency of budget expenditure by educational institutions // Management of economic systems: electronic scientific journal. 2012. № 7. P. 21- 29.
6. Valeev V.R. Methodical recommendations on the assessment of the effectiveness of the use of intergovernmental transfers, allocated budgets of municipalities in the implementation of targeted programs and projects. M.: Research center SP. 2010. 57 p.
7. Morozov V.A., Morozova O.K. Evaluation of the effectiveness of budgetary institutions by state and municipal government // Accounting in the budgetary and noncommercial organizations. 2009. N 3. P. 15-19.
8. Budget Code of the Russian Federation: Federal Law of 17.12.2004 № 145-FZ [e-resource]. Access of reference and legal system "ConsultantPlus".
9. On the General Principles of Local Self-Government in the Russian Federation: Federal Law of 06.10.2003 № 131-FZ (current version from 30.01.2014) [e-resource]. Access of reference and legal system "ConsultantPlus".

МУНИЦИПАЛЬНЫЙ ОПЫТ РЕАЛИЗАЦИИ СОЦИАЛЬНЫХ ПРОЕКТОВ

Логинов М.П.

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

Муринович А.А.

депутат, Нижнетагильская городская Дума (Россия), 622034, Россия, Свердловская область, г. Нижний Тагил, ул. Пархоменко, д. 1а, murin.an.an@gmail.com

УДК 352.07(470.54)
ББК 60.831

Цель. Изучение опыта проектного управления сложными социальными проектами на уровне муниципалитета. Разработка предложений по совершенствованию процессов управления проектами.

Методы. Исследование базируется на статистических методах и методах системного анализа. Авторами проведено исследование результатов реализации муниципальных социальных проектов в городе Нижний Тагил.

Результаты. Проведен анализ реализации муниципальных социальных проектов в городе Нижний Тагил в 2013 году. Выявлены организационно-экономические проблемы, возникшие перед администрацией города, при реализации проектов. Даны предложения по совершенствованию управления социальными проектами.

Научная новизна. Разработаны рекомендации по развитию проектного менеджмента в органах муниципальной власти.

Ключевые слова: муниципальный социальный проект, проект, муниципалитет.

MUNICIPAL EXPERIENCE OF SOCIAL PROJECTS REALIZATION

Loginov M.P.

Doctor of Science (Economics), Associate Professor, Professor of the Department of Economics and Management, the Ural Institute of Management-branch of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), 66, 8 marta St., Room 510, Yekaterinburg, 620990, Russia, mikhail.loginov@uapa.ru

Murinovich A.A.

Deputy of Nizhny Tagil City Duma (Russia), Parkhomenko st., 1a, Nizhny Tagil, Sverdlovsk region, 622034, Russia, murin.an.an@gmail.com

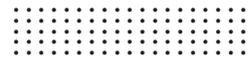
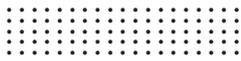
Purpose. Studying the experience of project management of complex social projects at the municipal level. Development of proposals for improving project management processes.

Methods. The study is based on statistical methods and techniques of systems analysis. The authors conducted a study of the results of the municipal social projects in the city of Nizhny Tagil.

Results. The analysis of the implementation of the municipal social projects in the city of Nizhny Tagil in 2013. Identified organizational and economic problems facing the city administration in the implementation of projects. Proposals for improving the management of social projects are given.

Scientific novelty. Developed recommendations for the development of project management in the municipal authorities.

Key words: municipal social project, the project, the municipality.



Одной из основных функций муниципальных органов власти является управление развитием социальной сферы, включая как городскую инфраструктуру, так и объекты различного назначения.

Управление развитием социальной сферы города осуществляется, как правило, в рамках социально-экономической программы развития муниципалитета, приоритетными целями которой являются: повышение качества жизни населения, обеспечение жизнедеятельности хозяйственных субъектов, экономическое развитие города, создание технологически современной конкурентоспособной экономики, активизация инвестиционной деятельности и т.п. [1].

Функционально управление социальным развитием города осуществляется через различные программы и проекты. Однако, на уровне органов власти проектная методология практически не используется.

Цель настоящего исследования заключается в выявлении проблем, возникших в органах муниципальной власти города Нижний Тагил, при реализации социальных проектов в 2013 году. Для исследования использовались материалы открытой печати города. Авторами с помощью экономических методов проанализированы различные аспекты проектной деятельности в муниципалитете, выявлены особенности и проблемы управления социальными проектами.

Процесс управления реализацией муниципального социального проекта определяется сложным взаимодействием многих факторов, обусловленных как состоянием внешней и внутренней среды местной хозяйственной системы, так и спецификой самого проекта как объекта управления.

Широкий диапазон целей и задач, решаемых в процессе разработки и реализации социальных проектов, а также разнообразие условий их реализации требуют соответствующей дифференциации подходов к управлению ими.

Эффективное функционирование процесса управления социальными проектами возможно только при наличии системы обеспечения, которая состоит из следующих элементов [2]:

- научно-методическое обеспечение, включает комплекс методических разработок и материалов по планированию и разработке проектов, с целью установления единых терминов, принципов оценки, техники расчетов и методических подходов к определению эффективности проектов, адаптации их к действующим технологическим, экономическим, градостроительным, экологическим и другим стандартам;

- организационно-правовое обеспечение, включающее нормативные документы, регламентирующие взаимодействие всех участников, наличие организационных структур, осуществляющих действия по инициированию, разработке, реализации и контролю над

проектами;

- ресурсное обеспечение, включает весь спектр имеющихся ресурсов, используемые в ходе подготовки и реализации муниципального проекта.

Концепция управления социальными проектами в современных российских условиях включает в себя: обоснование целей проектов; выработку основных принципов их реализации; разработку методов, инструментов и механизмов, включающих весь спектр воздействия для подготовки и реализации проектов.

В рамках подготовки муниципального социального проекта в обязательном порядке должно осуществляться стратегическое планирование, результатом которого становится система организационно-правовых и финансово-экономических документов. Эти документы содержат основные экономические показатели, характеризующие результаты проекта, а также описывают проблемы, с которыми придется столкнуться на пути реализации проекта. [3]

Основными результатами управления социальными проектами являются цели, сроки, качество и стоимость достижения результатов. Получить лучшие результаты можно выбирая соответствующие технологии управления проектами, состав, характеристики и назначения ресурсов для реализации муниципальных проектов. Для управления ресурсами необходимо обеспечить эффективную организационную структуру управления проектами, управление коммуникациями, персоналом и т.д. [4]

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

Рассмотрим реализацию муниципальных социальных проектов в 2013 году в городе Нижний Тагил. Данный год оказался для города прорывным в части изменившихся объемов социального развития. Поручения Президента России, озвученные в апреле 2013 года на встрече с общественностью города, поставили перед городом грандиозные задачи, объединённые в муниципальные социальные проекты. За счет федеральных средств бюджет города увеличился почти в два раза с 6,5 млрд.рублей до 11,8 млрд.рублей.

В таблице 1 приведены проекты, реализованные в городе Нижний Тагил в 2013 году. [5]

Одной из главных проблем при освоении значительно увеличившихся бюджетных средств, выделенных согласно поручению Президента России в 2013 году для муниципального образования город Нижний Тагил, стала недостаточная эффективность административно-управленческого аппарата при реализации

ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ
МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Логинов М.П., Муринович А.А.

Таблица 1 - Проекты, реализованные в г.Нижний Тагил в 2013 году

№	Наименование проекта	Стоимость проекта, тыс. руб.	Цели (задачи) проекта	Результаты в 2013 году
1	Тагильский трамвай	453 000	- капитальный ремонт контактной сети и трамвайных путей; - приобретение специализированной техники	Выполнено частично
2	Чистый город	481 100	- создание и озеленение дополнительных парковых зон в городе (бульвар по пр. Дзержинского «площадь славы», театральные сквер, парк по ул. Захарова); - дополнительное озеленение города	Высажено 1924 куста, 198 деревьев, более 80 тыс. кв. метров газонов, более 50 тыс. корней цветов
3	Светлый город	287 000	- замена 12 300 и монтаж 7 600 новых светильников на всей территории города; - монтаж архитектурной и декоративной подсветки; - установка освещения парков и скверов; - установка электросчетчиков для коммерческого учета потребляемой энергии.	Заменено 2000 ламп уличного освещения, реконструкция системы уличного освещения + подсветка Драмтеатра и Храма Александра Невского
4	Замена лифтов	297 900	Замена 230 лифтов	196 введено в эксплуатацию
5	Дорожно-строительная техника и ремонт дорог	286 000	-круговая развязка ул. Ленина – ул. Челюскинцев -круговая развязка ул. Октябрьской революции – ул. Заводская - ул. Зари (от ул. Калинина до Ильича) -ул. Круговая (от ул. Юности до Калинина) -ул. Днепровская полностью -приобретение дорожной техники (103 млн. руб)	Отремонтировано 79 дорог, 41 км, 1 млн. кв.м
6	Безопасный город	185 000	- строительство 20 стационарных порталов по фото-видеосъемке для ГИБДД - организация видеонаблюдения 120 камер в местах с массовым пребыванием людей	Выполнено
7	Спортивный город	750 000 250 000	Строительство большого физкультурно-оздоровительного комплекса, Уральский пр. 65, в составе: крытый каток, плавательный 25-ти метровый бассейн, зал для занятий тяжелой атлетикой, зал для занятий акробатикой, зал для занятий борьбой, зал для занятий хореографией. Малый ФОК, Парк Победы	Начало проектов -2014
8	Культурный город	314 000	Реконструкция Драмтеатра	Начало проекта -2014
9	Теплый город	-	Замена теплосетей	Заменено около 30 км тепловых сетей, в том числе: «Тагилэнерго» - 22,54 км, «Горэнерго» - 7, 75 км, «Райкомхоз-теплосети» - 0,6 км



Логинов М.П., Муринович А.А.

мероприятий в соответствии с планом социально-экономического развития.

На пути реализации проектов у администрации города возникло множество сложностей, не все задачи удалось решить. Основными проблемами при реализации проектов стали следующие факторы:

- отсутствие методологических основ и практик управления проектами в органах государственной и местной власти;
- отсутствие организационной структуры в администрации города для управления проектами;
- отсутствие аккредитованных аутсорсинговых компаний для реализации муниципальных проектов;
- низкоэффективный региональный бюрократический аппарат, который перечислил денежные средства в муниципалитет только в июле 2013 года, при условии реализации большинства проектов до конца года;
- отсутствие проведения исследований о влиянии новых проектов на муниципальную экономику и последующую нагрузку на бюджет города;
- использование непроверенных технологий при строительстве дорог, что привело к необходимости нового ремонта дорог;
- установка муниципалитетом дополнительных постов автоматической фиксации нарушений ПДД, относящихся к ведению субъекта РФ, без частичного возврата штрафов в бюджет города.

Как показала практика, традиционный функциональный управленческий подход, действующий эффективно при реализации несложных повторяемых проектов, не справился с крупными проектами, финансируемыми из федерального бюджета [6].

Как правило, выделение бюджетных средств из вышестоящего бюджета на финансирование крупных муниципальных проектов носит разовый, локально-временной характер, происходит в результате включения региона, муниципалитета в федеральную программу развития. Выделение финансирования зависит от распорядителя ресурсов, может осуществляться хаотично как во временном горизонте, так и в объеме выделяемых средств.

Одними из основополагающих факторов для муниципального социального проекта являются политические факторы, которые должны учитываться на всех стадиях реализации проекта. Без политической поддержки на местном, региональном и государственном уровнях, успешная реализация крупного муниципального проекта не представляется возможной [7].

Эффективное управление крупными региональными или муниципальными проектами в условиях высокой неопределенности возможно только в рамках проектного подхода. Регионы и муниципалитеты должны быть организационно готовы к реализации сложных

проектов с участием различных источников финансирования и т.п.

Перед органами муниципальной власти ставится задача создать систему управления сложными социальными проектами, обеспечивающую достижение поставленных целей, сроков, бюджета, и соответствующих стратегий социально-экономического развития в условиях высокой неопределенности, меняющейся динамики бюджетного финансирования, способную дать синергетический эффект развития местной экономики [8].

Реализация муниципальных социальных проектов в городе Нижний Тагил будет продолжена в 2014-2015 годах, авторы выражают надежду, что рекомендации, данные в статье, будут использованы в работе органов местной власти.

Литература:

1. Аксаев Ф.Э., Казаков В.В. Инвестиционный критерий в обеспечении конкурентоспособности региона в период мирового экономического кризиса // Вестник Томского государственного университета. 2011. № 345. С. 130-132.
2. Виленский П.Л., Лившиц В.Н., Смоляк С.А. Оценка эффективности инвестиционных проектов: теория и практика: учебное пособие. Акад. нар. хоз-ва при Правительстве РФ, Ин-т систем. анализа РАН, Центр. экон.-мат. ин-т РАН. М.: Дело, 2008.
3. Зубенко В.С. Управление проектами развития регионального инвестиционно-строительного комплекса: дис. канд. экон. наук. Москва, 2003.
4. Логинов М.П. Коноидный подход к исследованию систем // Экономический анализ: теория и практика. 2011. № 14. С. 40-44.
5. Муринович А.А. О роли предварительного исследования в проектном управлении муниципальными программами // Самоуправление. 2014. №5. С.28-30
6. Тургель И.Д. Методические аспекты реабилитации городов на нисходящей стадии жизненного цикла функциональной специализации // Вопросы управления. 2009. № 9. С. 64-74.
7. Яковлев Ю.В. Организационно-экономический механизм управления сложными инвестиционно-строительными проектами в современных условиях: дис. д-ра экон. наук. Санкт-Петербург, 2010.
8. Логинов М.П. Получение синергетического эффекта в системе ипотечного жилищного кредитования в условиях кризиса экономики России // Известия Уральского государственного экономического университета. 2009. Т. 24. № 2. С. 168-177.



Логинов М.П., Муринович А.А.

References:

1. Aksaev F.Ye., Kazakov V.V. Investment criteria to ensure the region's competitiveness in the global economic crisis // Bulletin of the Tomsk State University. 2011. № 345. P. 130-132.
2. Vilensky P.L., Levshits V.N., Smolyak S.A. Evaluating the effectiveness of investment projects: theory and practice: tutorial. Academy of National Economy under the Government of Russian Federation, Institute for Systems Analysis RAS, Central Economics and Mathematics Institute RAS. M.: Delo, 2008.
3. Zubenko V.S. Project management of regional investment and construction complex: dissertation of Economic Sciences. Moscow, 2003.
4. Loginov M.P. Conoidal approach to the study of systems // Economic analysis: theory and practice. 2011. № 14. P. 40-44.
5. Murinovich A.A. On the role of prior research in the project management of municipal programs // Self-government. 2014. № 5. P.28-30
6. Turgel I.D. Methodological aspects of rehabilitation of cities on the descending phase of the life cycle of functional specialization // Management Issues. 2009. №9. P.64-74.
7. Yakovlev Yu.V. Organizational-economic mechanism of management of complex construction and investment projects in modern conditions: dissertation of the doctor of economic sciences. Saint Petersburg, 2010.
8. Loginov M.P. Preparation of synergies in the system of mortgage lending in the crisis of the Russian economy // Izvestiya of the Urals State University of Economics. 2009. Vol. 24. № 2. P. 168-177.



НОВОСТИ НАУЧНОЙ ЖИЗНИ

ФОРУМ 2014: СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ В РЕГИОНАХ И ГОРОДАХ РОССИИ: ОБНОВЛЕНИЕ СТРАТЕГИЙ, ОБНОВЛЕНИЕ СМЫСЛОВ

Тургель И.Д.

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

FORUM 2014: STRATEGIC PLANNING IN THE REGIONS AND CITIES IN RUSSIA: UPDATING STRATEGIES, UPDATING MEANINGS

Turgel I.D.

Doctor of Economics, Professor, Deputy Director, the Ural Institute of Management-branch of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), 66, 8 marta St., Room 510, Yekaterinburg, 620990, Russia, irina.turgel@uapa.ru

27-28 октября в Санкт-Петербурге откроется очередной, тринадцатый форум специалистов в сфере стратегического планирования территориального развития. Впервые Форум был проведен в 2002 году. В настоящее время он является основной площадкой для обсуждения методов и механизмов стратегического планирования, для дискуссий по самым актуальным вопросам реализации стратегических планов и программ развития городов и регионов России.

Все эти годы Форум проводится в Санкт-Петербурге, и это далеко не случайно. Ведь именно Санкт-Петербург – первый город России, разработавший свой Стратегический план. Стратегический план Санкт-Петербурга начал разрабатываться осенью 1996. Завершив его разработку 1 декабря 1997 года, Санкт-Петербург стал первым городом в России, сумевшим создать документ принципиально нового типа.

Тематика Форума всегда была органически связана не только со специализированными вопросами стратегического планирования, но и с наиболее актуальными проблемами и вызовами, стоящими перед российской экономикой.

В первые годы проведения основное внимание участники форума уделяли разработке конкретных технологий и методов стратегического планирования. Насыщенными и содержательными были дискуссии, посвященные осмыслению новых контуров посткризисного мира и приоритетов стратегирования после 2009 года. В 2010-2012 годах в центре внимания участников Форума находятся вопросы поиска новых целей и ресурсов стратегического развития городов и регионов.

Новый этап в содержании дискуссий форума связан с разработкой Федерального Закона о стратегическом планировании. С принятием Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» деятельность по стратегическому управлению как и сами документы планирования социально-экономического развития были легитимизированы и введены в правовые рамки. В этой связи Форум 2014 года пройдет под девизом: обновление стратегий, обновление смыслов.

Цель Форума 2014 года, по мнению его организаторов – способствовать содержательному обновлению, переосмыслению региональных и муници-



пальных стратегий с учетом современных реалий: продолжающейся глобальной экономической нестабильности и необходимости ускорения регионального развития страны.

Организаторами Форума выступили государственные органы законодательной и исполнительной власти, ведущие экспертные центры страны: Государственная Дума РФ, Министерство регионального развития РФ, Министерство финансов РФ, Министерство экономического развития РФ, Правительство Санкт-Петербурга, Фонд «Центр стратегических разработок», МЦСЭИ «Леонтьевский центр».

Активное участие в организации работы Форума принимают вузы Санкт-Петербурга и Москвы, представители профессиональных сообществ и ассоциаций, в том числе Союз архитекторов России, Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», Санкт-Петербургский государственный экономический университет, Российский государственный гидрометеорологический университет, Санкт-Петербургский государственный университет, Совет по изучению производительных сил (СОПС), Центр экономики инфраструктуры ОАО «РЖД», Ассоциация инновационных регионов России, Союз российских городов.

Интересными и содержательными представляются тематические блоки, ежегодно обсуждаемые на Форуме. В 2014 году в качестве таких ключевых блоков, интегрирующих многочисленные дискуссии и мероприятия, выступают:

- новые рамки стратегирования;
- федеральные инициативы для регионального развития;
- «локомотивы России» (городские агломерации и региональные проекты как драйверы экономического роста);
- межрегиональное (приграничное) сотрудничество;
- культура как стратегический ресурс;
- ценности устойчивого развития (потенциал «зеленой экономики», взаимодействие города и села).

Двухдневная программа Форума интегрирует свыше тридцати разнообразных мероприятий. В том числе в рамках Форума 27 октября состоится финальный тур Конкурса городских стратегий, в котором принимают участие муниципальные образования Российской Федерации с населением более 95 тыс. человек официально утвердившие стратегический документ в период с 1 января 2011 года по 1 июня 2014 года.

ТРЕБОВАНИЯ К РУКОПИСЯМ НАУЧНЫХ СТАТЕЙ, ПРЕДСТАВЛЯЕМЫМ ДЛЯ ПУБЛИКАЦИИ В ЖУРНАЛЕ

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

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

3. Требования к структуре статьи:

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

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

кращения 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-omgru-21.pdf> (дата обращения 10.01.2007)
- Абрамов А.М. Молчание профессионалов // Независимая газета. 2010. 27 мая.

- О внесении изменений в статью 30 закона Ненецкого автономного округа «О государственной службе Ненецкого автономного округа»: закон Ненецкого автономного округа от 19 мая 2006 года №721-ОЗ // Собрание депутатов Ненецкого автономного округа. 2008. 24 мая.
- Россия и мир: гуманитар. проблемы : межвуз. сб. науч. тр. / С.-Петерб. гос. ун-т вод. коммуникаций. 2004. Вып. 8. С. 64-81.
- Фенухин И.В. этнополитические конфликты в современной России: на примере Северо-Кавказского региона: диссертация на соискание ученой степени кандидата политических наук. М., 2002. 178 с.
- Deming, W. Edwards (William Edwards). The new economics for industry, government, education / W. Edwards Deming. 1900. 367 p.
- Об арбитражных судах в Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 28 апреля 1995 г. № 1-ФКЗ (в ред. от 12 июля 2006 г.) // Собрание законодательства РФ. 1995. № 18. Ст. 1589.
- Шпер В.Л. Снова о качестве, определениях и сопутствующих материях // Методы менеджмента качества. 2002. № 1. С. 43-47.
- О введение надбавок за сложность, напряженность и высокое качество работы [электронный ресурс]: указание Министерства социальной защиты Российской Федерации от 14 июня 1992 г. № 1-49-У. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

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

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

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

а) аннотация с обязательным указанием названия статьи, фамилии и инициалов автора **с переводом на английский язык**. Аннотация должна соответствовать требованиям ГОСТ 7.9-95 «Реферат и аннотация. Общие требования». 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.

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 финансовой кризиса 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!

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.

0.12. Ответственность за достоверность указанных сведений несет автор статьи.

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

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

а) несоответствие представляемого в редакцию материала тематике журнала

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

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

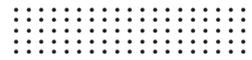
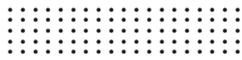
Авторам бесплатно высылается один авторский экземпляр журнала. Плата за публикацию статьи в журнале с аспирантов не взимается. Дополнительные экземпляры можно приобрести, сделав соответствующий заказ в редакции.

Адрес редакции: 620990, г. Екатеринбург, ул. 8-е Марта, 66, к. 25,

тел. (343) 257-27-68

(343) 2517-863

e-mail.: nvestnik@uapa.ru



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 // Nezavisimaya 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.
- 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.

Examples of structured abstracts:

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

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

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

Results. Based on the dynamics of basic macroeconomic indicators, based on evidence-based approaches and expertise, as well as own conclusions, investigated the relationship between the objectives of fiscal and monetary policies of the EU in the current crisis

conditions of economic development in the Eurozone. Comparing the effects of financialization of the modern economy with the consequences of overproduction in the real sector of developed economies during the Great Depression (30-ies. Twentieth century.) author concludes the existence of contradictions in the implementation of fiscal and monetary policies of the EU to overcome the consequences of the present crisis.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Results and practical significance. The tendencies of socio-economic development of coal profile municipalities of Perm region under restructuring are identified. Justified

factors that increase the negative impact of structural adjustment programs on territorial development. Identified areas most affected by restructuring, and the key disadvantages of territorial development programs implemented.

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

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

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

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

12. Decision on the publication of the materials submitted is taken by the editorial board. Reasons for a decision against publication may include:

a) a discrepancy between the subject of the article and the fields covered by the journal

b) a discrepancy between the article and the publication specifications of the journal

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

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

Address of the editorial board: 620219, Ekaterinburg, 8 Marta Street, 66, room № 525.

Tel. 343 2517 825; 343 2517 863.

E-mail.: nvestnik@uapa.ru



Журнал выходит ежеквартально

Учредитель и издатель:

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

Адрес редакции:

620990, Екатеринбург, ул. 8 Марта, 66.

Телефоны:

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

e-mail: nvestnik@uapa.ru

<http://www.uapa.ru>

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

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

Дизайн-макет

А.А. Панов

Компьютерная верстка

Е. Чернавская

В работе над журналом принимали участие сотрудники библиотеки
Е.В. Макеева и С. П. Кожина

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

Подписано в печать 25.09.14
Формат 60 x 84 1/8. Гарнитура «Times New Roman». Усл. печ. л. 12. Тираж 999.
Отпечатано РИО Уральского Института управления – филиала РАНХиГС.
Заказ № 87