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

ISSN 2304-3385

МУНИЦИПАЛИТЕТ:
ЭКОНОМИКА и УПРАВЛЕНИЕ

№ 1(6) март 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 политики 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).

© Уральский институт-филиал РАНХиГС, 2014

СОДЕРЖАНИЕ

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНОЙ ЭКОНОМИКИ И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Пешина Э.В., Стрекалова А.А.
Модели взаимодействия национального, субнационального и местного уровней управления в зарубежной научной мысли федерализма. 5

Выдрин И.В.
Россия на пороге очередной муниципальной реформы? 21

Балынская Н.Р.
Взаимодействие органов местного самоуправления со средствами массовой информации. 27

Русинова А.С.
Теоретические аспекты статусной ответственности муниципального служащего 31

СОВРЕМЕННЫЕ ТЕНДЕНЦИИ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

Тургель И.Д.
Межмуниципальное сотрудничество в РФ: опыт экономико-статистического анализа. 35

Маковкина С.А.
Методические рекомендации по совершенствованию системы стратегического планирования социально-экономического развития крупных муниципальных образований РФ 41

Бегунова О.В.
«Муниципальный стандарт» как инструмент повышения инвестиционной привлекательности муниципального образования 50

Усова Н.В.
Стратегии развития локальных потребительских рынков крупных городов Свердловской области: приоритеты, механизмы, проблемы координации 57

СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ СОВРЕМЕННОГО ГОРОДА

Оруджиева А.Г.
Развитие системы городов Урала в двадцатом столетии 68

Козлова О.А., Суханова Н. С.
Роль ВУЗа в социокультурном развитии малых и средних городов России 78

Ладыгин В.В.
Практика функционирования городских некоммерческих бизнес-инкубаторов в России 85

Спирина Н.А.
Мониторинг эффективности брэндинга вуза на образовательном рынке крупнейшего города 96

Требования к рукописям научных статей 104

CONTENT

THEORETICAL BASICS OF MUNICIPAL ECONOMY AND DEVELOPMENT OF LOCAL SELF-GOVERNMENT

Peshina E.V., Strekalova A.A.
Interactive models of national, sub-national and local government in a foreign scientific idea of federalism 5

Vidrin I.V.
Is Russia on the brink of yet another reform? 21

Balinskaya N.R.
Cooperation of local self-government and mass-media 27

Rusinova A.S.
Theoretical aspects of status responsibility of a municipal servant 31

MODERN TRENDS OF SOCIAL-ECONOMIC DEVELOPMENT OF MUNICIPAL ENTITIES

Turgel I.D.
Intermunicipal cooperation in Russia: experience of an economic-statistical analysis 35

Makovkina S.A.
Methodological recommendations on improving the system of strategic planning of social-economic development of large municipal entities in Russia 41

Begunova O.V.
"Municipal standard" as a tool for promotion of investing attractiveness of a municipal entity 50

Usova N.V.
Development strategy of consumer markets of big cities: priorities, mechanisms, coordination 57

SOCIAL-ECONOMIC DEVELOPMENT OF A MODERN CITY

Orudzhiyeva A.G.
Development of the Urals cities in XX century 68

Kozlova O.A., Sukhanova N.S.
Role of university in socio-cultural development of small and medium cities of Russia 78

Ladigin V.V.
Functioning experience of urban non-commercial business-incubators in Russia 85

Spirina N.A.
Monitoring of branding effectiveness of higher schools on educational market of the biggest city 96

Requirements to publication of articles 107

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНОЙ ЭКОНОМИКИ И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

МОДЕЛИ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ НАЦИОНАЛЬНОГО, СУБНАЦИОНАЛЬНОГО И МЕСТНОГО УРОВНЕЙ УПРАВЛЕНИЯ В ЗАРУБЕЖНОЙ НАУЧНОЙ МЫСЛИ ФЕДЕРАЛИЗМА

Пешина Э.В.

доктор экономических наук, профессор, заведующая кафедрой государственных и муниципальных финансов, Уральский государственный экономический университет (Россия), 620144, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 Марта/Народной Воли, 62/45, peshina@yandex.ru

Стрекалова А.А.

ассистент кафедры государственных и муниципальных финансов, Уральский государственный экономический университет (Россия), 620144, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 Марта/Народной Воли, 62/45, strekalova@usue.ru

УДК 342.24
ББК 66.033.123

В основе настоящего исследования: рассмотрение федерализма как нормативной теории отношений внутри общества и/или государственного устройства в эволюции мировой зарубежной научной мысли федерализма; определение роли и значимости местных органов власти в федеративных государствах в конкретных исторических условиях; обоснование процессов возникновения «новых» видов теорий федерализма усложнением межправительственных отношений и управления.

Ключевые слова: федерализм, федерация, межправительственные отношения, межправительственное управление.

Peshina E.V., Strekalova A.A.
INTERACTIVE MODELS OF NATIONAL, SUBNATIONAL AND LOCAL GOVERNMENT IN A FOREIGN SCIENTIFIC IDEA OF FEDERALISM

The main purpose of the research is consideration of federalism as a normative theory of relations within the society and/or state structure in the evolution of the world foreign scientific idea of federalism; determination of the role and importance of local bodies of power in federative states in certain historical conditions; substantiation of processes concerning emergence of "new" types of federalism theories, complication of intergovernmental relations and control.

Key words: federalism, federation, intergovernmental relations, intergovernmental control.

© Пешина Э.В., Стрекалова А.А., 2014

Пешина Э.В., Стрекалова А.А.

При изучении зарубежных концепций, теорий, моделей федерализма авторы настоящей статьи столкнулись с тем, что в русскоязычной литературе существует ограниченный массив информации, имеющий следующие недостатки: 1) носит в обобщенном виде описательный, а не содержательный характер; 2) отсутствует указание автора, временного периода, страны происхождения и причин возникновения, функционирования той или иной концепции, теории, модели; 3) вопрос о роли местного управления остается за пределами исследований российских ученых с периода возникновения федерализма как сложного политического территориального устройства.

Изучение концепций, теорий, моделей федерализма, обоснованных представителями мировой зарубежной научной мысли, позволило их сгруппировать в следующие основные направления:

первое направление — основоположники теоретических положений федерализма и теоретики аутентичного федерализма;

второе направление — федерализм в интеграционных межгосударственных исследованиях;

третье направление — практические концепции, теории и модели федерализма, нашедшие применение не только в стране происхождения, но и получившие дальнейшее распространение в других странах;

четвертое направление — концепции и теории федерализма в отдельных, предметных областях исследований и применяемые для всех видов власти: унитарных, федеративных и конфедеративных.

Авторы настоящей статьи в каждом из четырех вышеперечисленных направлений акцентировали внимание на роль местных органов власти в конкретном историческом периоде и/или существующей нормативной теории.

Первое направление — основоположники теоретических положений федерализма и теоретики аутентичного федерализма, которые местное управление отождествляли с народом и оценивали поразному.

К *основоположникам* теоретических положений федерализма относят автора теории «государственного суверенитета» — французского политика и юриста Жана Бодена (1529/1530–1596 гг.). Демократию Ж. Боден оценивал отрицательно, объясняя, что «народ — это зверь многоголовый и лишенный рассудка, он с трудом делает что-то хорошее. Доверять ему решение политических дел — это все равно, что спрашивать совета у безумного».

На основе «государственного суверенитета» Ж. Бодена, в сочетании с идеями договора между группами, образующими общество, была сформулирована «федеративная теория народного суверенитета» немецким философом, юристом Йоханнесом Альтузиусом (1557/1563–1638 гг.). Модель государства, согласно Й. Альтузиусу, должна строиться «снизу вверх»: с небольшого уровня общин и городских коммун, добившихся самоуправления, до целого государства, что обеспечивало бы целостность субъектов такого государства.

Федеральную теорию «монархического суверенитета» обосновал французский философ и теоретик анархизма Пьер Жозеф Прудон (1809–1865 гг.) в работе «О федеративном принципе и необходимости восстановить революционную партию» (1863 г.) [1]. Согласно П.Ж. Прудону государство представляет совокупность договоров, связывающих общество в единое целое, все части которого, при этом, сохраняют свою автономию. Компетенции федеративного государства, согласно П.Ж. Прудону, должны быть ограничены, а основные функции возложены на местные сообщества.

В 1900 г. немецкий юрист, государствовед Георг Еллинек или Йеллинек (1851–1911 гг.) в работе «Общее учение о государстве» (иногда переводят как «Право современного государства») [2] формулирует положения теории несуверенных государств (теория неограниченного, полного суверенитета; унитарная, централистская теория федерализма), согласно которой на всей территории единого государства может существовать только один суверенитет.

Теоретиками аутентичного федерализма являются: израильско-американский мировой политолог Д. Дж. Элазар (1934–1999 гг.), американский ученый Винсент Остром (1919–2012 гг.), которые проводили параллели между федеративным принципом устройства государства, демократией и самоуправлением. Под федерализмом Д. Элазар понимал «синтез самоуправления и долевого правления через конституционное соучастие во власти на основе децентрализации». Согласно В. Острому при федерализме «управляет не правительство, как при демократии, а народ, стремящийся к созданию оптимальных политико-правовых предпосылок для занятия разнообразной повседневной деятельностью» [3, с. 20–21].

Обозначенные выше основные теоретические положения федерализма явились фундаментом дальнейших и современных научных исследований.

Второе направление — федерализм в интеграционных межгосударственных исследованиях, в котором местное управление не являлось предметом самостоятельного исследования.

Данное «интеграционное» направление авторами статьи выделено на основании того, что интеграция (от лат. integratio — «соединение»)

представляет собой процесс объединения частей в целое. Данное направление многие исследователи называют «федерация в федерации» (federation in federation), отражающее современный процесс вхождения федеративных государств в Европейский Союз.

В данное направление включены теоретические исследования, включающие интеграцию на межгосударственном уровне:

основатель Панъевропейского союза (1922 г.) — австрийский политик и философ Рихард Николаус Куденхове-Калерги (1894–1972 гг.). В 1923 г. вышла его работа под названием «Пан-Европа» (англ. Pan-Europa). В качестве принципов единой Европы провозглашались: свобода, мир, экономическое процветание и культура.

представители интегрального федерализма: французский писатель Роберт Арон (1898–1975 гг.), руководитель европейского союза федералистов Александр Марк (Александр Маркович Липянский, 1904–2000 гг.), швейцарский философ Дени де Ружмон (1906–1985 гг.). В основе теории интегрального федерализма — дезинтеграция национальных государств, расчленение их на более мелкие единицы (регионы), на основе которых и предполагалось создать европейскую федерацию.

Третье направление — практические концепции, теории и модели федерализма, нашедшие применение не только в стране происхождения, но и получившие дальнейшее распространение в других странах. В данном направлении местное управление рассматривается как «народ, население» — главная ценность государства.

Прежде чем начать рассмотрение третьего направления, следует напомнить, что самое большое разнообразие типов федерализма миру «подарила» история США. Для более глубокого понимания истории возникновения и функционирования типов федерализма в США, данная страна рассмотрена самостоятельно, поскольку именно американские концепции, теории и модели зачастую тиражировались другими странами.

Уровни федеральной системы США: федеральное (национальное) правительство, государственные правительства (правительства штатов), местные правительства (местное управление).

Концепцией федерализма США 1789–1825 годов являлся *национально-центричный федерализм (nation-centered federalism),* который соответствовал федералистскому направлению.

Национально-центристский федерализм — «вид федерализма, который отстаивал министр финансов США (1789–1795 гг.) Александр Гамильтон, председатель Верховного суда Джон Маршалл, и 16-й Президент США Авраам Линкольн. Эта концепция утверждает, что правительства штатов могут рассматриваться в качестве подчиненного федеральному правительству» [4].

Значимый вклад в исследование федерализма данного периода внесли авторы сборника 85 статей «Записки Федералиста» (1787–1788 гг.) [5]: американские государственные деятели Александр Гамильтон (1755/1757–1804 гг.), Джон Джей (1745–1829 гг.) и четвертый президент США Джеймс Мэдисон (1751–1836 гг.). Авторы «Записок Федералиста» защищали концепцию партии федералистов, сторонников сильной централизованной власти.

Государственно-центричный федерализм (state-centered federalism) являлся концепцией федерализма США 1825–1868 годов и соответствовал антифедералистскому направлению.

Государственно-центричный федерализм — «вид федерализма, который отстаивал Томас Джефферсон и Джон Калхун. Эта концепция гласит, что национальное государство, как и сами государства, образованы народом, поэтому национальное правительство должно быть подчинено государственным правительствам» [4].

Синонимом государственно-центричного федерализма является государственный федерализм [6, с. 67].

В период государственно-центричного федерализма появляется *теория прав штатов (theory of states' rights)*. Основой «концепции о правах штатов послужила десятая поправка (Билль о правах (англ. Bill of Rights)) Конституции США в 1791 году» [7]. Поправка номер 10 Конституции США закрепляла, что «полномочия, которые не делегированы Соединенным Штатам настоящей Конституцией и не запрещенные для отдельных штатов, сохраняются соответственно за штатами, либо за народом».

Основными авторами данной теории выделяют: известного политика, третьего Президента США Томаса Джефферсона (1743–1826 гг.) и ведущего американского политика и политолога первой половины XIX века Джона Колдуэлла Калхуна (1782–1850 гг.).

Основные положения федерализма теории прав штатов: 1) недопустимо сосредоточение обширных полномочий в федеральном правительстве; 2) любые полномочия, не прописанные для федерального правительства в Конституции должны сохраняться для правительств штатов; 3) каждый штат имеет свои собственные интересы, потребности и полномочия; 4) государственные и местные правительства лучше знают потребности своих граждан, чем федеральное правительство; 5) право любого штата на выход из создан-

ного союза; 6) штаты обладают правом ратификации федеральных законов на своей территории.

Развитие концепций национально-центричного и государственно-центричного федерализма способствовало становлению теории *дуального федерализма (dual federalism)*, характеризующей разделение предметов ведения между федерацией и субъектами федерации таким образом, чтобы оба уровня управления были независимы друг от друга и обладали самостоятельным суверенитетом. Понятие дуального федерализма используют и при характеристике объединения двух наций — диархия (др.-греч. διαρχία из δι- — «два» и □ρχων — «властитель, правитель», двоевластие).

Основоположником теории дуального федерализма является американский политик Джон Тейлор Кэролайн (1753–1824 гг.), опубликовавший в 1820 году работу «Истолкованное строительство и обоснованная конституция» [8].

Как отмечает профессор Мэрилендского университета, США, автор известного научного труда «Американское правительство: политические изменения и институциональное развитие» Кальвин Джиллсон (род. в 1949 г.): «дуальный федерализм — федеральная система XIX века, в которой два уровня власти были суверенны в различных сферах ответственности с небольшими пересечениями или возможностью обмена сфер ответственности» [6, с. 54].

Существенный вклад в изучение дуального федерализма внес президент Американской ассоциации политических наук Эдвард Самуил Корвин (1878–1963 гг.), (например, работа «Происхождение двойного федерализма», 1950 г. [9]) и др.

Как синонимы дуального федерализма используют понятия: «классический федерализм» [10, с. 134], «двойная государственность», «двойной суверенитет», «двойной федерализм», «layer-cake federalism» [11] (федерализм, подобный слоеному пирогу (торту)), «дуалистический федерализм», «федерализм равновесных федеративных отношений» и т.д.

Период возникновения и функционирования дуального федерализма, даже в рамках одной страны — США, учеными подразделяются по разному: 1789–1901 гг. [7]; 1868–1913гг. [12]; 1850–1950 гг. [6, с. 67]. Объяснение данных периодов, на примере США, связано с Конституцией США и решениями Верховного суда США: 1789 г. — вступление в силу после ратификации новой Конституции; 1850 г. — дело Верховного суда США «Дредд Скотт против Сэнфорда»; 1868 г.: ратификация 14 поправки Конституции (толкование сомнений в пользу федерации, которые многие ученые связывают с началом будущей федеральной экспансии).

В период дуального федерализма появляются первые сравнительные исследования федерализма (1931) [13], дискуссии, что федерализм основан на устаревшей экономической философии и, что самое важное: «была проведена экспертиза административной и финансовой, а не правовых аспектов федеративной системы. В результате чего были сформулированы выводы о важной роли администраторов, политических партий и групповых интересов в работе федеральной системы; значимости уровня взаимодействия и взаимозависимости, а не независимости, между правительствами федерации в административных и финансовых вопросах. На новый уровень был поставлен вопрос изучения межгосударственных (межправительственных) отношений» [14]. По мнению Р.Л. Уоттса именно данные положения, с целью описания сложившейся ситуации, способствовали возникновению «другой», «новой» теории федерализма — кооперативной.

Концепция межправительственных отношений (Intergovernmental relations, IGR) возникает именно в 1930 годы [15, с. 225], а первым, кто связал федерализм и межправительственные отношения был профессор Иллинойсского университета, США Клайд Франк Снайдер (1871–1969 гг.) в 1937 г. [16].

Кооперативный федерализм (cooperative federalism) свое первое теоретическое название нашел в работе английского социолога Беатрисы Вебб, урождённой Поттер (1858–1943 гг.), которая ввела термин «ведение коллективных переговоров» в работе «Кооперативное движение в Великобритании» (1891 г.) [17]. Впоследствии, в 1938 г. в работе американской политолога и консультанта федерального правительства США Джейн Перри Кларк Кэри (1898–1981 гг.) в работе «Возникновение нового федерализма» (1938 г.) [18] были определены основные положения «нового» кооперативного федерализма, заменяющего «дуальный федерализм».

«Новый» (кооперативный) федерализм Дж. П. Кларк Кэри был тождественен «новому курсу» (англ. New Deal) политики 32-го президента США (1933–1945 гг.) Франклина Делано Рузвельта (1882–1945 гг.). «Новый курс» включал программы, принятые в течение первого срока президентства (1933–1938 гг.) в ответ на великую депрессию США.

К. Джиллсон определяет кооперативный федерализм как «федерализм середины XX века, в котором практически все функции ответственности разделены между национальным, государственными и местными правительствами» [6, с. 58].

При кооперативном федерализме субъекты федерации и муниципалитеты представляют подчинен-

ные звенья единого административного аппарата с задачами эффективных действий по реализации целей, определенных федеральным правительством.

Как синонимы кооперативного федерализма используют понятия: неофедерализм [19], федерализм сотрудничества [20], координированный федерализм [21, с. 4], переговорный федерализм [22, с. 76], «marble-cake federalism» [11] (федерализм, подобный мраморному пирогу (торту)), интерактивный федерализм [23].

Следует отметить, что понятия «layer-cake federalism» и «marble-cake federalism» прочно вошли в теорию федерализма и содержатся в глоссарии многих известных изданий. Так, например, «концепция федерализма мраморного торта предполагает сотрудничество и совместную деятельность трех уровней власти, в отличие от более традиционных отношений федерализма слоеного торта, где все три уровня власти полностью или частично разделены» [24].

Сравнивая дуальный федерализм, государственно-центричный федерализм (теорию прав штатов) и кооперативный федерализм можно привести следующую цитату: «*сторонники прав штатов* считают, что Конституция представляет собой компактное соглашение между штатами и федеральным правительством. Штаты и федеральное правительство являются высшими в своей собственной сфере. Правительства штатов ни в коем случае не являются подчиненными федеральному правительству. *Сторонники дуального федерализма* опираются на десятую поправку Конституции и утверждают, что федеральное правительство не может «вторгнуться» во власть, которая зарезервирована для штатов. Люди, а не государства (штаты), объединенные федеральным (национальным) правительством, выступают за совместную деятельность в государственно-национальных отношениях.

Сторонники кооперативного федерализма утверждают, что статьи о верховенстве федерального правительства необходимы и уместны как гаранта власти Конституции, даже если действия федерального правительства касаются государственных функций штатов. Кооперативный стиль федерализма получил распространение во время Нового курса 1930-х годов и продолжал свой импульс после Второй мировой войны, где рассматривал федеральное правительство и правительства штатов в качестве партнеров, но федеральное правительство определяло общую политику для правительств штатов» [25, с. 20].

Кооперативный федерализм в США, как правило, относят к периоду 1933–1964 гг.

Развитие и усложнение межгосударственных (межправительственных) отношений способствует популяризации данной тематики. Американский политолог, профессор Уильям Андерсон (1888–1975 гг.), работавший с 1947 по 1955 гг. в различных правительственных комиссиях (в том числе и по межправительственным отношениям) в 1960 г. публикует работу «Обзор вопросов межправительственных отношений» [26]. В данной работе И. Андерсон доказывает, что «нет никаких межгосударственных отношений, а есть только отношения между должностными лицами, которые управляют в разных ролях в разнообразных и многочисленных подразделениях правительств» [27, с. 3]. Необходимость отражения реалий действительности способствует возникновению «нового» федерализма, получившего свое название «из уст президента» — *креативный федерализм* (creative federalism). Креативный федерализм связывают с 36-м президентом США (1963–1969 гг.) — Линдоном Бэйнсом Джонсоном (1908–1973 гг.) и его программой «Великое общество» (Great Society), предусматривающей проведение ряда серьёзных социальных реформ, целью которых были искоренение бедности и расовой сегрегации.

Для креативного федерализма характерно: 1) тесное сотрудничество национального, государственных и местных органов власти; 2) расширение роли национального правительства в целях достижения социально-значимых результатов; 3) совместное планирование, разработка и финансирование национальных программ; 4) использование национальным правительством государственных и местных органов власти в качестве посредников для реализации своей политики; 5) партнерство «национального правительства, государств, городов, округов, школьных округов и некоммерческих организаций» [28]; 6) перегруженный механизм сотрудничества и «сквозных правил»; 7) расширение системы грантовой помощи (категориальные гранты) государственным и местным органам власти с использованием финансирования частных организаций; 8) взаимодействие национального правительства с местными органами власти, иногда минуя власти штатов, объясняя, что местные правительства являются краеугольными камнями (англ. cornerstone) концепции межправительственных отношений (IGR).

Как синонимы креативного федерализма используют понятия: творческий федерализм, созидательный федерализм, централизованный федерализм [29] (аналогично канадской модели исполнительного федерализма), разрешительный федерализм (permissive federalism — федерализм сильного национального правительства, при котором государственной власти (штатам) разрешается или не разрешается действовать. Хотя федерализм, как правило, предполагает, что национальные и государственные органы власти

будут делить власть, разрешительный федерализм утверждает, что право поделиться властью принадлежит национальному правительству. Разрешительный федерализм был доминирующим в США в таких вопросах, как гражданские права, в 1960 годах» [29].

Ученые практически единодушны во мнении, что креативный федерализм в США соответствует периоду 1964–1969 годов.

В период креативного федерализма, что неудивительно при развитии и усложнении межправительственных отношений, выделяют две параллельные модели: частокольный и технократический федерализм.

Частокольный федерализм (picket fence federalism), несмотря на недолгий срок своего существования, также стал предметом изучения ученых. Авторы монографии «Трансформация управления на государственном и местном уровнях»: Д. Шафритц (Высшая школа общественных и международных отношений Университета Питтсбурга, США), Е. Расселл (университет Ла Троб, Австралия), Х. Борик (департамент политологии колледжа Мухленберга, США) определяют частокольный федерализм как «федерализм, при котором специалисты различных бюрократических структур всех уровней государства осуществляют значительную власть над межправительственными программами» [25, с. 162]. Далее, авторы монографии поясняют, что «чиновники в частокольном федерализме являются перемычками забора (на национальном, государственном и местном уровнях), а сам забор — это пикеты в областях: образование, здравоохранение, инфраструктура, городское развитие и т.д. Впервые данное сравнение было произведено Губернатором Штата Северной Каролины Стенфордом Тэрри в своей книге «Буря над государствами» (1967 г.)» [24, с. 142].

Иллюстрируют в экономической литературе частокольный федерализм как забор, в котором конкретные программы и стратегии (изображенные в виде вертикальных пикетов в забор — как правило, образование, здравоохранение, инфраструктура и т.д.) привлекают все уровни власти — национальные, государственные и местные (изображается в виде горизонтальных досок в заборе).

Впоследствии «частокольный федерализм» приобрел более современную форму и название — модель «технократического федерализма».

Технократический федерализм (technocratic federalism) нашел свое теоретическое обоснование в работах:

Д.Дж. Элазара «Проклятие большого бизнеса или к пост-технократическому федерализму» (1973 г.) [30];

американского политолога Самуэля Хатчисона Бира (1911–2009 гг.) в работе «Федерализм, национализм и демократия в Америке» (1977 г., опубликована работа в 1978 г.) [31]. Согласно С.Х. Биру «принятие решений происходит на основе технической экспертизы новых профессионалов. Особенностями этого нового влияния является то, как оно способствует подъему компенсационной власти межправительственного лобби. Под межправительственным лобби я имею в виду губернаторов, мэров, окружных руководителей и других людей у власти, как правило, выборных, которые осуществляют обязанности в государственных и местных органов власти» [31, с. 18].

Технократический федерализм характеризуется: 1) сращиванием в рамках одной функциональной связи (одного ведомства) федеральных элит с представителями субъектов федерации, местных властей, частных компаний, фирм, отдельных групп избирателей, что ведет к созданию закрытых корпоративных взаимосвязей; 2) подменой функциональных, социально-значимых целей государственной деятельности собственными личными интересами; 3) переход от гражданского общества и политических партий к профессионально-бюрократическим структурам.

Экономический спад 1970-х годов значительно подорвал авторитетность государственного планирования, как в Америке, так и в Западной Европе. Люди осознали, что процесс разработки различных планов сам по себе не может привести к впечатляющим результатам. «Великие ожидания вашингтонских политических планировщиков тормозились на местном уровне реализации. Люди все больше понимали, что фактическая реализация заданной политики важнее, чем планирование и анализ политики. В связи с чем, возникла потребность в государственных менеджерах, имеющих управленческий опыт реализации, исполнения задач и которые могли бы контролировать фактическую реализацию сложных политических планов на местном уровне. Основные акценты смещаются от планирования и анализа политики к управлению реализацией политики [32].

Именно в 1970-е годы формируется концепция межгосударственного управления (intergovernmental management, IGM), берущая начало с изданий:

«Принципы научного управления» (1911 г.) американского инженера Фредерика Уинслоу Тейлора (1856–1915 гг.);

фундаментальной работы «Общее и промышленное управление» (1916 г. на фр., 1949 г. на англ.) французского инженера Анри Файоля (1841–1925 гг.) в которой он выделил 14 принципов и 6 элементов управления;

«Административного управления POSDCORB»

(1937 г.) авторов: профессора, американского специалиста по вопросам управления Лютера Халси Гулика (1892–1993 гг.) и английского исследователя по вопросам управления Линдалла Урвика (1891–1983 гг.).

Данные социально-экономические и политические изменения с полным правом «давали» Р.М. Никсону начать «новый федерализм».

Новый федерализм (new federalism). Новый федерализм является политической философией децентрализации, или передачи отдельных полномочий от федерального правительства к правительствам государств (штатов). В данный период происходит восстановление в штатах полномочий автономии и власти, которые они потеряли в период нового курса президента Ф.Д. Рузвельта.

Новый федерализм связывают с именами двух президентов США в период 1969–1989 годов.

Первый новый федерализм связан с именем Ричарда Милхауза Никсона (1913–1994 гг.) — 37-го Президента США (1969–1974 гг.).

Р.М. Никсон в начале президентского срока определил, что «после трети века власть (сила), передаваемая от людей и государств в Вашингтон будет временем для нового федерализма, в котором власть (сила), средства и ответственность будут направлены из Вашингтона в штаты и народу» [33, с. 3].

В период нового федерализма Р.М. Никсона было реализовано: 1) упрощение межправительственных отношений, через положение, что государственные правительства и местные органы власти ближе к людям и лучше знают их потребности; 2) изменение распределения налоговых поступлений в пользу государственных правительств и местного управления; 3) расширение возможностей для получения федеральных грантов для государственных и местному управлению на формульной основе (автоматический процесс); 4) предоставления прав государственным правительствам и местному управлению самостоятельного решения о привлечении федеральных средств в свои программы; 5) категориальные гранты были объединены в целевые денежные субсидии федерального правительства штатам (block grants).

Как синоним нового федерализма Р.М. Никсона используют понятие «новый бюджетный федерализм» [27].

Второй новый федерализм определил Рональд Уилсон Рейган (1911–2004 гг.) — 40-й президента США (1981–1989 гг.).

Как отмечает профессор политологии и социальной политики государственного университета Нью-Йорка Ричард Натан в исследовании федерализма президентов от Р.М. Никсона (37-го Президента США, 1969–1974 гг.) до Б. Клинтона (42-го Президента США, 1993–2001 гг.): «чемпионом целей и идей федерализма среди более поздних президентов был Рональд Рейган. Несмотря на то, что президент Рейган не использовал фразу «новый федерализм», пресса часто использовала словосочетание «политика федерализма Рейгана» политика «смены и поворота назад» (swap and turn back) [33, с. 10]».

В период нового федерализма Р. Рейгана было реализовано: 1) сокращение грантов штатам и местным органам власти; 2) 79 грантовых программ были консолидированы в 9 целевых грантов с сокращением финансирования на 25%; 3) федеральные деньги шли непосредственно государственным правительствам, а не местным органам власти и некоммерческим организациям — таким образом, государственные правительства получили новые полномочия устанавливать собственные приоритеты в распределении денежных средств; 4) экономия бюджетных средств на федеральном уровне; 5) увеличение долга государственных правительств и местных органов власти.

Синонимом нового федерализма Р. Рейгана используют понятие «новый нормативный федерализм» [27], «новый, новый федерализм» (new, new federalism [24, с. 139]).

Принудительный федерализм (coercive federalism). «Принудительный (силовой) федерализм — неодобрительный (уничижительный) термин, чтобы описать федерализм 1960-х и 1970-х годов, подразумевая, что федеральное правительство применяет финансовую силу для принуждения государств (штатов) к своему диктату, невзирая на их собственные (местные) потребности» [6, с. 162].

Основные работы по научному осмыслению теории принудительного федерализма принадлежат:

американскому профессору Дж. Кинкейду в работах: «От кооперативного к принудительному федерализму» (1990 г.) [34], «От сотрудничества к принуждению в американском федерализме: условия, фрагментация и преимущество за 1780–1992 гг.» (1992 г.) [35];

американскому профессору государственного университета Нью-Йорка Джозефу Ф. Циммерману в работе «Преимущества в федеральной системе США» (1993 г.) [36];

президенту Американского общества по вопросам государственного управления, профессору Джорджтаунского университета (Вашингтон, США) Павлу Познеру (1998 г. [37], 2007г. [38]).

Дж. Кинкейд характеризует принудительный федерализм следующим образом: «межправительственные отношения переходят от «кооперативного

федерализма» до «принудительного федерализма», который характеризуется относительным снижением федеральной помощи для государственных и местных правительств, переориентации федеральной помощь от территорий к населению. Учащаются случаи нежелания федерального правительства финансировать совместные программы; расширение федеральных судебных актов в отношении штатов и местных органов власти, а также демонтаж межправительственных налоговых иммунитетов» [35, с. 334].

В более современной работе Дж. Кинкейд называет и исследует составляющие принудительного федерализма [39]: 1) федеральные гранты (почти две трети федеральной помощи уходят на выплаты физическим лицам в виде социального обеспечения; местные правительства получают из федерального бюджета около 5% вместо 15% в 1977 г.; усложнение правил для получения федеральных грантов); 2) прерывание государственных полномочий (верховенство федеральной власти над государственной приводит к возможностям вмешательства в дела штатов. С 1970 по 2004 год (за 34 года) Конгрессом США принято около 320 прерываний полномочий штатов по сравнению с 200 прерываниями, принятыми с 1789 по 1969 гг. (180 лет)); 3) мандаты (мандаты обнародуются федеральным правительством без соответствующего финансового обеспечения, чтобы помочь государственным и местным органам их выполнять); 4) налогообложение (федеральные ограничения о государственном налогообложении и заимствовании); 5) федерализация уголовного права (федеральное уголовное право более жесткое, нежели государственные, в связи с чем применение для властей штатов федерального уголовного права является принуждением); 6) сокращение федеральных межправительственных организаций (сокращение и ликвидация многих межправительственных организаций, существовавших десятилетиями); 7) снижение политического сотрудничества (федерального и государственных правительств по межправительственным программам).

С 1990-х годов, не только в США, но и во многих федеративных странах, появляются комплексные исследования: федерализма (federalism, FED), межорганизационных отношений (interorganizational relations, IOR), межправительственных отношений (intergovernmental relations, IGR) и межправительственного управления (intergovernmental management, IGM). Среди многочисленных исследований следует выделить: профессора университета Северной Каролины, США, Дейла С. Райта (1930–2009 гг.) с работой «Межправительственные отношения и межправительственное управление, исторические размышления и концептуальные сравнения» (1990 г.) [40], в которой исследована историческая эволюция этих понятий, начиная от начала федерализма в 1787 г.

При характеристике современной, текущей концепции, теории, модели федерализма в США (2013–2014 гг.) среди ученых нет единодушного мнения. Многие авторы считают, что идет период принудительного федерализма [41], федерализма деградации или обратного развития [6, с. 67], федерализма стимулирования экономики [24, с. 139], удобного федерализма (convenient federalism [42]), «федерализма децентрализации и укрепления государственных и местных органов власти» (decentralize and strengthen state and local governments [33, с. 12]) и т.д.

В мировой практике выделяют две канадские теории (исполнительный и конкурентный федерализм) и китайскую модель федерализма, сохраняющего рынок.

Исполнительный федерализм (executive federalism). Авторство данного понятия федерализма принадлежит профессору Йоркского университета (Канада), президенту канадской ассоциации политических наук Дональу Смайли [43] (1921–1990 гг.).

Как отмечает Р.Л. Уоттс: «исполнительный федерализм относится к процессам межправительственных переговоров, которые доминируют на руководителей различных правительств в рамках федеральной системы. Важность данного аспекта межгосударственных отношений в Канаде впервые была выявлена Дональдом Смайли в конце 1960 г. и уточнена в последующих его публикациях «Канада в вопросах», появившихся в период между 1972 и 1980 годами» [44, с. 3].

Д. Смайли определял исполнительный федерализм как «отношения между выборными и назначаемыми должностными лицами двух уровней управления и взаимодействие среди руководителей местного уровней» [44, с. 8].

Для исполнительного федерализма характерно [44]: 1) взаимозависимость федеральных, региональных и местных органов власти с поощрением интеграции совместной деятельности; 2) межправительственные: формальные и неформальные совещательные органы, советы, форумы, конференции; консультации и переговоры; соглашения, договоры, конвенции; 3) разнообразие вертикальных, диагональных и горизонтальных связей между различными политическими центрами принятия решений; 4) создание и эффективное функционирование органов межправительственного сотрудничества, межправительственных отношений; 5) ограничение возможностей правительственных партий для возникновения межправительственных конфликтов по партийным линиям; 6) ограниченный круг лиц и соответственно групп интересов

при принятии важных правительственных решений; 7) межправительственные переговоры по финансовым механизмам, трансфертам, грантам.

Исполнительный федерализм получил теоретическое осмысление и распространение в Канаде в 1960–1990 годы.

Как синонимы исполнительного федерализма используют понятия: административный федерализм [45, с. 252]; централизованный федерализм [10, с. 134] (аналогично американской модели креативного федерализма).

Конкурентный федерализм (competitive federalism), в основе которого лежит экономическая теория общественного выбора, как понятие ввел канадский политолог Альберт Бретон в статье «К теории конкурентного федерализма» (1987 г.) [46].

Согласно А. Бретону: «межправительственная конкуренция необходима по двум причинам: 1) как проверка силы политической власти (аналогично рыночной конкуренции компаний, при которой проверяется корпоративная мощность); 2) как невидимый механизм способности обеспечения максимальной общественной пользы» [47, с. 1]; «основой рационализации горизонтальной межправительственной конкуренции может служить модель Чарльза Тибу» [47, с. 8].

Согласно А. Бретону децентрализация способствует межправительственной конкуренции, которая, в свою очередь, побуждает политиков, чиновников и бюрократов к сокращению организационных расходов.

А. Бретон утверждает, что местные органы власти ближе к людям и поэтому могут более точно определить их потребности и удовлетворить их. Предпочтения людей в небольших населенных пунктах более однородны, чем предпочтения людей в более больших территориальных организациях.

Конкурентный федерализм в экономической литературе часто связывают с китайской моделью *«федерализм, сохраняющий рынок»* (market-preserving federalism). Выделяют несколько авторов, внесших заметный вклад в данную проблематику: профессоров Стенфордского университета (США) Рональда И. Маккиннона (1994 г.) [48], Барри Р. Вейнгаста (1995 г.) [49], профессора Калифорнийского университета (США) Габриэллу Монтинолу, профессора Школа экономики и менеджмента Университета Цинхуа (Китай) Йинги Цянь (1996 г.) [50] и др.

Согласно Барри Р. Вейнгаст, федерализм, сохраняющий рынок — это «особый тип федерализма, который ограничивает вмешательство (покушение) политической системы страны на свои рынки. Существует фундаментальное дилемма, стоящая перед правительством: правительство должно быть достаточно сильным, чтобы попытаться построить и защитить рынки, защищая права собственности и исполнения контрактов; правительство должно быть недостаточно сильным, чтобы поклоняться таким правилам» [49].

В работе «Китайский стиль федерализма: политическая основа экономического успеха» (1996 г.) авторы констатируют, на примере Китая, что «Политическая децентрализация, то есть вертикальное разделение властей, было особенно ценно для Китая, поскольку центральное правительство исключило другие средства ограничения самостоятельности. Горизонтальное разделение властей способствовало повышению конкуренции национальной экономики. Без способности местных органов управления уравновесить центральную власть процесс реформ был бы сокращен или приостановлен» [50, с. 52]. Авторы формулируют выводы, что «жизнеспособная система конкуренции в Китае была обеспечена тремя основными факторами: во-первых, политическая децентрализация расширила полномочия местного самоуправления, что положительно изменило взаимоотношения центральной и местной власти; во-вторых, переход экономики на прагматичный рыночно-ориентированный подход с сохранением принципов «социалистической рыночной экономики»; в-третьих, открытая экономика для мирового сообщества. Все эти три фактора способствовали становлению «китайского стиля федерализма»» [50, с. 52].

Четвертое направление — концепции и теории федерализма в отдельных, предметных областях исследований и применяемые для всех видов власти: унитарных, федеративных и конфедеративных.

К данному направлению отнесены: теории социального федерализма и фискального федерализма.

Социальный федерализм (social federalism) происходит от латинского «socialis» — общий, общественный, то есть название всего того, что связано с совместной жизнью людей, с различными формами их общения, в первую очередь того, что относится к обществу и общности, что имеет общественный и общностный характер.

В настоящее время социальный федерализм включает направления различных исследований. Приведем три основные:

первое — исследование социальных взаимодействий людей. Так, например, профессор Университета Толедо (штат Огайо, США) Брюс А. Кэмпбелл (в своей работе «Социальный федерализм: конституционные положения некоммерческих организаций в девятнадцатом веке Америки» (1990 г. [51]**)** изучает некоммерческие организации, ассоциации для реализации социально-значимых проектов в обществе;

второе — исследование механизмов взаимодействия уровней власти при реализации социальной политики. Канадский профессор Школы политических исследований Королевского университета Канады Кит Г. Бантинг — в работе «Три федерализма и межправительственное принятие решений» (2007 г. [52]) при анализе социальной политики современной Канады выделяет три модели федерализма: «классический федерализм (classical federalism) — социальные проекты и программы предоставляются федеральным правительством и правительством провинций в рамках своих юрисдикций без межправительственных согласований; федерализм распределения затрат (shared-cost federalism) — механизм, при котором инициатором социального проекта, программы выступает правительство провинции и получает софинансирование федерального центра на определенных условиях; федерализм согласованных решений (joint-decision federalism) — сложный механизм межправительственных соглашений по социальным проектам и программам, без возможности каких-либо инициатив в одностороннем порядке» [52, с. 138–141];

третье — исследование принципов разграничения полномочий между уровнями власти при реализации социальной политики. Ученые из Бельгии в своей работе «Социальный федерализм. Как лучше организовать многоуровневое государство благосостояния?» (2011 г.) исследуют «Интересные комбинации реализации социальной политики в рамках: параллельных полномочий (parallel powers), полномочий совместного ведения (concurrent powers), рамочных полномочий (framework powers), исключительных полномочий (exclusive powers) и т.д.» [53].

Как синоним социального федерализма используют понятие «федерализм социального обеспечения» (англ. social security federalism).

Фискальный федерализм (fiscal federalism). Впервые понятие фискального федерализма было введено американским экономистом немецкого происхождения Ричардом Абелем Масгрейвом (1910–2007 гг.) в работе «Теория публичных финансов» (1959 г.) [53].

В обобщенном виде фискальный федерализм представляет разделение государственных функций и финансовых отношений между уровнями власти в государстве.

Фискальный федерализм Р. А. Масгрейв связывал с мериторными благами — «это блага, спрос на которые со стороны частных лиц отстает от желаемого обществом и стимулируется государством, то есть концепция мериторики связана с интересами государства в целом, которые не проявляются в индивидуальных предпочтениях» [55, с. 76–77]. Основные примеры мериторных благ — культура, здравоохранение, образование и наука, которые способствуют развитию человека и общества.

Рассматривая федерализм, Р.А. Масгрейв констатировал, что «общественные услуги с выгодами в масштабах нации, переходят к центральному прави-

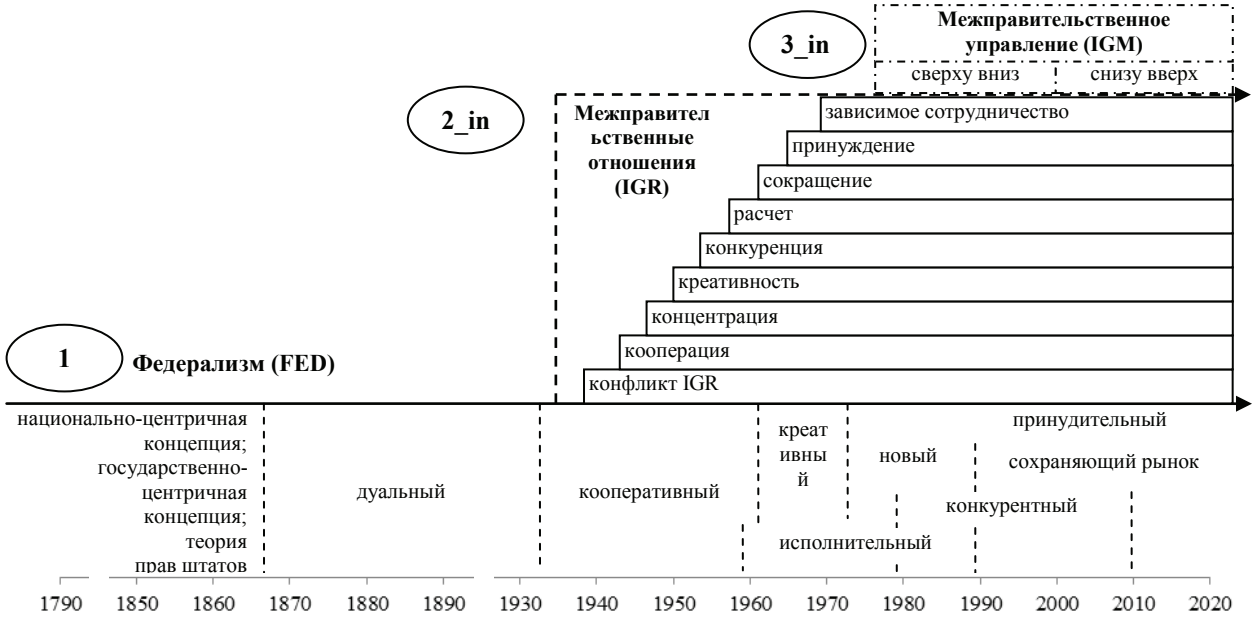


Рис. 1. Исторические периоды: федерализма (FED), межправительственных отношений (IGR), межправительственного управления (IGM) [6, 14, 15, 21, 40, 41]

тельству, а услуги с регионально ограниченными выгодами должны обеспечиваться правительствами более низкого уровня» [55, с. 548].

Основные вопросы, которые исследуются в фискальном федерализма — горизонтальные и вертикальные финансовые дисбалансы между уровнями власти.

Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) с 1965 г. по настоящее время ведет статистическую базу данных по многим показателям фискального федерализма стран мира (вне зависимости являются они федеральными государствами или нет). Авторы статьи акцентируют внимание, что местное управление является предметом самостоятельного изучения в фискальном федерализме ОЭСР.

В современной экономической литературе фискальный федерализм рассматривают как синоним понятий «финансовый федерализм», «бюджетный федерализм», «бюджетно-налоговый федерализм».

Проведенный анализ позволил обобщить исследование (рисунок) и сформулировать основные выводы.

Во-первых, практически все теоретические научные исследования и большинство практических типов (концепций, теорий, моделей) федерализма констатируют, что местное управление ближе находится к населению, лучше знает его проблемы, и, соответственно, при наличии соответствующих полномочий и финансовых ресурсов, обладает более эффективным управлением, нежели унифицированное управление из федерального центра. «Третичная» роль местного управления усиливается взаимодействием «четвертого вида федерализма», представленным некоммерческими, неправительственными организациями, ассоциациями, объединяющими жителей и бизнес с целью развития территории своего проживания.

Во-вторых, с 1789 г., времени образования первой в мире федерации и развития практико-ориентированного федерализма, экономическая мысль не выработала «идеальный, эталонный» тип федерализма, в котором баланс интересов федерации, субъектов федерации и местного управления был бы оптимальным. Баланс интересов определяется конкретной социально-экономической ситуацией в государстве, под воздействием внутренних (internal) и внешних (external) факторов. В период внутренних проблем (например, Великая депрессия в США) и внешних угроз (например, вторая мировая война) объем федеральной власти, и, соответственно ресурсов, возрастает за счет соответствующего сокращения полномочий и финансовых средств субъектов федерации и местного управления. В периоды стабилизации и развития экономики, происходит перераспределение полномочий и денежных средств в пользу субъектов федерации и местного управления. Причем данный «маятниковый эффект» всегда происходит через согласование федерального центра. В усредненном, местные бюджеты составляют не более 30% расходов консолидированных бюджетов стран.

В-третьих, исследование показало, что в основе характеристики типа федерализма заложены концепции межправительственных отношений и межправительственного управления. В соответствии с чем, при характеристике федерализма той или иной страны, логичней было бы использовать признаки: способ образования самой федерации (конституционный, договорной, смешанный); правовой статус субъектов федерации (симметричная федерация, ассиметричная федерация, симметричная федерация с элементами асимметрии); характер межправительственных отношений и управления (именно они определяют названия всех типов федерализма, возникших после дуального (см. рис.)).

В-четвертых, на рисунке представлено влияние на тип федерализма (FED): внутренних факторов (internal — сокращенно — in): (2_in) межправительственных отношений (IGR) и (3_in) межправительственного управления (IGM);

Во внутренних факторах фазы межправительственных отношений (IGR), согласно Д.С. Райту [40], (конфликт, кооперация, концентрация, креативность, конкуренция, расчет, сокращение, принуждение, зависимое сотрудничество) определяют характер союза государств федерации. Фазы межправительственного управления (IGM), характеризующаяся движением «сверху вниз» и «снизу вверх» определяет; а) ведущих участников; б) центральные функции; в) модели власти; г) разрешительные методы.

В заключение стоит привести высказывание Р.Л. Уоттса, что «задача ученых заключается в проведении критического, объективного и сравнительного анализа для лучшего понимания того, что требуется в создании нового федерализма/федерации или в улучшении уже существующего» [14].

Литература:

1. Proudhon P.-J. Du principe federatif et de la necessite de reconstituer le parti de la revolution. Paris, 1951. 96 p.
2. Общее учение о государстве (Право современного государства: Соч. д-ра Георга Еллинека, проф. Гейдельберг. ун-та.) / Пер. под ред. доц. С.-Петерб. ун-та В.М. Гессена и Л.В. Шалланда. С-Пб.: изд-во «Общественная польза», 1903. 532 с.
3. Остром В. Смысл американского федерализма: что такое самоуправляющееся общество / пер. с

англ. А. Оболонского. М.: Арена, 1993.
4. Federalism and American Political Development [e-resource]. URL: http://ernestmorgan.com›amgov/secure/c3.html (дата обращения 12.03.2014)
5. Американские федералисты: Гамильтон, Мэдисон, Джей. Benson, Chalidze Publications, 1990. 328 с.
6. Jillson C.C. American government: political change and institutional development [e-resource] / Cal Jillson. — 4th ed. Taylor & Francis Group, LLC. 2008. 521 p. URL: http://www.slideshare.net/nurputridp/cal-jillson-americangovernmentpoliticalchange (дата обращения 12.03.2014)
7. Boyd E. American Federalism, 1776 to 1997: Significant Events [e-resource]. URL: http://usa.usembassy.de/etexts/gov/federal.htm (дата обращения 12.03.2014)
8. Taylor J. Construction Construed and the Constitution Vindicated. Richmond: printed by shepherd and pollard. 1820 [e-resource]. Edited by Jon Roland. 2002. URL: http://www.constitution.org › Liberty Library (дата обращения 12.03.2014)
9. Corwin E.S. The Passing of Dual Federalism [e-resource], 36 VA. L. REV. 1, 17. 1950. URL: http://scholarship.law.duke.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2530&context=faculty_scholarship (дата обращения 12.03.2014)
10. Орлинская О.М. Основные концепции федерализма // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. 2012. № 3(17). Часть 1. С. 133–137.
11. Grodzins M. The Federal System, from Goals for Americans: The Report of the President's Commission on National Goals [e-resource]. 1960. URL: http://ssihs.wikispaces.com/file/view/The+Federal+System+(5).pdf (дата обращения 12.03.2014)
12. Reservations Concerning Federalism. The Original Design of U.S. Federalism. Federalism Basics. Page 3. State-Centered Federalism (1787–1868) [e-resource]. URL: http:// www.polls.uga.edu/pols1101/Federalism.pdf (дата обращения 12.03.2014)
13. Mogi S. The Problem of Federalism: A Study in the History of Political Theory [e-resource]. 1931. 2 vols. London: Allen and Unwin. URL: http://www.worldcat.org/identities/lccn-no96-27373 (дата обращения 12.03.2014)
14. Watts R.L. The historical development of comparative federal studies [e-resource]. URL: www.queensu.ca/iigr/.../wattsIPSA2007.pdf (дата обращения 12.03.2014)
15. Sapru R.K. Public Policy: Art and Craft of Policy Analysis — 2/E. New-Delhi. Learning Private Limited. 2011. 369 pp.
16. Snider C.F. County and township government in 1935–1936 / American Political Science review. Vol. 31. 1937. P. 909–916.
17. Potter B. The Co-operative Movement in Great Britain. London: Swan Sonnenschein & Co., 1891 // London School of Economics and Political Science, LSE [e-resource]. URL: http:// www. lse.ac.uk (дата обращения 12.03.2014)
18. Clark J.P. The Rise of a New Federalism: Federal-State Co-operation in the United States. New York: Columbia University Press, 1938. 156 p.
19. Скаво К., Скаво К., Шульц Л. Неофедерализм в США и выполнение федерального закона об очистке воздуха // Чиновник. 2000. № 1 (7).
20. Элазар Д.Дж. Сравнительный федерализм // Полис. 1995. № 5. С. 106–115.
21. Силинов П.М. Федерализм в зарубежных странах: конституционно-правовые и политические технологии. Диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук. М., 2005.
22. Зиберт Х. Эффект кобры: Как избежать заблуждений в экономической политике / Пер. с нем. М.: Новое издательство, 2005. 270 с.
23. Schapiro R.A. From Dualist Federalism to Interactive Federalism [e-resource]. EMORY Law Journal. 2006 / №1. URL: http://www.law.emory.edu/fileadmin/journals/elj/56/1/Schapiro.pdf (дата обращения 12.03.2014)
24. Introducing Public Administration [e-resource]. Eighth Edition. J.M. Shafritz, E.W. Russell, Christopher P. Borick. Pearson. Prentice Hall. 2013. URL: http://www.pearsonhighered.com/.../0205910009.pdf (дата обращения 12.03.2014)
25. States' rights and American federalism: a documentary history [e-resource] / edited by Frederick D. Drake, Lynn R. Nelson. Primary documents in American. Greenwood Press. 1999. 233 pp.. URL: http://www.untag-smd.ac.id/files/Perpustakaan_Digital_1/FEDERALISM%20States%92%20rights%20and%20American%20federalism%20%20a%20documentary%20histor (дата обращения 12.03.2014)
26. Anderson W. Intergovernmental relations in Review. (Minneapolis: University of Minnesota Press, 1960). 178 pp.
27. Этапы американского федерализма [электронный ресурс]. URL: http://www.laits.utexas.edu/gov310/CF/stagesfed/ (дата обращения 12.03.2014)
28. American Government. Federalism [e-resource]. URL: www.polls.uga.edu/pols1101/Federalism.pdf (дата обращения 12.03.2014)
29. American Federalism [e-resource]. URL: http://www.

pearsonhighered.com/assets/hip/us/hip_us_pearsonhighered/samplechapter/020595006X.pdf (дата обращения 12.03.2014)
30. Elazar D.J. Cursed by Bigness or toward a Post-Technocratic Federalism [e-resource] // Publius Vol. 3, No. 2, The Federal Polity (Autumn, 1973), pp. 239–298. URL: http://www.jstor.org/discover/10.2307/3329444?uid= 3738936&uid=2&uid=4&sid=21103280566717 (дата обращения 12.03.2014)
31. Beer S.H. Federalism, Nationalism, and Democracy in America [e-resource]. Source: The American Political Science Review, Vol. 72, No. 1 (Mar., 1978), pp. 9–21. Published by: American Political Science Association. Stable. URL: http://www.jstor.org/stable/1953596 (дата обращения 12.03.2014)
32. Pressman J.L. and Wildavsky, A. Implementation. Barkley and Los Angeles: University of California Press. 1973.
33. Nathan R.P. Anniversary of President Nixon's National Television Address on the «New Federalism» [e-resource]. Prepared for the Richard M. Nixon Library Yorba Linda, California. August 8, 2011. 12 pp.. URL: http://www.rockinst.org/pdf/federalism/2011-08-08-Anniversary_Nixon_Federalism.pdf (дата обращения 12.03.2014)
34. Kincaid J. From Cooperative to Coercive Federalism. Annals of the American Academy of Politics. 1990. 509: pp. 139–152.
35. Kincaid J. From Cooperation to Coercion in American Federalism: housing, Fragmentation and Preemption, 1780-1992. Journal of Law and Politics IX (Winter 1993): pp.333–430.
36. Zimmerman J.F. Pre-emption in the U.S. Federal System. Publius: The Journal of Federalism. 1993. 23: pp. 1–13.
37. Posner P.L. The Politics of Unfunded Mandates: Whither Federalism? Washington, DC: Georgetown University Press, 1998.
38. Posner P.L. Politics of Coercive Federalism in the Bush Era. Publius: The Journal of Federalism. №37. (Summer 2007): pp. 390–411
39. Kincaid J. Contemporary U.S. federalism coercive change with cooperative continuity // Article received 16.01.2008; approved 29/01/2008. REAF, núm. 6, abril 2008, pp. 10–36 [e-resource]. URL: http://dialnet.unirioja.es/ descarga/.../2601994.pdf (дата обращения 12.03.2014)
40. Wright D.S. Intergovernmental Relations, and Intergovernmental Management, Historical Reflections and Conceptual Comparisons, in Public Administration Review. 1990. Vol. 50. №. 2, pp. 168-178.
41. Wright D.S., Stenberg C.W., Cho Chung-Lae. American federalism, Intergovernmental relations and Intergovernmental management. 2009. ASPA [e-resource]. URL: http://www.aspanet.org/public/ASPADocs/PAR/FPA/FPA-FEDIGR-Article.pdf (дата обращения 12.03.2014)
42. Bird M. // Carl Tubbesing. States vs. Feds: July/August 2013 / State legislatures magazine [e-resource]. URL: http://www.ncsl.org/bookstore/ state-legislatures-magazine/states-vs-feds_sl-magazine.aspx (дата обращения 12.03.2014)
43. Smiley D.V. Canada in question: federalism in the seventies [e- resource]. Front Cover.McGraw-Hill Ryerson, 1976. Political Science. 248 p. URL: http://books.google.ru/books/about/Canada_in_question.html?id=MHaIAAAAMAAJ&redir_esc=y (дата обращения 12.03.2014)
44. Watts R.L. Executive Federalism: A Comparative Analysis. Institute of Queen's University. Intergovernmental Kingston, Ontario. Relations — Canada. 1989. 30 pp. [e-resource]. URL: http://www.queensu.ca/iigr/pub/archive/ researchpapers/Researchpaper-26ExecutiveFederalismWatts.pdf (дата обращения 12.03.2014)
45. Грачев Н.И. Государственный суверенитет и формы территориальной организации современного государства: основные закономерности и тенденции развития: Монография / Н.И. Грачев. М.: ООО «Книгодел»; Волгоград: Изд-во Волгоградского института экономики, социологии и права, 2009. 486 с.
46. Breton A. Towards a Theory of Competitive Federalism. European Journal of Political Economy. № 3. 1987. P. 263–329 [e-resource]. URL: http://ideas.repec.org/a/eee/poleco/v3y1987i1-2p263-329.html (дата обращения 12.03.2014)
47. Breton A. An Introduction to Decentralization Failure. Department of Economics, University of Toronto and International Centre. 2000 [e- resource]. URL: http://www.imf.org/external/pubs/ft/seminar/2000/fiscal/breton.pdf/ (дата обращения 12.03.2014)
48. McKinnon Ronald I. Market-Preserving Fiscal Federalism (Working paper, Department of Economics, Stanford University, 1994) [e-resource]. URL: http://www.stanford.edu/~mckinnon/papers.htm (дата обращения 12.03.2014)
49. Weingast B.R. The Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic development // Journal of Law, Economics, and Organization. № 11. 1995. P. 1–31 [e-resource]. URL: http://www.stanford.edu/~jrodden/oslo/weingast_mpf.pdf (дата обращения 12.03.2014)

50. Montinola G., Qian Y., Weingast B.R. Federalism, Chinese Style: The Political Basis for Economic Success [e-resource] // World Politics 48:1. 1996. P. 50–81. URL: http://www. dss.ucsd.edu/~mnaoi/page4/.../page1_37.pdf (дата обращения 12.03.2014)
51. Campbel B.A. Social Federalism: The Constitutional Position of Nonprofit Corporations in Nineteenth-Century America [e-resource]. American Society for Legal History. Vol. 8, No. 2 (Autumn, 1990). P. 149–188. URL: http://www.jstor.org/discover/10.2307/743990?uid=3738936&uid=2&uid=4&sid=21103333252007 (дата обращения 12.03.2014)
52. Banting K.G. The Three Federalisms: Social Policy and Intergovernmental Decision-Making [e-resource]. 02CdnFederalism2e_135-288 5/31/2007. P. 13–160. URL: post.queensu.ca/.../CdnFederalism2e_ch7.pdf (дата обращения 12.03.2014)
53. Popelie, P., Cantillon B.; Mussche N. Social federalism. How is a milti level welfare state best organized? [e-resource]// Re-Bel e-book 9 | February 2011. URL: http://www.rethinkingbelgium.eu/rebel-initiative-files/ebooks/ebook-9/Re-Bel-e-book-9.pdf (дата обращения 12.03.2014)
54. Musgrave R.A. The Theory of Public Finance. New York: McGraw Hill, 1959.
55. Масгрейв Р.А., Масгрейв П.Б. Государственные финансы: теория и практика / Пер. с англ. М.: Бизнес Атлас, 2009. 716 с.

References:

1. Proudhon P.-J. Du principe federatif et de la necessite de reconstituer le parti de la revolution. Paris, 1951. 96 p.
2. General study on the state (Law of the modern state: Writings by Doctor Georg Ellinek, professor of Heidelberg university) / Transl. edited by assistant professor of the university after V.M. Gessen and L.V. Shalland. StPetersb.: published by "Obshchestvennaya polza", 1903. 532 p.
3. Ostrom V. An idea of the American federalism: what is self-governing society / transl. from English by A. Obolonskiy. M.: Arena, 1993.
4. Federalism and American Political Development [e-resource]. URL: http://ernestmorgan.com›amgov/secure/c3.html (date of reference 12.03.2014)
5. American federalists: Hamilton, Madison, Jay, Benson, Chalidze Publications, 1990. 328 p.
6. Jillson C.C. American government: political change and institutional development [e-resource] / Cal Jillson. — 4th ed. Taylor & Francis Group, LLC. 2008. 521 p. URL: http://www.slideshare.net/nurputridp/cal-jillson-americangovernmentpoliticalchange (date of reference 12.03.2014)
7. Boyd E. American Federalism, 1776 to 1997: Significant Events [e-resource]. URL: http://usa.usembassy.de/etexts/gov/federal.htm (date of reference 12.03.2014)
8. Taylor J. Construction Construed and the Constitution Vindicated. Richmond: printed by shepherd and pollard. 1820 [e-resource]. Edited by Jon Roland. 2002. URL: http://www.constitution.org › Liberty Library (date of reference 12.03.2014)
9. Corwin E.S. The Passing of Dual Federalism [e-resource], 36 VA. L. REV. 1, 17. 1950. URL: http://scholarship.law.duke.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2530&context=faculty_scholarship (date of reference 12.03.2014)
10. Orlinskaya O.M. Basic concepts of federalism // Historical, philosophic, political and legal sciences, cultural studies and art history. Voprosy teoriyi i praktiki. 2012. № 3(17). Part 1. P. 133–137.
11. Grodzins M. The Federal System, from Goals for Americans: The Report of the President's Commission on National Goals [e-resource]. 1960. URL: http://ssihs.wikispaces.com/file/view/The+Federal+System+(5).pdf (date of reference 12.03.2014)
12. Reservations Concerning Federalism. The Original Design of U.S. Federalism. Federalism Basics. Page 3. State-Centered Federalism (1787–1868) [e-resource]. URL: http:// www.polls.uga.edu/pols1101/Federalism.pdf (date of reference 12.03.2014)
13. Mogi S. The Problem of Federalism: A Study in the History of Political Theory [e-resource]. 1931. 2 vols. London: Allen and Unwin. URL: http://www.worldcat.org/identities/lccn-no96-27373 (date of reference 12.03.2014)
14. Watts R.L. The historical development of comparative federal studies [e-resource]. URL: www.queensu.ca/iigr/.../wattsIPSA2007.pdf (date of reference 12.03.2014)
15. Sapru R.K. Public Policy: Art and Craft of Policy Analysis — 2/E. New-Delhi. Learning Private Limited. 2011. 369 pp.
16. Snider C.F. County and township government in 1935–1936 / American Political Science review. Vol. 31. 1937. P. 909–916.
17. Potter B. The Co-operative Movement in Great Britain. London: Swan Sonnenschein & Co., 1891 // London School of Economics and Political Science, LSE [e-resource]. URL: http:// www. lse.ac.uk (date of reference 12.03.2014)
18. Clark J.P. The Rise of a New Federalism: Federal-State Co-operation in the United States. New York:

Columbia University Press, 1938. 156 p.
19. Scavo K., Scavo K., Schultz L. Neo-federalism in the USA and fulfilling the law on air purification // Chinovnik. 2000. № 1 (7).
20. Elazar D.J. Comparative federalism // Polis. 1995. № 5. P. 106–115.
21. Silinov P.M. Federalism in foreign countries: constitutional-legal and political technologies. Doctorate's thesis. M., 2005.
22. Zibert H. Cobra's effect: How to avoid delusions in economic policy / Transl. from German. M.: Novoye izdatelstvo, 2005. 270 c.
23. Schapiro R.A. From Dualist Federalism to Interactive Federalism [e-resource]. EMORY Law Journal. 2006 / №1. URL: http://www.law.emory.edu/fileadmin/journals/elj/56/1/Schapiro.pdf (date of reference 12.03.2014)
24. Introducing Public Administration [e-resource]. Eighth Edition. J.M. Shafritz, E.W. Russell, Christopher P. Borick. Pearson. Prentice Hall. 2013. URL: http://www.pearsonhighered.com/.../0205910009.pdf (date of reference 12.03.2014)
25. States' rights and American federalism: a documentary history [e-resource] / edited by Frederick D. Drake, Lynn R. Nelson. Primary documents in American. Greenwood Press. 1999. 233 pp.. URL: http://www.untag-smd.ac.id/files/Perpustakaan_Digital_1/FEDERALISM%20States%92%20rights%20and%20American%20federalism%20%20a%20documentary%20histor (date of reference 12.03.2014)
26. Anderson W. Intergovernmental relations in Review. (Minneapolis: University of Minnesota Press, 1960). 178 pp.
27. Stages of the Americal federalism [e-resource]. URL: http://www.laits.utexas.edu/gov310/CF/stagesfed/ (date of reference 12.03.2014)
28. American Government. Federalism [e-resource]. URL: www.polls.uga.edu/pols1101/Federalism.pdf (date of reference 12.03.2014)
29. American Federalism [e-resource]. URL: http://www.pearsonhighered.com/assets/hip/us/hip_us_pearsonhighered/samplechapter/020595006X.pdf (date of reference 12.03.2014)
30. Elazar D.J. Cursed by Bigness or toward a Post-Technocratic Federalism [e-resource] // Publius Vol. 3, No. 2, The Federal Polity (Autumn, 1973), pp. 239–298. URL: http://www.jstor.org/discover/10.2307/3329444?uid= 3738936&uid=2&uid=4&sid=21103280566717 (date of reference 12.03.2014)
31. Beer S.H. Federalism, Nationalism, and Democracy in America [e-resource]. Source: The American Political Science Review, Vol. 72, No. 1 (Mar., 1978), pp. 9–21. Published by: American Political Science Association. Stable. URL: http://www.jstor.org/stable/1953596 (date of reference 12.03.2014)
32. Pressman J.L. and Wildavsky, A. Implementation. Barkley and Los Angeles: University of California Press. 1973.
33. Nathan R.P. Anniversary of President Nixon's National Television Address on the «New Federalism» [e-resource]. Prepared for the Richard M. Nixon Library Yorba Linda, California. August 8, 2011. 12 pp.. URL: http://www.rockinst.org/pdf/federalism/2011-08-08-Anniversary_Nixon_Federalism.pdf (date of reference 12.03.2014)
34. Kincaid J. From Cooperative to Coercive Federalism. Annals of the American Academy of Politics. 1990. 509: pp. 139–152.
35. Kincaid J. From Cooperation to Coercion in American Federalism: housing, Fragmentation and Preemption, 1780-1992. Journal of Law and Politics IX (Winter 1993): pp.333–430.
36. Zimmerman J.F. Pre-emption in the U.S. Federal System. Publius: The Journal of Federalism. 1993. 23: pp. 1–13.
37. Posner P.L. The Politics of Unfunded Mandates: Whither Federalism? Washington, DC: Georgetown University Press, 1998.
38. Posner P.L. Politics of Coercive Federalism in the Bush Era. Publius: The Journal of Federalism. №37. (Summer 2007): pp. 390–411
39. Kincaid J. Contemporary U.S. federalism coercive change with cooperative continuity // Article received 16.01.2008; approved 29/01/2008. REAF, núm. 6, abril 2008, pp. 10–36 [e-resource]. URL: http://dialnet.unirioja.es/ descarga/.../2601994.pdf (date of reference 12.03.2014)
40. Wright D.S. Intergovernmental Relations, and Intergovernmental Management, Historical Reflections and Conceptual Comparisons, in Public Administration Review. 1990. Vol. 50. №. 2, pp. 168-178.
41. Wright D.S., Stenberg C.W., Cho Chung-Lae. American federalism, Intergovernmental relations and Intergovernmental management. 2009. ASPA [e-resource]. URL: http://www.aspanet.org/public/ASPADocs/PAR/FPA/FPA-FEDIGR-Article.pdf (date of reference 12.03.2014)
42. Bird M. // Carl Tubbesing. States vs. Feds: July/August 2013 / State legislatures magazine [e-resource]. URL: http://www.ncsl.org/bookstore/ state-legislatures-magazine/states-vs-feds_sl-magazine.aspx (date of reference 12.03.2014)
43. Smiley D.V. Canada in question: federalism in the

seventies [e- resource]. Front Cover.McGraw-Hill Ryerson, 1976. Political Science. 248 p. URL: http://books.google.ru/books/about/Canada_in_question.html?id=MHaIAAAAMAAJ&redir_esc=y (дата обращения 12.03.2014)
44. Watts R.L. Executive Federalism: A Comparative Analysis. Institute of Queen's University. Intergovernmental Kingston, Ontario. Relations — Canada. 1989. 30 pp. [e-resource]. URL: http://www.queensu.ca/iigr/pub/archive/ researchpapers/Researchpaper-26ExecutiveFederalismWatts.pdf (date of reference 12.03.2014)
45. Gratchov N.I. State sovereignty and forms of territorial structure of a modern state: major principles and trends of development: Monograph / N.I. Grachov. M.: OOO "Knigodel"; Volgograd: Published by Volgograd Institute of economics, sociology and law, 2009. 486 p.
46. Breton A. Towards a Theory of Competitive Federalism. European Journal of Political Economy. № 3. 1987. P. 263–329 [e-resource]. URL: http://ideas.repec.org/a/eee/poleco/v3y1987i1-2p263-329.html (date of reference 12.03.2014)
47. Breton A. An Introduction to Decentralization Failure. Department of Economics, University of Toronto and International Centre. 2000 [e- resource]. URL: http://www.imf.org/external/pubs/ft/seminar/2000/fiscal/breton.pdf/ (date of reference 12.03.2014)
48. McKinnon Ronald I. Market-Preserving Fiscal Federalism (Working paper, Department of Economics, Stanford University, 1994) [e-resource]. URL: http://www.stanford.edu/~mckinnon/papers.htm (date of reference 12.03.2014)
49. Weingast B.R. The Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic development // Journal of Law, Economics, and Organization. № 11. 1995. P. 1–31 [e-resource]. URL: http://www.stanford.edu/~jrodden/oslo/weingast_mpf.pdf (date of reference 12.03.2014)
50. Montinola G., Qian Y., Weingast B.R. Federalism, Chinese Style: The Political Basis for Economic Success [e-resource] // World Politics 48:1. 1996. P. 50–81. URL: http://www. dss.ucsd.edu/~mnaoi/page4/.../page1_37.pdf (date of reference 12.03.2014)
51. Campbel B.A. Social Federalism: The Constitutional Position of Nonprofit Corporations in Nineteenth-Century America [e-resource]. American Society for Legal History. Vol. 8, No. 2 (Autumn, 1990). P. 149–188. URL: http://www.jstor.org/discover/10.2307/743990?uid=3738936&uid=2&uid=4&sid=21103333252007 (date of reference 12.03.2014)
52. Banting K.G. The Three Federalisms: Social Policy and Intergovernmental Decision-Making [e-resource]. 02CdnFederalism2e_135-288 5/31/2007. P. 13–160. URL: post.queensu.ca/.../CdnFederalism2e_ch7.pdf (date of reference 12.03.2014)
53. Popelie, P., Cantillon B.; Mussche N. Social federalism. How is a milti level welfare state best organized? [e-resource]// Re-Bel e-book 9 | February 2011. URL: http://www.rethinkingbelgium.eu/rebel-initiative-files/ebooks/ebook-9/Re-Bel-e-book-9.pdf (date of reference 12.03.2014)
54. Musgrave R.A. The Theory of Public Finance. New York: McGraw Hill, 1959.
55. Musgrave R.A., Musgrave P.B. State finances: theory and practice / Transl. from English. M.: Business Atlas, 2009. 716 p.

РОССИЯ НА ПОРОГЕ ОЧЕРЕДНОЙ МУНИЦИПАЛЬНОЙ РЕФОРМЫ?

Выдрин И.В.

доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой конституционного и международного права Уральского института-филиала, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия), 620090, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 марта, 66, к. 427, igor.vydrin@uapa.ru

УДК 342.25
ББК 66.3(2Рос),124

В статье рассматриваются предложения по реформированию местного самоуправления в Российской Федерации, выдвинутые Институтом социально-экономических и политических исследования в декабре 2013 г. Направленные на свертывание местного самоуправления в городских округах и муниципальных районах, они вызвали в российском обществе неоднозначную реакцию.

Ключевые слова: местное самоуправление, муниципальные образования, городские агломерации, полномочия.

Vidrin I.V.

IS RUSSIA ON THE BRINK OF YET ANOTHER REFORM

In the article the author considers proposals on reformation of local self-government in the Russian federation introduced by the Institute of social-economic and political research in December 2013. Aimed at scaling down of local self-government in urban and municipal districts, they caused a patchy response in the Russian society.

Key words: local self-government, municipal entities, urban agglomerations, responsibilities.

В середине декабря 2013 г. публичную огласку получили предложения по преобразованию местного самоуправления в Российской Федерации**.** Предложения более чем серьезные, вернее так, затрагивающие чрезвычайно серьезный блок вопросов, решение которых в том или ином виде может круто изменить самоуправленческий облик современной России. Изложенные в виде аналитической записки с названием «Реформирование системы организации местного самоуправления в крупных городах и городских агломерациях: возможные подходы» они представляют собой суждения Института социально-экономических и политических исследований [1]**.** Подготовленные в сжатые сроки (в конце ноября — начале декабря 2013 г.) предложения эти, по мнению самих разработчиков, содержат «концептуальные подходы к реформированию местного самоуправлению на уровне городских округов».

Не давая оценок претенциозности и самоуверенности авторов относительно ускоренного моделирования ими самоуправленческих концепций, остановлюсь на сути предлагаемых новаций.

Но прежде замечу, что в случае реализации задуманного, это будет уже четвертая по счету реформа российского местного самоуправления. Обратим внимание на то, что все предыдущие преобразования носили, если так можно выразиться, всеобъемлющий характер, так как касались самых разных граней самоуправленческой проблематики. Напротив, новые планы позиционируются как ограниченные сферой своего непосредственного приложения. Это городские округа — наиболее крупные и дееспособные муниципальные образования в существующей ныне классификации. По данным Министерства регионального развития РФ, в настоящее время насчитывается 525 городских округов [2]. Они представляют собой территории, формально не входящие в состав сельских (административных) районов, обладающие социальной, транспортной и иной инфраструктурой для решения наибольшего количества вопросов местного значения (в сравнении с другими муниципалитетами), да к тому же еще и для осуществления отдельных государственных полномочий.

Таким образом, городские округа в действительности представляют собой самые эффективные муниципальные образования, располагающие в сово-

© Выдрин И.В., 2014

купности, а некоторые и в отдельности, мощным экономическим потенциалом, финансовыми, людскими и прочими ресурсами для решения важнейших социальных задач в масштабе всей страны. Это они ежегодно сдают миллионы квадратных метров жилья, строят детские сады и школы, решают множество других социальных вопросов. У самых крупных из них амбициозные планы, инновационные программы развития, словом, это передовой отряд, настоящий авангард местного самоуправления в Российской Федерации. И при всем при этом именно городские округа выбраны в качестве «жертвы» затеваемой реформы, поскольку их намереваются упразднить. По меньшей мере, такой подход непонятен, а по большому счету он противоречит логике развития событий.

Несмотря на провозглашенные цели, касающиеся «реформирования системы местного самоуправления на уровне городских округов», Институт социально-экономических и политических исследований на деле вышел за границы собственных планов. Предлагаемое реформирование помимо городских округов охватывает и муниципальные районы, которые также «полностью выводятся с уровня местного самоуправления». В настоящее время их более 1800 единиц, созданных в стране в рамках самоуправленческой реформы 2003 г. «При упразднении городских округов, — откровенничают авторы, — сохранение муниципальных районов в качестве самостоятельного «второго уровня» местного самоуправления представляется нежелательным».

Таким образом, «под удар» подпадают еще и муниципальные районы, также доказавшие свою немалую эффективность в решении вопросов местного значения**.** Не раз отмечалось, что финансово несостоятельные сельские поселения вынужденно отказываются от собственных полномочий в пользу как раз муниципальных районов. Наиболее часто они передают полностью или частично полномочия в сфере коммунального хозяйства, градостроительной деятельности и даже в вопросах формирования и исполнения бюджета. По словам бывшего министра регионального развития РФ В. Басаргина, «самостоятельно решают вопросы местного значения в Российской Федерации только 3,5 тыс. поселений, преимущественно городских, расположенных вблизи центров экономического роста» [3]. Примерно об этом же говорил и Президент В. Путин в послании Федеральному Собранию 12 декабря 2013 г.: «Объем ответственности и ресурсы муниципалитетов не сбалансированы. Отсюда часто неразбериха с полномочиями. Они не только размыты, но и постоянно перекидываются с одного уровня на другой» [4].

Казалось бы, намечаемые реформы должны коснуться неэффективных муниципальных образований, в первую очередь сельских, которые оказались самым слабым звеном в общей массе самоуправляющихся территорий. Но нет, они направлены на фактическую и юридическую ликвидацию доказавших свою жизнеспособность городских округов и муниципальных районов. Что же в остатке? Сельские и городские поселения, плюс создаваемые на базе крупных городов внутригородские муниципальные образования. В количественном отношении это много, а в смысле качества, предлагаемые меры приведут к деградации местного самоуправления.

Предполагаемое разукрупнение городских округов пытаются объяснить посылом, содержащимся в послании Президента РФ Федеральному Собранию от 12 декабря 2013 г.: «Местная власть должна быть так устроена, чтобы любой гражданин, образно говоря, мог дотянуться до нее рукой». Эти слова, растиражированные в настоящее время на все лады, преподносятся как нечто новое и оригинальное. А в Институте социально-экономических и политических исследований они вообще истолкованы таким образом, чтобы сдвинуть местное самоуправление с общегородского уровня в районы города, а с районного уровня в отдельные поселения. Именно под этим предлогом — приближения населения к местной власти — замышляется упразднение муниципальных районов и городских округов. Своего рода это идеологическая основа, подводимая под очередную реформу.

Однако насколько нова идея о местном самоуправлении как власти, «до которой рядовой гражданин может дотянуться рукой»? Оказывается, что она была сформулирована Президентом Путиным еще в феврале 2001 г., во время выступления на заседании Государственного Совета [5]. Причем, практически слово в слово. Более того, под ее «флагом» выстраивалась и проводилась реформа местного самоуправления 2003 г., которая привела к росту муниципальных образований в Российской Федерации в два с лишним раза.

Если прежде было около 12 тыс. муниципальных образований, то с принятием Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [6] и его последующей реализацией их насчитывалось уже 24,5 тысячи. В погоне за приближением местной власти к населению законодатель допустил организацию местного самоуправления на самых разных по демографическим показателям территориях.

В принципе муниципальным образованием сегодня считается поселение с численностью жителей

более 1000 человек. Вместе с тем, закон субъекта РФ может наделить статусом муниципалитета населенный пункт с численностью менее 1000 человек. Одновременно муниципальным образованием может стать поселение с численностью проживающих в нем жителей, обладающих избирательным правом, не более 100 человек. Разброс весьма ощутимый, указывающий на то, что любой населенный пункт потенциально считается муниципальной единицей. Хотя еще на стадии разработки ФЗ № 131 эксперты предупреждали, что в российских условиях муниципальной территории потребуется не менее 30 тыс. жителей, да к тому же компактно проживающих с тем, чтобы налоговые сборы покрывали затраты муниципалитетов» [7].

Прошедшее время вскрыло все проблемы, недостатки и просчеты, изначально заложенные в законодательство, а через него и в процессы реформирования местного самоуправления. Обнаружилось, что при подготовке реформ совсем не учитывался экономический потенциал и перспективы развития муниципальных образований. В результате бесперспективные с экономической точки зрения и количественно многочисленные сельские поселения оказались не готовы осуществлять закрепленный за ними объем полномочий. Вот как комментирует данную ситуацию председатель Всероссийского совета местного самоуправления Вячеслав Тимченко: «Какого-либо научно обоснованного проектирования муниципального деления повсеместно не осуществлялось. В результате оказались неучтенными не только перспективные тенденции, такие как растущая неравномерность расселения и усиливающаяся урбанизация, но и многие текущие факторы, включая ресурсную обеспеченность территорий и способность их к самостоятельному существованию, и, главное, развитию» [8].

Отсутствующий в ФЗ № 131 демографический критерий, помноженный на пробелы финансово-экономического порядка, породил в результате внушительное количество несостоятельных муниципальных территорий. Погнавшись за реализацией бренда «самой близкой населению власти», законодатель упустил из виду действительно важные социально-экономические факторы, определяющие в первую очередь качество местного самоуправления, а не его количественные показатели.

И, тем не менее, негативный опыт, причем, выявленный, неоднократно зафиксированный и адекватно воспринимаемый, к сожалению, ничему не учит. Посыл о близости местной власти двигает уже новую (очередную) реформу, направленную на разукрупнение городских округов, фактическую ликвидацию того ценного и эффективно работающего, что представляют собой городское самоуправление.

Серьезное беспокойство вызывает поспешность, с которой собираются внедрять затеваемые новшества. «Представляется целесообразным завершить создание на практике новой системы местного самоуправления, — указывают реформаторы, — по Российской Федерации в целом или в отдельных «пилотных» регионах до середины-конца 2015 **г.»** Этим срокам дается следующее объяснение.

С экономической точки зрения, они, дескать, позволят учесть «новую конфигурацию налоговой системы и межбюджетных трансфертов при подготовке проекта бюджета на 2016-2018 гг.». Откровенно говоря, звучит загадочно.

С политической точки зрения, намеченные преобразования предлагается завершить «как минимум за год до выборов депутатов Государственной Думы и совмещенной с ними большой региональной избирательной кампании (в 2016 г. истекают полномочия более двух десятков региональных парламентов и глав регионов)». Видимо, есть опасения, что «муниципальный негатив» отрицательно скажется на результатах данных выборов.

Вот почему, авторам представляется желательным принятие поправок в федеральное законодательство до конца весенней парламентской сессии 2014 г. В послании Президента Федеральному Собранию сказано примерно тоже: «Работу по уточнению общих принципов организации местного самоуправления, развитию сильной, независимой, финансово состоятельной власти на местах мы должны начать и в основном законодательно обеспечить уже в следующем 2014 г.».

Уже понятно, что скоропалительность не приведет к положительным результатам, которых вправе ожидать российское общество. В основе такого вывода находится опыт реформирования местного самоуправления в 2003 г. Тогдашние преобразования проводились в чрезвычайно сжатые сроки, оттого-то несколько раз переносилось время вступления ФЗ № 131 в полную юридическую силу, растягивался переходный период. Потому произошли те системные ошибки в организации местного самоуправления, о которых говорилось выше. И сегодня слова о том, чтобы не торопиться звучат как предупреждение.

Сошлемся в данном случае на мнение президента Фонда «Центр политических технологий», известного политолога Игоря Бунина: «Прежде чем затевать крупномасштабные реформы нужно хорошенько изучить местную жизнь». Он полагает, что реформа местного самоуправления потребует минимум 5 лет переходного периода. Кроме того, И. Бунин убежден, что начинать следует с сельского звена (о чем говорилось

выше — И.В.), в то время как в городах нужна очень тонкая настройка местного самоуправления, резкие действия чреваты здесь серьезными политическими последствиями. Словом, если реформы не произойдет, никакой катастрофы не будет, а главная причина нынешних неудач местного самоуправления видится в отсутствии его ресурсной обеспеченности, расхождении декларированной самостоятельности местных властей с реальной практикой функционирования муниципалитетов. Об этом и говорил И. Бунин на заседании круглого стола «Местное самоуправление: проблемы эффективности и модели развития» по обсуждению предложений Института социально-экономических и политических исследований [9].

Продолжая разговор о поспешности обсуждаемых реформ, нельзя не заметить, что разработчики совершенно обходят вопрос об экономической и управленческой стороне дела. Эти проблемы вновь не рассматриваются, что свидетельствует о политической подоплеке истории с предложениями по реформированию, вызванной давно вынашиваемым планом огосударствления наиболее крупных фрагментов местного самоуправления. А они как раз представлены городами и районами. Собственно авторы и не скрывают данных целей: «В случае включения городских округов в систему органов государственной власти субъектов РФ для соблюдения требований Конституции России потребуется сформировать на всей территории городских округов свою систему муниципальных образований — например, на базе городских районов».

Как будет выглядеть организация местного самоуправления в крупных городах? Институт социально-экономических и политических исследований предлагает две модели преобразований.

Первая модель предполагает полное упразднение городов и районов в качестве муниципальных образований. Они вновь должны обрести статус административно-территориальных единиц субъектов Федерации. В городах и районах предполагается создание государственных администраций, главы которых назначаются «всенародно избранным высшим должностным лицом субъекта РФ». Будет ли таким правом обладать губернатор, получивший полномочия в ином (невыборном) порядке, утаивается.

Утрата прямой выборности глав местного самоуправления частично компенсируется предложениями по наделению руководителей государственных администраций обязанностью периодически отчитываться перед населением и представительными органами местного самоуправления в районах города. Рассматривается возможность досрочного отзыва главы государственной администрации избирателями или по инициативе представительных органов местного самоуправления. Возможно согласование кандидатуры руководителя государственной администрации этими же представительными органами местного самоуправления.

Городские и районные представительные органы местного самоуправления в их существующем статусе будут ликвидированы. «Упразднение местного самоуправления в городских округах и муниципальных районах, отмечают разработчики, — потребует упразднения городских дум и районных советов в их нынешнем виде». Причем дадут ли доработать до окончания срока полномочий действующим думам, пока неизвестно.

Еще одно «революционное» предложение касается оптимизации структуры органов местного самоуправления в районах города за счет объединения в их деятельности правотворческих и исполнительных функций, что в принципе стирает разницу между думой и администрацией. Говоря проще, районная дума будет принимать решения и одновременно осуществлять их. Глав муниципальных образований районов в городе планируется избирать из состава депутатов представительных органов местного самоуправления.

Пока нет ясности относительно полномочий, срока полномочий органов местного самоуправления, бюджетов муниципальных образований, состава муниципальной собственности и прочих деталей, упоминания о которых авторы реформы тщательно избегают.

По всей вероятности, эти и другие вопросы станут предметом правового регулирования, перспективы которого приходятся на текущий 2014 г. Надо иметь в виду, что некоторые вопросы могут быть переданы субъектам РФ, которые давно добиваются расширения своих прав в сфере законодательной регламентации различных аспектов местного самоуправления.

Вторая модель является альтернативой первому варианту реформы, поскольку дает шанс сохранения городов с районным делением в качестве муниципального образования, но с новым статусом — **городской агломерации.** Авторы аналитической записки называют городские агломерации новым видом муниципалитетов, который призван пополнить уже существующий перечень муниципальных единиц.

Городская агломерация, будучи сама муниципальным образованием, вбирает в себя внутригородские муниципальные образования в виде городских районов. Как отмечается в аналитической записке Института социально-экономических и политических исследований вопросы ведения таких внутригородских муниципальных образований, их количество должны устанавливаться законами субъектов Федерации «ин-

дивидуально с учетом мнения представительных органов городских агломераций».

Система управления городской агломерацией в настоящее время выглядит еще более отвлеченной. В целях обеспечения единства городского хозяйства создается администрация агломерации, глава которой назначается высшим должностным лицом субъекта РФ с учетом мнения местного представительного органа. Его сохранение — существенное отличие от первой модели. Депутаты думы городской агломерации будут избираться, однако, не населением, а формироваться путем делегирования из состава представительных органов внутригородских муниципальных образований (районов в городе).

Компетенция администрации городской агломерации, ее взаимоотношения с губернатором, органами местного самоуправления районов в городе, их полномочия устанавливаются законами субъектов РФ.

Наконец, главы внутригородских муниципальных образований избираются из состава их представительных органов. На языке «реформаторов» это звучит как «фактическое сворачивание прямой выборности глав внутриагломерационных муниципальных образований».

Анализ последствий предлагаемой реформы сводится к следующим выводам:

1.Города и районы как наиболее крупные и эффективные муниципальные образования ликвидируются. Они становятся административно-территориальными единицами субъектов РФ (приспособленными для территориальных государственных органов власти), как это и было прежде. Происходит, таким образом, огосударствление местного самоуправления. Исключением может стать создание нового типа муниципальных образований — городских агломераций с включением в их состав внутригородских муниципальных образований — районов в городах с собственными органами местного самоуправления.

2.Одновременно упраздняются наиболее эффективные и дееспособные органы местного самоуправления, доказавшие свою пригодность, спасшие страну от социально-экономического хаоса в 1990-е гг. Исключением может стать представительный орган городской агломерации. Впрочем, он не избирается населением, а формируется из обладающих высокой репутацией депутатов представительных органов внутригородских муниципальных образований.

3.Исчезает выборность глав муниципальных образований, в том числе и внутригородских (районных в городе) муниципальных образований — достижение российской демократии последних 20 лет, с которым люди свыклись, и к которому они отнюдь небезразличны. В этой связи И. Бунин замечает: «Ни в коем случае нельзя отказываться от выборности мэров и городских дум, это резко снизит «вертикальную политическую мобильность», т.е. не позволит иным политикам и управленцам «расти» на местном уровне». Спорить с данным утверждением трудно.

4.Возрастает угроза потери управляемости единым хозяйственным и социальным организмом города. Ключевые вопросы городской жизни, перспективы развития останутся за государственной администрацией, второстепенные вопросы отойдут органам местного самоуправления районов в городе. По аналогии с органами местного самоуправления в Москве им достанутся малозначительные полномочия, вроде, установления местных праздников, проведения мероприятий по военно-патриотическому воспитанию граждан, установления знаков отличия муниципального образования, распространения экологической информации. В ведении внутригородских муниципалитетов вероятнее всего окажутся полномочия по согласованию, участию, оказанию содействия, внесению предложений и т.п.

Естественно, что в настоящий момент можно только предполагать, будут ли вообще реализованы предложения Института социально-экономических и политических исследований, найдут ли они законодательное выражение. Пока что они обсуждаются. Потому-то в заголовок данной статьи вынесен знак вопроса. Чтобы этого не произошло, следует аргументировано возражать, доказывать, что потенциал существующих в нынешнем виде городских округов и муниципальных районов не исчерпан. Они наиболее дееспособные муниципальные образования, а потому отказываться от них, значит, совершать заведомую ошибку.

Литература:

1. Институт социально-экономических и политических исследований учрежден в форме некоммерческого Фонда 8 июня 2012 г. в целях «концептуального и содержательного сопровождения деятельности Общероссийского народного фронта».
2. Количество городских округов за последние три года чуть выросло. Согласно статистическим данным на 1 января 2010 г. их насчитывалось 512 единиц. См.: Регионы России. Социально-экономические показатели. 2010. Стат. Сб. / Росстат. М., 2010.
3. Басаргин В. Минрегион России выступает за исключение несвойственных местному самоуправлению полномочий // Муниципальная власть.

2010. № 4. С. 9.
4. Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 12 декабря 2013 г. // Российская газета 2013. 13 декабря.
5. Путин В. Нужно вернуть престиж местного самоуправления // Российская газета. 2001. 28 февраля.
6. Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.
7. Глазычев В. Самоуправление на местности // Коммерсант. 2006. 28 сентября.
8. Тимченко В. О некоторых вопросах развития местного самоуправления в России в связи с реализацией ФЗ № 131 // Муниципальная власть. 2010. № 3. С. 6-10.
9. Политов Ю. Ресурсы для земства. Началось обсуждение реформы местного самоуправления // Коммерсант. 2013. 18 декабря.

References:

1. Institute of social-economic and political research was formed in a form of a non-commercial Foundation in June 8, 2012 with the aim of “conceptual and substantial maintenance of the All-Russian people’s front maintenance”.
2. The amount of urban districts for the last three years has increased. According to the statistical data dated January 1, 2010, they are 512 units. Ref.: Regions of Russia. Social-economic indices. 2010. Stastic. Coll. / Rosstat. M., 2010.
3. Basargin V. Ministry of regional development of Russia is for exclusion of responsibilities inappropriate to local self-government // Munitsipalnaya vlast. 2010. № 4. P. 9.
4. Address of the RF President to the Federal Assembly dated December 12, 2013 // Rossiyskaya gazeta, December 13, 2013.
5. Putin V. We have to return the prestige of local self-government // Rossiyskaya gazeta, February 28, 2001.
6. Legislation Bulletin of the Russian Federation. 2003. № 40. Art. 3822.
7. Glazitchev V. Self-government on a territory // Kommersant. September 28, 2006.
8. Timchenko V. On certain issues of self-government development in Russia with reference of FZ № 131 realization // Munitsipalnaya vlast. 2010. № 3. P. 6-10.
9. Politov Yu. Resources for a country council. Discussion of a local self-government reform has started // Kommersant. December 18, 2013.

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ СО СРЕДСТВАМИ МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ

Балынская Н.Р.

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

УДК 342.25
ББК 66.3(2Рос),124

Цель. Изучение принципов взаимодействия органов местного самоуправления со средствами массовой информации.

Методы. Использован традиционный метод изучения причинно-следственных связей, использован метод анализа и синтеза, позволившие вычленить общее и частное в проблеме взаимоотношений органов местного самоуправления и средств массовой информации, применен метод научной абстракции, без которого невозможно построение идеальной модели взаимоотношений разных субъектов политики.

Результаты. Исходя из имеющихся данных о принципах взаимоотношений органов местного самоуправления и СМИ, на основе научно обоснованных подходов и экспертных оценок, а также собственных выводов, исследован механизм взаимоотношений органов местного самоуправления и СМИ. Имея перед глазами примеры традиционного взаимодействия, делается вывод о наличии рассогласований в действиях органов местного самоуправления и СМИ.

Научная новизна. Научная новизна заключается в исследовании взаимосвязи в действиях органов местного самоуправления и СМИ, о наличии общих целей и задач по отношению к населению, приводится возможная программа совместных действий, построенная на качественно ином понимании особенностей взаимодействия между СМИ и органами местного самоуправления.

Ключевые слова: средства массовой информации, органы местного самоуправления, субъекты власти.

Balinskaya N.R.

COOPERATION OF LOCAL SELF-GOVERNMENT AND MASS MEDIA

Objective. To study principles of cooperation between local self-government and mass media.

Methods. The author used such methods as: a traditional studying method of cause-and-effect relations, analysis and synthesis method which allowed finding out the general and the particular in the problem of cooperation between local self-government and mass media, a method of scientific abstraction which is necessary for making an ideal model of relations among various political subjects.

Results. Proceeding from the available data on principles of relations between local self-government and mass media, on the basis of scientifically substantiated approaches and expert evaluation and own conclusions, the author researched the mechanism of relations between local self-government and mass media. Using the examples of traditional cooperation the author also makes a conclusion about the existing disagreement in the actions of local self-government and mass media.

Scientific novelty. The author researched local self-government and mass media interaction, found out common aims and tasks towards citizens, introduced a possible program of joint actions based on brand new understanding of peculiarities in cooperation of local self-government and mass media.

Key words: mass media, local self-government, wielders of power.

В современных условиях объективно возрастает роль информации и информатизации общества. Исследователи отмечают, что «на современном этапе развития общественно-политических отношений, когда как отдельный человек, так и многочисленные объединения людей оказались включенными в политико-правовую глобальную деятельность, информация начинает играть особую роль» [1, с. 7]. Прежде все-

© Балынская Н.Р., 2014

го, возрастает роль информатизации процессов государственного управления и местного самоуправления (МСУ). «Вполне логично, что государство как главный субъект, организующий взаимодействия внутри единого политического пространства, предпринимало попытки навести порядок в сфере информационных отношений» [2, с.144]. Население должно получать информацию о планах государственного управления и ОМСУ, о результатах их деятельности. Таким образом, на органах государственной власти и МСУ лежит обязанность создавать условия для получения населением информации. Исследователи отмечают, что «сложность функционирования муниципального сектора видится в том, что сфера его влияния распространяется там, где иерархия сочетается с рынком. Это означает, что муниципальные структуры находятся не только под постоянным общественным контролем, но и испытывают на себе сильное давление потребителей» [3, с.36].

В данной сфере компетенция органов государственной власти и МСУ не разграничена в полном объеме. Вместе с тем, эта обязанность ложится на ОМСУ как на наиболее приближенные к населению.

Имеется еще один аспект заинтересованности ОМСУ в своевременном и достаточном информировании населения о деятельности власти. Успех реформ, проводящихся на местном уровне, снятие социальной напряженности, эффективное решение других вопросов местного значения ОМСУ во многом зависят от поддержки населения, преодоления различного рода трудностей. А это возможно только при опоре на граждан, которые понимают и осознают необходимость МСУ.

Наиболее эффективный инструмент связи и общения ОМСУ и населения — средства массовой информации (СМИ). Однако в силу сложившихся экономических условий и некоторой некорректности взаимоотношений МСУ и СМИ использование этого инструмента с наивысшим результатом бывает весьма затруднительно. Поэтому в последнее время отчетливо прослеживается тенденция приобретения СМИ финансово-промышленными группами, компаниями и т.д.

При решении проблемы взаимодействия ОМСУ со СМИ следует учитывать два основных момента. Местной власти необходимо активное информационное взаимодействие с гражданами и всеми структурами гражданского общества через СМИ, способными представить и донести до общества ее позицию и оценки текущих внутриполитических и внешнеполитических событий без каких-либо искажений. Для этого необходимо разработать программу взаимодействия ОМСУ со СМИ, которая бы определила правовую сторону взаимодействия органов власти и СМИ, организационную структуру информационного обеспечения, форму и методы передачи информации о деятельности ОМСУ для исключения возможности вольной интерпретации полученных сведений работниками СМИ, и в то же время сделала бы реальным право каждого гражданина контролировать работу муниципальных органов управления, получать полную и достоверную информацию о деятельности ОМСУ.

Успешные взаимоотношения местных властей со СМИ основаны на следующих принципах: знание общих основ работы СМИ вообще и особенностей и нужд местных СМИ, в частности; желание и умение понять точку зрения журналиста; создание доверительной атмосферы посредством честной и последовательной линии поведения; уважительное отношение к темам, предлагаемым СМИ, даже если они отличаются от тем, предлагаемых властью.

Планирование и организация программы отношений со СМИ должны происходить в той же последовательности, что и при разработке других программ местной администрации. Самое первое, что необходимо сделать — установить реальные цели и задачи, рассмотреть специфические потребности местного самоуправления и установить приоритеты с учетом ограниченности людских и денежных ресурсов, которыми располагает администрация.

Среди долгосрочных целей программы информирования общественности должны быть следующие: создание и поддерживание в гражданской среде атмосферы информированности и участия в процессе принятия решений на уровне местной администрации и эффективное использование городских служб; гарантирование того, что местные службы отвечают потребностям различных слоев общества и что граждане знают об уровне услуг, оказываемых местными службами; воспитание у граждан чувства принадлежности к общине.

Создание эффективных отношений со СМИ может способствовать достижению долгосрочных целей. Что касается краткосрочных целей, то разрабатывается план работы со СМИ в проведении конкретных мероприятий или продвижения на рынок тех или иных услуг. В краткосрочных целях не упоминается ни о необходимости освещения событий на страницах газет, ни о выступлении мэра по определенной теме.

После определения конкретных целей составляется соответствующий план достижения этой цели. Стратегия взаимоотношений, тон и содержания будут зависеть от поставленной задачи: проинформировать, убедить или продвинуть. Выявление целей помогает также определить наиболее подходящие СМИ. Способ освещения события зависит от того, что это за событие.

Балынская Н.Р.

Немаловажно сразу определиться, кто будет ответственным за разработку и реализацию программы связей со СМИ. Это дает местной администрации возможность до некоторой степени управлять своим имиджем перед лицом местного сообщества. «Актуальность создания информационных служб при ОМСУ, обеспечивающих налаживание информационных потоков как внутри муниципального совета, так и между выборными органами и населением — не вызывает сомнений», — считает Д. Дюк [4]. Он приводит список задач, которые призваны решать такие службы: установление доверия между органом МСУ и населением муниципального образования; организация взаимодействия муниципальной власти с различными политическими партиями и общественными движениями; вовлечение населения в самоуправленческий процесс; создание позитивного образа местной власти и т.д.

Чтобы отношения со СМИ были успешными, работники ОМСУ, ответственные за работу со СМИ, должны читать местную прессу, отслеживая освещаемые темы и события, смотреть новости по местным телеканалам, должны располагать последними данными о местных радиостанциях. В результате детального изучения местных СМИ должна быть получена информация следующего плана: текущие «горячие темы», интересующие репортеров, темы и направления, освещенные СМИ, аудитория СМИ, программы местных электронных СМИ, в которых есть интервью, беседы, освещение общественно значимых тем, которые могут быть использованы местными властями. Представители местных органов власти должны знать ключевых работников СМИ. Властям не следует также рисковать потерей расположения директоров СМИ и получить бесплатное время или место для информации, которую лучше пустить как рекламу.

Важная миссия, возлагаемая на ОМСУ, — разработать и ввести в действие ясную политику насчет того, кто будет работать со СМИ, а кто нет. Небрежный подход к этому вопросу может иметь непредсказуемые последствия. Сотрудникам администрации, когда они дают репортерам по телефону важную информацию по какому-нибудь спорному вопросу, необходимо кратко фиксировать сказанное на бумаге. С позиций обеих сторон желательно, чтобы большая часть бесед и интервью относилась к типу «для публикации». Это означает, что все, что сказал интервьюируемый, можно публиковать. И должностное лицо должно приучить себя к мысли, что все сказанное им в беседах с репортерами относится к информации именно этого типа. Такой подход укрепляет доверие к деятелям местной администрации.

Информирование населения муниципального образования о деятельности его ОМСУ должно быть гарантировано местными нормативными актами с указанием основных методов и средств информирования. С этой целью целесообразно включить соответствующие положения в Устав муниципального образования и при необходимости принимать дополнительные местные нормативные акты, основывающихся на этих уставных положениях. Итак, концепция взаимодействия ОМСУ со СМИ должна включать следующее.

Целеполагание. Единая информационная политика муниципалитета позволяет организовать оперативный сбор, обработку и передачу информации; проводить анализ получаемой информации с целью подготовки возможных рекомендаций по выработке стратегии взаимодействия с различными общественными группами; оперативно реагировать на возникающие кризисные ситуации; формировать информационную среду МО. Ее принципиальными моментами должны быть: приоритетность прав человека и гражданин — признание, соблюдение, защита прав человека и гражданина в информационной сфере; законность — обеспечение законных прав на информацию всех субъектов информационного воздействия и их равной ответственности перед законом; открытость и доступность — организационно-правовой режим деятельности ОМСУ обеспечивает гражданам возможность получать необходимый и достаточный объем информации (сведений) о своей структуре, целях, задачах, финансовых и иных существенных условиях деятельности; равенство интересов — в равной степени учитываются интересы всех участников информационной деятельности вне зависимости от их социального статуса, формы собственности, конфессиональной принадлежности, пола, возраста и т.п.; социальная ориентация — основные мероприятия информационной политики направляются на обеспечение социальных интересов всех контактных групп; комплексность — деятельность по реализации информационной политики представляет собой использование всей совокупности личных средств и форм работы, позволяющих информировать население городского округа о различных сферах общественной жизни в городском округе.

Концепция должна преследовать стратегические приоритеты. Их можно определить следующим образом: пространство, комфортное для жизни и хозяйственной деятельности. Формирование в рамках обновленной пространственной структуры города условий, обеспечивающих удовлетворение потребностей его жителей в комфорте и безопасности жизнедеятельности на уровне современных стандартов; благоприятная социальная среда; конкурентоспособная

экономика. Концепция также должна способствовать эффективному муниципальному управлению. Повышение эффективности муниципального управления на основе оптимизации бюджетных процессов, активизации кадрового потенциала ОМСУ и создания условий для участия населения в осуществлении МСУ.

Реализация этих задач невозможна без разделения ответственности за процессы, происходящие в жизни городского округа, между ОМСУ и всеми контактными группами. Это предполагает создание и поддержание эффективных партнерств между ОМСУ и представителями контактных групп городского округа; привлечение контактных групп к активному участию в обсуждении и реализации программ развития городского округа на основаниях, установленных действующим законодательством; создание механизмов постоянного учета потребностей различных контактных групп.

Для городской администрации было бы полезным реализация следующих положений: позиционирование города, позиционирование ОМСУ. Основная задача состоит в том, чтобы обеспечить предоставление качественных общественных услуг, которые повысят безопасность, улучшат здоровье и качество жизни граждан. Можно также выделить приоритетные сферы информационного освещения деятельности ОМСУ: развитие города, благоустройство, внешний облик города, молодежная политика, национальная и религиозная сфера, создание условий для обеспечения качественного медицинского обслуживания и т.д.

Реализация концепции становится возможной, если в рамках администрации МО будет создана структура, способная осуществлять целенаправленное воздействие на контактные аудитории и формировать общественное мнение по значимым для жизни города проблемам и темам; будет отлажена система партнерства и сотрудничества субъектов информационного обмена; будет организована внутренняя информационная сеть, обеспечивающая оперативный сбор, обработку и передачу информации внешним контактным группам; будет проводиться мониторинг состояния общественного мнения, уровня социальной напряженности, эффективности работы ОМСУ в сфере реализации информационной политики; будет осуществляться своевременное выявление, а в дальнейшем прогнозирование и устранение возникающих кризисных ситуаций во взаимоотношениях ОМСУ и внешних контактных аудиторий.

Итак, выделенные принципы взаимодействия ОМСУ со СМИ могут рассматриваться как основа для реализации основных направлений информационной политики ОМСУ. На основе этих принципов могут быть разработаны регламенты взаимодействия ОМСУ со СМИ и другими информационными ресурсами.

Эти принципы способны обеспечить максимально высокую степень прозрачности и открытости деятельности ОМСУ, создание системы эффективной «обратной» связи с населением, повысить активность участия контактных групп в процессах, направленных на развитие города, сформировать благоприятного образа города, снизить уровень социальной напряженности, в т.ч. повысить толерантность в межнациональных и межконфессиональных отношениях, а также — эффективность деятельности ОМСУ в управлении информационными процессами.

Литература:

1. Балынская Н.Р. Функционирование правовой информации в масс-медийных потоках глобального мира // Вопросы управления. 2012. №1(1). С.7-12.
2. Балынская Н.Р. Субъекты информационно-политического управления в России на современном этапе // Экономика и политика. 2013. №1(1). С.144-146.
3. Восколович Н.А. Проблемы оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления // Муниципалитет: экономика и управление.2013. №1(4). С.36-38.
4. Дюк А. PR-инструменты муниципального служащего // Городское управление. 2003. №7.
5. Тургель И.И. Генезис и эволюция системы российских моно-городов (на примере городов горнозаводского Урала) // Экономика и политика. 2013. №1(1). С.114-121.

References:

1. Balinskaya N.R. Functioning of legal information in mass media flow of the global world // Voprosi upravleniya. 2012. №1(1). P.7-12.
2. Balinskaya N.R. Subjects of information-political management in Russia at the present stage // Ekonomika i politika. 2013. №1(1). P.144-146.
3. Voskolovitch N.A. Problems connected with evaluation local self-government activity // Munitsipalitet: ekonomika i upravleniye. 2013. №1(4). P.36-38.
4. Dyuk A. PR-tools of a municipal servant // Gorodskoye upravleniye. 2003. №7.
5. Turgel I.D. Genesis and evolution of the system of the Russian mono-cities (exemplified by the cities of the mining Urals) // Ekonomika i politika. 2013. №1(1). P.114-121.

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ СТАТУСНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ МУНИЦИПАЛЬНОГО СЛУЖАЩЕГО

Русинова А.С.

соискатель кафедры теории и социологии и управления Уральского института — филиала, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия), ведущий специалист сектора по информационно-аналитическому обеспечению, Администрация Железнодорожного района города Екатеринбурга (Россия), 620027, Россия, г. Екатеринбург, ул. Свердлова, д.11, anna_rusinova@bk.ru

УДК 359.432
ББК 66.033.141.3

В статье зафиксирована заявка на новый поворот в изучении ответственности муниципальных служащих — на исследование ее статусной составляющей. Рассмотрение статусной ответственности, по мнению автора, является необходимым компонентом эффективной реализации дальнейших этапов административной реформы. Автор предпринимает попытку репрезентации теоретических аспектов статусной ответственности муниципальных служащих на основании существующих представлений о социальной ответственности. Элементы понятия статусной ответственности представлены в критической форме с точки зрения реализации в практике муниципального управления.

Ключевые слова: статусная ответственность муниципального служащего, социальный статус, социальные ожидания, стимулы, сигналы.

Rusinova A.S.

THEORETICAL ASPECTS OF STATUS RESPONSIBILITY OF A MUNICIPAL SERVANT

In the article the author introduces a new approach in the study of municipal servants' responsibility — research of its status component. According to the author, consideration of the status responsibility is an essential component of effective realization of the following stages for an administrative reform. The author makes an effort to represent theoretical aspects of status responsibility of municipal servants on the basis of the existing ideas about social responsibility. Elements of the notion of status responsibility are represented in a critical form in terms of realization in the practice of municipal management.

Key words: status responsibility of a municipal servant, social status, social expectations, stimuli, signals.

Последнее десятилетие ознаменовано для России проведением административной реформы. Цель выстраивания соответствующей специфике и масштабу страны системы государственного управления достигалась, в том числе, путем проведения реформы государственной и муниципальной службы. Повышение эффективности и информационной открытости органов власти, антикоррупционная политика — все эти направления административной реформы напрямую зависят от эффективности деятельности государственных и муниципальных служащих, вовлеченных в процесс реформирования и степени их заинтересованности в нем. Несмотря на существовавшее смещение акцентов на реформу именно государственной службы, качественные преобразования муниципальной службы не должны оставаться на последнем месте: оценка эффективности деятельности государства начинается с муниципалитета. В связи с этим, муниципальные служащие, находящиеся по сравнению со служащими других уровней публичной власти, в самом тесном контакте с населением, несут на себе ответственность за нормальную жизнедеятельность территории, степень комфортности условий проживания. Но чиновники в муниципалитете, как известно, не имеют достаточно полномочий и ресурсов, чтобы обеспечить весь объем вменяемых им обязательств: качество жизни на территории зависит и от таких параметров, на которые в местной администрации повлиять не могут, например, рост тарифов ЖКХ или повышение реальных доходов жителей. Иначе говоря, статус муниципального

© Русинова А.С., 2014

Русинова А.С.

служащего не совпадает с той мерой ответственности, которую на него возлагает общество. Эта зависимость статуса от ответственности привела автора к попытке теоретического осмысления актуальной на сегодня проблемы статусной ответственности муниципальных чиновников. Статусная ответственность чиновничества не выступала до настоящего времени предметом самостоятельного исследования. Мы хотели бы зафиксировать заявку на новый поворот в изучении ответственности чиновничества, на исследование ее статусного аспекта.

Между тем, ответственность муниципальных служащих являлась объектом ряда социологических исследований, и общее понятие ответственности является достаточно изученным в социологии. Остановимся на нем далее для наиболее полного рассмотрения тех моментов анализа, которые нуждаются в актуальном исследовании.

Сама этимология слова «ответственность» подтверждает это утверждение. Слово «ответственный» производно от «ответ», означает «быть способным к ответу». Во французский язык термин responsible (ответственный) пришел из латыни, слово respondeo обозначало «совершать ответ», но так же «показывать себя достойным, быть на уровне (удовлетворять требованиям)». Приставка re свидетельствует о том, что понятие имеет отношение к двум активным участникам (акторам). Значит, речь идет о том, чтобы отвечать требованию лица или учреждения. Слово обозначает отношение между двумя субъектами, оно всегда появляется в случае действия, слова, поступка. Латинский глагол spondeo означает «официально обещать», в предписанных формах, и «клясться» [1, с.4].

К этимологическому значению близко определение, представленное М.А.Красновым: Ответственность представляет собой «связь между двумя субъектами, при которой одна сторона (субъект ответственности), обладающая свободой воли и выбора, обязывающаяся в силу своего статуса строить свое поведение в соответствии с ожидаемой моделью, а другая сторона (инстанция ответственности) контролирует, оценивает такое поведение и (или) в случае отрицательной оценки и наличия вины вправе определенным образом реагировать» [2, с.19].

Статусная ответственность чиновника базируется на наличии у последнего определенной позиции, статуса, которые вызывают необходимость того или иного поведения.

Статус чиновника обусловлен тем набором прав, свобод, обязанностей, ограничений и запретов, которым они должны руководствоваться в профессиональной служебной деятельности. Вместе они формируют нормативную модель поведения муниципального служащего, некий образец того, как должно ему поступать.

В этом определении зафиксирован важный момент: ответственность связана с ожидаемой моделью поведения исходя из социального статуса. Дополним исходные позиции в определении статусной ответственности. С нашей точки зрения статусная ответственность чиновника подразумевает ответ:

1. на ожидания;
2. на стимулы;
3. на сигналы.

Рассмотрим последовательно каждый из этих пунктов применительно к ответственности.

Итак, во-первых, ***статусная ответственность чиновника подразумевает ответ на ожидания***. Социальные ожидания, или экспектации, представляют собой требования, предъявляемые к индивиду в связи с исполнением им социальных ролей в процессе взаимодействия. Т. Парсонс отмечает, что социальная роль включает набор взаимно соотнесенных ожиданий, касающихся действий как самого актора, так и тех, с кем он взаимодействует. Это ожидания «того, что актор будет конформен по отношению к морально санкционированным эталонам ценностной ориентации», признаваемым его партнерами по взаимодействию, признаваемым членами группы, в которой функционирует актор-носитель социальной роли [3, с. 448].

Муниципальные служащие как члены социально-профессиональной группы чиновничества, занимают определенную социальную позицию и соответственно являются носителями социальных ролей — управленцев или исполнителей. Таким образом, статусная ответственность чиновника всегда предполагает ответ на ожидания.

Рассмотрим далее, в чем выражаются данные ожидания в отношении чиновников путем анализа законодательства. Федеральный закон «О муниципальной службе в РФ» устанавливает права, обязанности, ограничения и запреты для чиновников, а также принципы их поведения на службе. В соответствии с законом, от чиновника ожидается, что он будет добросовестно, на высоком профессиональном уровне исполнять должностные обязанности, исходя из прав и свобод человека и гражданина, будет нейтрален по отношению к разного рода социальным группам, организациям и отдельным гражданам, не совершит поступков, порочащих его честь и достоинство, и другое. Эти ожидания, безусловно, представляют собой важный момент в определении статусной ответственности муниципального служащего.

Русинова А.С.

Помимо ожиданий***, статусная ответственность чиновника,*** во-вторых***, подразумевает ответ на стимулы***. В общем виде социальный стимул означает побуждение к действию, побудительную причину поведения, заинтересованность в чем-либо. В социологии описываются стимулы материальные, или условия (формы) получения материальных благ, побуждающие работников (служащих) к активной деятельности, а также стимулы моральные, или нравственные побуждения к деятельности того или иного рода, а также система поощрений, включающая различные формы социальной оценки такой деятельности [4, с.345-346].

Связь ответственности со стимулами показал американский социолог Джордж Хоманс, один из авторов теории социального обмена. Основной постулат Хоманса — «постулат стимула» — состоит в следующем: «Если в прошлом какой-либо стимул или их совокупность были связаны с вознаграждением за определенные действия, тогда вероятность того, что человек в будущем вновь воспроизведет такое же или аналогичное действие, выше, если новые стимулы похожи на прошлые». Помимо вознаграждения, стимулы могут быть связаны с наказанием, и лучшее наказание, по мнению социолога, — это лишение награды. Поскольку Хоманс исходит из преобладания в человеке рационального начала, которое вызывает в нем стремление к выгоде, он считает, что изменение поведения является наибольшим, когда воспринимаемая выгода является наименьшей. И вот здесь мы подходим к связке сигнал — ответственность.

Выгода представляет собой разницу между вознаграждением и стоимостью, где вознаграждение — заработная плата, а стоимость — это ответственность. Как отмечает Хоманс в работе «Социальное поведение как обмен», «они представляют собой две стороны одной и той же модели». То, что ответственность выражается стоимостью, безусловно, менее очевидно, чем в случае с вознаграждением. Однако социолог объясняет, что ответственность всегда связана с ограничениями и заботами или утратой спокойствия духа.

Вслед за Хомансом делаем вывод, что заработная плата и ответственность определяют ***статус*** члена группы в том смысле, что «человека, принявшего на себя большую ответственность и получающего высокую заработную плату, почитают более всего (при прочих равных условиях)». Иными словами, если для муниципальных служащих характерен высокий уровень ответственности по сравнению с членами другой группы, то со стороны первых ощущается также и потребность в получении более высокой заработной платы. Однако это правило «работает» и в другую сторону: если стимулы (вознаграждения) выше, то и затраты (ответственность) также должны быть выше. «Это последнее утверждение отражает теорию, суть которой выражается поговоркой «положение обязывает», под которой все мы подписываемся, хотя и посмеиваемся над нею, вероятно, потому, что *положение* бывает таково, что ни к чему не *обязывает*» [5, с. 89].

Законодательно стимулы закреплены следующим образом. Установлено, что основным средством стимулирования профессиональной служебной деятельности чиновника по замещаемой им должности муниципальной службы является денежное содержание. Оно формируется из окладов в соответствии с занимаемой должностью и присвоенным классным чином, а также из дополнительных выплат. Следовательно, денежное содержание чиновника, а значит и мера его ответственности, зависит от статуса, от того положения, которое он занимает в статусно-ролевой иерархии муниципальной службы.

Статусная ответственность чиновника предполагает, в-третьих, ***ответ на сигналы***.

В социологический словарь дает следующее толкование понятия «сигнал»: Знак, физический процесс или явление, несущие информацию о каком-либо событии, состоянии объекта и режиме его работы, либо передающие команды управления, оповещения [4, с. 317].

Ответственным муниципальным служащим статусно необходима оперативная реакция на поступающие сигналы: будь то современный темп изменений, вызванный кризисными явлениями в экономике или же обращение в местную администрацию. И если сигналы носят в основном оперативный характер, и о четкости их закрепления в правовых нормах судить сложнее, то правовую проработанность вопросов ожиданий и стимулов для чиновников мы оценить можем. Закон большее внимание уделяет стимулам, меньшее — ожиданиям, что подрывает ответственность изнутри. Важным пунктом преодоления этого дисбаланса должно стать повсеместное внедрение на муниципальной службе предусмотренных законом должностных регламентов, отражающих в частности показатели эффективности и результативности деятельности чиновников, перечни вопросов, по которым они могут самостоятельно принимать решения и вопросов, по которым они должны принимать участие в подготовке управленческих решений, а также порядок служебного взаимодействия. Кроме того, повышению статусной ответственности муниципальных служащих может способствовать законодательное закрепление полноценного документа, регулирующего вопросы этики на муниципальной службе, — так называемого «этического кодекса чиновника».

Русинова А.С.

Резюмируя все сказанное, определим предварительно статусную ответственность как обусловленную позицией муниципального служащего в статусной иерархии его связь с органом власти, муниципалитетом и обществом, при которой служащий обязуется в силу своего статуса строить свое поведение в соответствии с ожидаемой моделью, а инстанция ответственности через стимулы и сигналы вправе направлять такое поведение, а также его контролировать, оценивать и (или) в случае отрицательной оценки и наличия вины определенным образом реагировать.

В представленном определении статусной ответственности муниципального служащего обратим внимание на нормативную сторону проблемы. Ожидаемая от статусного чиновника модель поведения строится исходя из определенного набора социальных норм. В случае отклонения от принятых норм к служащему инстанцией ответственности могут быть применены санкции, соответствующие указанным нормам. В качестве инстанции статусной ответственности могут быть как непосредственный руководитель служащего, орган местно самоуправления, в котором он проходит службу, или в целом муниципалитет, так и его семья, средства массовой информации, население данной территории.

Но в какой мере руководитель местного самоуправления несет ответственность за работу, скажем, пожарного надзора? Следуя логике действующего законодательства, можно сделать вывод, что мэр сегодня ответственен за все. Больший груз ответственности лежит именно на муниципальных служащих. Однако, как известно, отвечать за все невозможно: чиновник, отвечающий за все, не отвечает ни за что. Есть мнение, что реально один субъект может быть ответственен за 15 человек. Иначе в отношении него формулируются размытые ожидания. Размывание ожиданий от муниципальных служащих вкупе с нерациональным на практике стимулированием их труда повышает актуальность вопроса о границах ответственности каждого из статусных чиновников. Данный момент не получил должного освещения в рамках административной реформы, и пробел этот должен быть восполнен. Кроме того, остается открытой тема закономерности принимаемых управленческих решений, их правовой обоснованности, и, следовательно, требуется серьезное развитие нормативно-правовой базы деятельности органов местного самоуправления. В связи с этим проблема статусной ответственности муниципальных служащих является актуальной и в плане теоретической проработки, и, что важно, в плане реализации на практике. Потребность общества в ответственных чиновниках, в удобном, открытом к диалогу муниципалитете и государстве в целом остается главной целью продолжающейся административной реформы в России.

Литература:

1. Segur P. La responsabilite politique. Paris, 1998. (Que sais-je? № 3294).
2. Краснов М. А. Ответственность власти (государство в открытом обществе). М.: Магистр,1997. 56 с.
3. Парсонс Т. О структуре социального действия. М.: Академический Проект, 2000. 880 с.
4. Социологический энциклопедический словарь. На русском, английском, немецком, французском и чешском языках. Редактор-координатор — академик РАН Г.В. Осипов. М.: Издательство НОРМА (Издательская группа НОРМА — ИНФРА-М), 2000. 488 с.
5. Хоманс Дж. Социальное поведение как обмен // Современная зарубежная социальная психология: Тексты / Под ред. Г.М. Андреевой, Н.Н. Богомоловой, Л.А. Петровской. М.: Изд-во Моск. ун-та, 1984. С. 82-91.

References:

1. Segur P. La responsabilite politique. Paris, 1998. (Que sais-je? № 3294).
2. Krasnov M.A. Responsibility of power (state in an open society). M.: Magistr,1997. 56 p.
3. Parsons T. On the structure of social activity. M.: Academic Project, 2000. 880 p.
4. Sociological encyclopedic dictionary. In Russian, English, German, French and Czech. Editor-coordinator — academician of the RAS G.V. Osipov. M.: Publishing house NORMA (Publishing group NORMA — INFRA-M), 2000. 488 p.
5. Homans George Social behavior as an exchange // Modern foreign social psychology: Texts / Edited by G.M. Andreyeva, N.N. Bogomolova, L.A. Petrovskaya. M.: Published by Moscow university, 1984. P. 82-91.

СОВРЕМЕННЫЕ ТЕНДЕНЦИИ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

МЕЖМУНИЦИПАЛЬНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО В РФ: ОПЫТ ЭКОНОМИКО-СТАТИСТИЧЕСКОГО АНАЛИЗА

Тургель И.Д.

доктор экономических наук, профессор, заместитель директора, заведующая кафедрой экономики и управления Уральского института — филиала, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия), 620990, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 марта, 6, к. 321, irina.turgel@uapa.ru

УДК 332.135
ББК 66.033.141

Цель. Выявление и количественная оценка динамики показателей развития межмуниципального сотрудничества на общероссийском уровне.

Методы. Исследование базируется на методах экономико-статистического анализа (средних и относительных величин, анализа социально-экономической динамики, степени «присутствия»).

Результаты и практическая значимость. Выявлены тенденции, характеризующие участие муниципальных образований РФ в различных формах межмуниципального сотрудничества, в том числе: межмуниципальных объединениях, межмуниципальных коммерческих и некоммерческих организациях. Проведено сравнение показателей развития межмуниципального сотрудничества на общероссийском уровне и на уровне федеральных округов. Полученные результаты могут быть использованы на практике для обоснования предложений по снятию административных барьеров для развития межмуниципального сотрудничества в РФ.

Научная новизна. Установлена зависимость между типом муниципального образования и степенью активности его участия в различных формах межмуниципального сотрудничества. Раскрыта пространственная специфика распространения межмуниципального сотрудничества в разрезе федеральных округов. Обосновано отсутствие прямой зависимости между уровнем экономического развития субъекта РФ и степенью участия его муниципалитетов в межмуниципальных коммерческих организациях.

Ключевые слова: межмуниципальное сотрудничество, формы и показатели оценки межмуниципального сотрудничества.

Turgel I.D.

INTERMUNICIPAL COOPERATION IN RUSSIA: EXPERIENCE OF AN ECONOMIC-STATISTICAL ANALYSIS

Objective. Identification and qualitative assessment of dynamics of development data of inter-municipal cooperation on the all-Russian level.

Methods. The research is based on the methods of an economic-statistical analysis (average and relative quantities, social-economic dynamics analysis, and degree of “presence”).

© Тургель И.Д., 2014

СОВРЕМЕННЫЕ ТЕНДЕНЦИИ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

Тургель И.Д.

Results and practical importance. The author identification of trends characterizing participation of the RF municipal entities in various forms of inter-municipal cooperation, including: inter-municipal entities, inter-municipal commercial and non-commercial organizations. The author makes a comparison of the data of municipal cooperation development on the all-Russian level and the level of the federal districts. The obtained results can be used practically for substantiation of the offers concerning the administrative barriers removal for development of inter-municipal cooperation in the RF.

Scientific novelty. Dependence between the type of a municipal entity and the activity rate of its participation in various forms of inter-municipal cooperation has been determined. Spatial specificity of inter-municipal cooperation extension in view of federal districts has been revealed. Absence of direct dependence between the level of economic development of the RF subject and the participation degree of its municipalities in inter-municipal commercial organizations has been substantiated.

Key words: inter-municipal cooperation, forms and indices of inter- municipal cooperation assessment.

Принятие Федерального закона от 6 октября 2003 года №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления» стало важным шагом на пути регламентации различных форм межмуниципального сотрудничества. В соответствии с данным законом, межмуниципальное сотрудничество может осуществляться в таких формах как:

- образование советов и объединений межмуниципальных образований;
- создание межмуниципальных организаций;
- заключение договоров и соглашений о сотрудничестве и совместной деятельности.

Сейчас, когда прошло уже десять лет с момента принятия данного закона, особую актуальность приобретает оценка его последствий; насколько изменилась жизнедеятельность российских муниципалитетов, удалось ли внедрить в практику предлагаемые новации [1, 2, 3]. Возникают данные вопросы применительно и к практике межмуниципального сотрудничества. Появляются публикации обобщающего характера, в которых авторы пытаются подвести определенные итоги развития межмуниципального сотрудничества. В этом контексте представляют существенный интерес монографии Л.Г.Соколовой и М.А. Михайловой, О. П. Кузнецовой и А. В. Негодуйко [4, 5]. Комплексный анализ правовых аспектов развития межмуниципального сотрудничества содержится в трудах Д.А. Попова, А.А. Петроградской [6, 7]. Специфика реализации межмуниципального сотрудничества в субъектах РФ, его роль в региональной политике представлены в работах Н.Ю. Власовой и Л.Н. Джек [8]. Интересные международные сравнения опыта межмуниципального сотрудничества в России и в странах Центральной, Восточной и Западной Европы представлены в коллективных монографиях под редакцией G.Soos и M. Temmes, T.Herrschel и P. Tallberg [9, 10].

Но несмотря на активный интерес ученых, в рамках данных исследований пока не проводился анализ, позволяющий выявить тенденции изменения количественных показателей, характеризующих состояние межмуниципального сотрудничества на общероссийском и региональном уровнях. С учетом вышесказанного, целью данного статьи является количественная оценка степени распространения и интенсивности межмуниципального сотрудничества. В ходе расчетов были использованы данные статистического сборника «Формирование местного самоуправления», подготовленном Федеральной службой государственной статистики. Период исследования (с 1.01.2007 по 1.01.2013) определялся моментом начала подготовки данного типа статистической отчетности и периодичностью ее выхода.

В настоящее время органы государственной статистики осуществляют учет деятельности муниципалитетов в сфере межмуниципального сотрудничества по двум основаниям:

- Число муниципальных образований, участвующих на добровольной основе в объединениях муниципальных образований и межмуниципальных некоммерческих организациях;
- Число муниципальных образований, участвующих в межмуниципальных коммерческих организациях.

Параметры существующей базы статистических данных определили алгоритм исследования:

1. Анализ абсолютных и относительных данных, характеризующих участие всех муниципальных образований в межмуниципальных организациях разных типов.
2. Анализ структуры участия разных типов муниципальных образований в межмуниципальных организациях.
3. Анализ структуры участия муниципальных образований в разных типах межмуниципальных организаций в разрезе федеральных округов.

За анализируемый период произошло некоторое сокращение как общего числа муниципальных образований, так и числа муниципальных образова-

ний, участвующих в межмуниципальных добровольных объединениях и некоммерческих организациях. Число муниципальных образований, участвующих в деятельности межмуниципальных коммерческих организаций, наоборот, увеличилось более чем в два раза (таблица 1).

Однако с точки зрения масштабов распространения, абсолютное лидерство принадлежит межмуниципальным объединениям и некоммерческим организациям. С небольшими отклонениями год от года, в среднем порядка 90% муниципальных образований страны входят в объединения муниципалитетов и межмуниципальные некоммерческие организации. Доля муниципалитетов, входящих в состав межмуниципальных коммерческих организаций, хоть и увеличилась более чем в два раза, но составляет на 1 января 2013 года всего 2,2% от общего числа муниципальных образований (таблица 2).

Анализ по типам муниципальных образований показывает, что структура муниципальных образований, участвующих в межмуниципальных объединениях и некоммерческих организациях примерно соответствует структуре муниципальных образований РФ, составленной по данному признаку. Структура муниципальных образований, участвующих в межмуниципальных коммерческих организаций, напротив, имеет

Таблица 1. Число муниципальных образований РФ, участвующих в различных межмуниципальных организациях, единиц, [составлено по 4]

Дата	Число муниципальных образований	Число муниципальных образований, участвующих на добровольной основе в межмуниципальных объединениях и некоммерческих организациях	Число муниципальных образований, участвующих в межмуниципальных коммерческих организациях
На 1 января 2007	24 207	21 798	241
На 1 января 2008	24 151	21 299	378
На 1 января 2009	24 161	21 749	577
На 1 января 2010	23 907	20 890	547
На 1 января 2011	23 304	20 412	517
На 1 января 2012	23 118	20 589	492
На 1 января 2013	23 301	21 155	518
2013/2007, %	96,3	97,1	214,9

Таблица 2. Доля муниципальных образований РФ, участвующих в различных межмуниципальных организациях, %, [рассчитано по 4]

	Доля муниципальных образований, участвующих на добровольной основе в объединениях муниципальных образований, в межмуниципальных некоммерческих организациях	Доля муниципальных образований, участвующих в межмуниципальных коммерческих организациях
На 1 января 2007	90,0%	1,0%
На 1 января 2008	88,2%	1,6%
На 1 января 2009	90,0%	2,4%
На 1 января 2010	87,4%	2,3%
На 1 января 2011	87,6%	2,2%
На 1 января 2012	89,1%	2,1%
На 1 января 2013	90,8%	2,2%

четко выраженную специализацию. Наиболее активно участвуют в создании межмуниципальных коммерческих организациях муниципальные районы (на 1 января 2013 года доля муниципальных районов в общей численности муниципальных образований составляла 7,9%, в то время как доля в численности муниципалитетов, участвующих в межмуниципальных коммерческих организациях — 12,7%). Городские округа, обладающие наиболее существенным экономическим потенциалом, как ни странно, проявляют существенно меньшую активность в создании межмуниципальных коммерческих организаций. А вот доля сельских поселений, участвующих в межмуниципальных коммерческих организациях на 2,4% меньше их доли в обшей численности муниципальных образований (таблица 3).

Данная тенденция не претерпела существенных изменений за анализируемый период. Так, на 1 января 2007 года доля муниципальных районов в численности муниципальных образований РФ составляла 7,4%, а доля в численности муниципальных образований, участвующих в межмуниципальных коммерческих организациях — 10,8%. Доля городских округов хотя и увеличилась с 0,8 до 1,5%, однако продолжает отставать от их доли в общей численности муниципалитетов (таблица 4).

Определенная специфика есть и в распределении различных типов межмуниципальных объеди-

Таблица 3. Структура муниципальных образований, участвующих в межмуниципальных организациях (по типам муниципальных образований), на 1 января 2013 года, %, [рассчитано по 4]

	всего	в том числе по типам					
		Муни-ци-паль-ные районы	Город-ские округа	внутри-город. террито-рия горо-да феде-рального значения	поселения		
					всего	в том числе	
						город-ские	сельские
Число муниципальных образований	100%	7,9%	2,3%	1,1%	88,7%	8,3%	91,7%
Муниципальные образования, участвующие в межмуниципальных объединениях и некоммерческих организациях	100%	8,3%	2,4%	1,2%	88,1%	8,6%	91,4%
Число муниципальных образований, участвующих в межмуниципальных коммерческих организациях	100%	12,7%	1,5%	0	85,7%	11,7%	88,3%

Таблица 4. Структура муниципальных образований, участвующих в межмуниципальных организациях (по типам муниципальных образований), на 1 января 2007 года, %, [рассчитано по 4]

	всего	в том числе по типам					
		Муни-ци-паль-ные районы	Город-ские окру-га	внутри-город. террито-рия города феде-рального значения	поселения		
					всего	в том числе	
						Город-ские	сельские
Число муниципальных образований	100%	7,4%	2,1%	1,0%	89,5%	8,0%	92,0%
Муниципальные образования, участвующие в межмуниципаль-ных объединениях и некоммерческих организа-циях	100%	7,6%	2,2%	1,0%	89,2%	8,1%	91,9%
Число муниципаль-ных образований, участвующих в межмуниципаль-ных коммерческих органи-зациях	100%	10,8%	0,8%	0	88,4%	8,0%	92,0%

нений и организаций по федеральным округам. По всем федеральным округам, за исключением Северо-Кавказского, доля муниципальных образований, участвующих в межмуниципальных объединениях и некоммерческих организациях незначительно превышает их долю в общей численности муниципальных образований в РФ. В том, что касается участия в межмуниципальных коммерческих организациях, такого единства уже не наблюдается. Существенно более активно (по сравнению с другими округами) в деятельности межмуниципальных коммерческих организаций участвуют муниципалитеты Северо-Западного, Южного, и Дальневосточного федеральных округов. Доля муниципальных образований, участвующих в межмуниципальных коммерческих организациях в Центральном, Приволжском, Уральском, Сибирском и Северо-Кавказском округах существенно ниже их доли в общей численности муниципальных образований в РФ (таблица 5).

Более подробный анализ ситуации в Уральском федеральном округе показывает, что из шести субъектов РФ, входящих в состав округа, в трех (Свердловская область, ХМАО и Тюменская область) не существует ни одной межмуниципальной коммерческой организации. В Курганской области таких организаций 14 (в них участвуют преимущественно сельские поселения), в ЯНАО — 3, в Челябинской области — 1 (!).

По итогам анализа можно сделать следующие выводы.

1.Среди разных типов межмуниципальных организаций наибольшее распространение получили некоммерческие организации и объединения, выполняющие аналитические, экспертные, методические, представительские функции.

2.В деятельности межмуниципальных коммерческих организаций наиболее активно участвуют муниципальные районы. Этот тип муниципалитетов имеет иерархическую структуру, объединяет значительное количество поселений как имеющих, так и не имеющих статус муниципальных образований, характеризуется наличием существенных финансово-бюджетных проблем, возникающих в силу ограниченности доходов и необходимости поддержки и выравнивания положения поселений.

3.В разрезе федеральных округов наиболее активно в деятельности межмуниципальных коммерческих организаций участвуют муниципалитеты Северо-Западного, Южного и Дальневосточного федеральных округов. Данные федеральные округа исторически являются зонами активных экономических контактов со странами дальнего и ближнего зарубежья, расположены на периферии континентальной части страны.

4.Не наблюдается прямой зависимости между уровнем экономического развития субъекта РФ и активностью участия муниципалитетов, расположенных на его территории в межмуниципальных организациях.

Данное исследование будет продолжено и в дальнейшем основное внимание планируется сосредоточить на выявлении причин, обусловивших сложившиеся показатели и тенденции использования су-

Таблица 5. Структура муниципальных образований, участвующих в межмуниципальных организациях (по федеральным округам), на 1 января 2013 года, %, [рассчитано по 4]

	Доля в общей численности муниципальных образований	**Доля муниципальных образований, участвующих в межмуниципальных объединениях и некоммерческих организациях**	**Доля муниципальных образований, участвующих в межмуниципальных коммерческих организациях**
Центральный федеральный округ	21,6%	23,3%	16,2%
Северо-Западный федеральный округ	7,3%	7,4%	20,7%
Южный федеральный округ	7,5%	8,2%	20,5%
Северо-Кавказский федеральный округ	7,4%	4,0%	0,6%
Приволжский федеральный округ	26,4%	26,9%	11,2%
Уральский федеральный округ	5,8%	5,5%	3,5%
Сибирский федеральный округ	17,9%	18,7%	5,0%
Дальневосточный федеральный округ	6,0%	6,1%	22,4%

ществующих форм организации межмуниципального сотрудничества в муниципалитетах разных типов.

Литература:

1. Качанова Е.А. Цели и направления муниципальной бюджетной политики в условиях бюджетных реформ // Вопросы управления. 2011. № 16. С. 116-120.
2. Выдрин И.В. Эволюция местного самоуправления в России: итоги, проблемы и перспективы // Муниципалитет: экономика и управление. 2013. № 1. С. 5-11.
3. Тургель И.Д., Победин А.А., Трофимова О.М., Ручкин А.В., Шеметова Н.К. Оценка потенциала саморазвития муниципальных образований: теория и практика. Екатеринбург: Изд-во Российской академии народного хозяйства и государственной службы, 2012. 212 с.
4. Соколова Л.Г., Михайлова М.А. Межмуниципальное сотрудничество: история развития, организация, перспективы: М-во образования и науки Российской Федерации, Байкальский гос. ун-т экономики и права. Иркутск, 2012.
5. Кузнецова О. П., Негодуйко А. В. Межмуниципальное экономическое сотрудничество: проблемы и перспективы развития: Федеральное агентство по образованию, Гос. образовательное учреждение высш. проф. образования «Омский гос. технический ун-т». Омск, 2009.
6. Попов Д.А. Межмуниципальное сотрудничество: сравнительно-правовой анализ форм реализации // Городское управление. 2012. № 11 (196). С. 54-64.
7. Петроградская А.А. Перспективные формы межмуниципального сотрудничества // Право и экономика. 2010. № 11. С. 7-13.
8. Власова Н.Ю., Джек Л.Н. Перспективы развития межмуниципального сотрудничества в субъектах РФ // Вопросы управления. 2009. № 3. С. 13 -17.
9. Metropolitan CEE. Big Cities, Capitals and City-Regions in Central and Eastern Europe / Ed. by G.Soos and M.Temmes. Published by NISPAcee Press. 2010. 210 p.
10. The Role of Regions? Networks, Scale, Territory / Ed. by T. Herrschel and P. Tallberg. 303 p.
11. Формирование местного самоуправления в Российской Федерации: стат. Бюллетень / Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики [электронный ресурс]. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1244553308453 (дата обращения 26.02.2014).

References:

1. Kachanova E.A. Purposes and directions of municipal budgeting policy in conditions of budgeting reforms // Voprosy upravleniya. 2011. № 16. P. 116-120.
2. Vidrin I.V. Evolution of local self-government in Russia: results, problems and perspectives // Munitsipalitet: ekonomika i upravleniye. 2013. № 1. P. 5-11.
3. Turgel I.D., Pobedin A.A., Trofimova O.M., Rucnkin A.V., Shemetova N.K. Assessment of the potential of municipal entities self-development: theory and practice. Ekaterinburg: Published by the Urals Institute — Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, 2012. 212 p.
4. Sokolova L.G., Mikhailova M.A. Intermunicipal cooperation: history of development, organization, perspectives: Ministry of education and science of the RF, Baikal state university of economics and law. Irkutsk, 2012.
5. Kuznetsova O.P., Negoduiko A.V. Inter-municipal economic cooperation: problems and perspectives of development: Federal egency of education, State educational establishment of higher professional education “Omsk state technical university”. Omsk, 2009.
6. Popov D.A. Inter-municipal cooperation: comparative-legal analysis of realization forms // Gorodskoye upravleniye. 2012. № 11 (196). P. 54-64.
7. Petrogradskaya A.A. Perspective forms of inter-municipal cooperation // Pravo i ekonomika. 2010. № 11. P. 7-13.
8. Vlasova N.Yu., Djek L.N. Prspectives of development of inter-municipal cooperation in the RF subjects // Voprosy upravleniya. 2009. № 3. P. 13 -17.
9. Metropolitan CEE. Big Cities, Capitals and City-Regions in Central and Eastern Europe / Ed. by G.Soos and M.Temmes. Published by NISPAcee Press. 2010. 210 p.
10. The Role of Regions? Networks, Scale, Territory / Ed. by T. Herrschel and P. Tallberg. 303 p.
11. Organisation of local self-government in the RF: stat. Bulletin / Official site of the Federal service of state statistics [e-resource]. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1244553308453 (date of reference 26.02.2014).

МЕТОДИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ СИСТЕМЫ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ КРУПНЫХ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ РФ

Маковкина С.А.

эксперт II категории научного отдела, старший преподаватель кафедры экономики и управления Уральского института — филиала, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия), 620990, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 марта, 66, к. 321, Svetlana.makovkina@uapa.ru

УДК 338.26.01
ББК 65.054.104

Цель: изучение и обоснование особенностей стратегического планирования в крупных муниципальных образованиях РФ.

Методы: в качестве базового метода используется системный, функциональный и комплексный анализ стратегических планов социально-экономического развития муниципальных образований.

Результаты и область применения: в статье обоснован специфический подход к организации стратегического планирования в муниципальных образованиях, с численностью населения около миллиона человек.

Научная новизна: обоснована дуалистическая природа стратегического планирования, в муниципальном управлении, которая может рассматриваться как система, требующую упорядоченности и структурированности и как процесс, обладающий признаками последовательности и цикличности.

Ключевые слова: стратегическое планирование, социально-экономическое развитие, крупные города, численность населения, система управления, процесс планирования.

Makovkina S.A.

METHODOLOGICAL RECOMMENDATIONS ON IMPROVING THE SYSTEMS OF STRATEGIC PLANNING OF SOCIAL-ECONOMIC DEVELOPMENT OF LARGE MUNICIPAL ENTITIES OF THE RF

Objective: study and substantiation of peculiarities of strategic planning in the RF big municipal entities.

Methods: as a basic method a systematic, functional and complex analysis of strategic plans of social-economic development of municipal entities is used.

Results and sphere of application: in the article a specific approach to the organization of strategic planning in municipal entities with about one million people is substantiated.

Scientific novelty: dual nature of strategic planning in municipal government is substantiated. It can be considered both as a system which requires arrangement and structuring and a process possessing features of consistence and cyclicity.

Key words: strategic planning, social-economic development, big cities, population, management system, planning process.

Очередной виток муниципальной реформы готовит изменение в систему местного самоуправления, что будет особенно заметно на уровне муниципалитетов с высокой численностью населения. Учитывая процессы урбанизации, технологического и экономического развития рост численности городов можно считать закономерным процессом. При этом, учитывая Российские реалии, жизнь в крупном муниципальном образовании разительно отличается от условий предоставляемых небольшими поселениями. Чем выше численность населения, тем более комфортной для индивида становится социальная среда, тем меньше проблем инфраструктурного характера (развития транспорта, системы ЖКХ, доступа к телекоммуника-

© Маковкина С.А., 2014

ционным сетям и т.д.), больше возможностей для трудоустройства в случае потери работы или закрытия предприятия.

Крупные города всегда были объектом внимания специалистов в сфере муниципальной экономики и управления, закономерности развития крупных и крупнейших городских поселений поднималась в трудах таких исследователей как, Е.Г. Анимица, Н.Ю. Власова, Я.П. Силин, В.И. Ресин.

Одним из факторов, позволяющих муниципальным образованиям развиваться достаточно стабильно, в долгосрочной перспективе, является стратегическое планирование, методы которого позволяют нивелировать экономические и политические риски, обеспечив стабильное социальное развитие.

Методы долгосрочного планирования социально-экономического развития используются в системе управления достаточно давно. В разное время вопросами стратегического управления в муниципальных образованиях занимались такие учены и исследователь как Анимица Е.Г., Бочко В.С., Власова Н.Ю., Жихаревич Б.С., Лексин В.Н., Рохчин В.Е., Тургель И.Д., и др. Однако проблемы оценки стратегий социально-экономического развития муниципальных образований изучены весьма слабо. Оценить степень влияния стратегии на развитие муниципального образования достаточно сложно. В обычной практике вопросами оценки внедряемых стратегических процедур власти занимаются чаще всего, по собственной инициативе выявляя, как правило, отдельные элементы стратегического процесса: текст документа, предложенные мероприятия, результаты стратегирования.

По нашему мнению методика оценки стратегий социально-экономического развития муниципальных образований в понимании стратегирования как многофакторного процесса важна для всех без исключения муниципальных образований. Однако именно поселения с численностью населения около миллиона человек и более нуждаются в комплексном инструментарии оценки, так как имеют, с одной стороны, больше возможностей для развития, с другой, отсутствие грамотной управленческой политики оказывает влияние не только на население муниципалитета и его экономическую систему, но и на многие региональные процессы. Крупные муниципальные образования, являясь административными центрами субъектов Российской Федерации, аккумулируют политические, инвестиционные, социальные процессы макро региона.

По мнению автора, планирование стратегического развития крупных муниципальных образований должно представлять собой последовательный процесс взаимосвязанных процедур, каждую из которых необходимо подвергать процедуре оценки.

Если совместить последовательность внедрения стратегического планирования в муниципальную практику и использование при этом методов оценки, то можно выделить ряд этапов.

1. Конец 90-х — начало 2000-х. «Стартовый период». Методики стратегического планирования становятся доступны российским муниципалитетам. Выявляются ее принципиальные особенности по сравнению с плановым пятилетним циклом, свойственным советской системе управления экономическими системами. Это время характеризуется разработкой первых стратегических планов: Санкт-Петербург, Новосибирск, Екатеринбург, Омск. Муниципальные власти регулярно проводят стратегические сессии, межмуниципальные конференции с целью обмена опытом, получения базовых знаний о стратегическом планировании и особенностях его применения к муниципальному управлению.

В большей мере в разработку стратегий включаются крупные города, имеющие разнонаправленные вектора социально-экономического развития, мощные финансовые потоки, а так же доступ к научным и практическим разработкам в сфере разработки и адаптации методов стратегического планирования для муниципальных образований.

На данном этапе методы оценки стратегических планов практически не применялись в реальной управленческой практике. Первые стратегические документы не содержат разделов, в которых бы отражались параметры оценки. Некоторые стратегии принятые в таких крупных городах как Новосибирск, Екатеринбург, Санкт-Петербург являлись документами общественного согласия, они разрабатывались под эгидой администрации различными социальными группами, обсуждались на собраниях, конференциях и общественных слушаньях. В том случае, если стратегический документ проходил несколько стадий общественного обсуждения, мы можем говорить о некоторой первоначальной оценке. Однако, хочется подчеркнуть, что данный оценочные процедуры не были регламентированы и не являлись обязательными при принятии стратегического плана.

2. Начало 2000-х — 2008(9) г. «Период развития». Необходимость внедрения методов стратегического планирования в практику осознается на федеральном уровне. С уровня федеральных и региональных властей оказывается финансовая и методическая поддержка. Относительная экономическая стабильность в стране, установление более-менее четких «правил игры» в политической и экономической сфере, а также накопление определенного опыта в области

планирования муниципального социально-экономического развития способствовали раздвижению горизонта планирования в городах. Все больше муниципалитетов (и не только крупных) ставили перед собой задачи разработки полноценных стратегических планов как основы для всего кратко- и среднесрочного развития (Череповец, Дзержинский). С середины 2000-х гг., к процессу подключись и сельские районы (Кинель-Черкасский район Самарской области, Верхнеуральский район Свердловской области и др.). Для территории иметь свой стратегический план стало не просто «хорошим тоном», а признанной необходимостью[4].

На распространение стратегического планирования на муниципальном уровне оказывает большое влияние позиция региональных властей. Так, проведенные в 2000 г. в Псковской области, а в 2001 г. в Ленинградской областях конкурсы, на лучшую концепцию (стратегический план) социально-экономического развития муниципального образования способствовали разработке стратегических планов и программ большим количеством городов в данных регионах. Активизируется деятельность по разработке стратегических планов в Челябинской области, Красноярском крае, Пензенской области, Бурятии, Якутии, Карелии, Хабаровском крае.

Однако данная работа идет не последовательно. Отсутствует единое нормативно-правовое обеспечение, нет единого стандарта для разработки стратегических планов.

В итоге, муниципальные образования разрабатывают стратегические документы, исходя из собственного понимания сути процесса и компетенции муниципальных служащих. В том случае, если есть возможность привлечь научное сообщество и стимулировать в администрации творческую работу, на выходе муниципалитет может представить качественный, продуманный стратегический продукт.

На данном этапе не наблюдается существенных изменений с точки зрения внедрения оценки в систему стратегического планирования. Стратегические планы, разработанные и принятые в указанном временном интервале очень похожи между собой, имеют общую структуру, и похожее содержание. Наибольший раздел в стратегических документах посвящен анализу социально-экономического положения территории, что же касается именно проектных инструмен-

Таблица 1.Этапы развития стратегического планирования и их особенности

Наименование этапа	Временной интервал	Основные особенности	Роль и место оценки
Конец 90-х — начало 2000-х.	Стартовый период	Начало внедрения рыночных методов планирования, основная особенность — преодоление кризисных тенденций в экономике.	Оценочные процедуры в стратегических планах отсутствуют, однако в некоторых муниципалитетах внедряется общественный контроль
Начало 2000-х — 2008(9) г.	Период развития	Города продолжают активно включатся в систему стратегического планирования. Все больше городов принимают стратегические планы. Те, кем стратегии уже разработаны, совершенствуют технологии мониторинга, развивая инструменты стратегирования	Элементы оценки внедряются в некоторые стратегические планы через систему мониторинга, оценке подвергаются только последствия реализации стратегий
2008(9) — 2013 гг.	Посткризисный период	Мировой финансовый кризис показал состоятельность стратегических планов в некоторых муниципалитетах	Стратегические планы становятся более проработанными и индивидуализированными, в структуре документов присутствуют разделы посвященные мониторингу и оценке, однако они остаются достаточно формализованными и не соотносятся с реальными сроками развития муниципалитетов

тов, то они разработаны слабо, без учета конкретных особенностей муниципалитетов.

3. 2008(9) — 2013 гг. «Посткризисный период». Мировой финансовый кризис 2008-2009 годов негативно отразился на муниципальном стратегическом планировании. Во-первых, понизилась финансовая устойчивость муниципальных образований, многие территории оказались не готовы к финансовому кризису, не смогли гибко отреагировать на рост финансово-экономической и политической нестабильности.

Во-вторых, муниципальные образования, разработавшие и принявшие стратегические планы в условиях экономического роста, оказались неспособны обеспечить достижение поставленных целей, что привело к несовпадению реальных показателей отчетности с обозначенными в стратегическом плане. Таким образом, достижение многих стратегических целей и задач отодвигается на неопределенный срок.

Тем не менее, в условиях глобальной социально-экономической нестабильности вопросы стратегического планирования обретают особую актуальность. Более того, уже видны определенные результаты стратегирования в тех муниципалитетах, которые разрабатывали стратегические планы в конце 1990-х и начале 2000-х. В том случае, если стратегия не носила имиджевый характер, а разрабатывалась как рабочий документ, муниципалитетам удалось стабилизировать социально-экономическое развитие.

Можно отметить и другие положительные тенденции современного этапа стратегического планирования развития российских городов. Так, с трудом, но распространяются принципы общественного участия в разработке муниципальных программ. Многие местные проекты социально-экономического развития проходят процедуру публичного обсуждения, а затем официально принимаются городскими органами представительной власти. Сами стратегические документы, принимаемые муниципальными образованиями, становятся более четкими, продуманными, отвечающими реальным задачам, стоящим перед органами местного самоуправления. Как правило, стратегические цели поселений согласуются со стратегическими целями, которые прописаны в документах соответствующих субъектов. Хотя нельзя не отметить, что стратегические цели носят очень общий характер, не всегда учитывая специфику конкретного муниципального образования.

В результате влияния кризисных явлений на экономические процессы, положение российских городов оказалось весьма сложным в свете исполнения и разработки стратегических планов. Становится очевидным невозможность выполнить запланированные

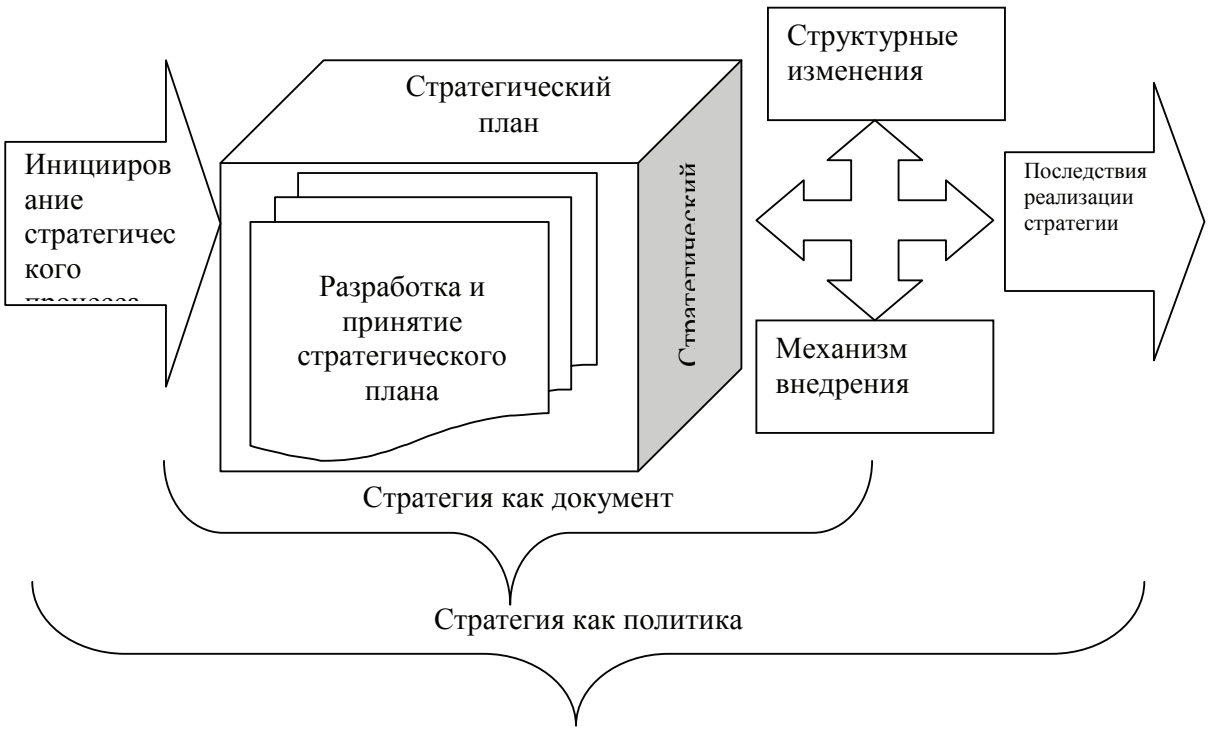


Рис. 1. Процесс стратегического планирования

программные мероприятия. Реальные показатели отчетности, не совпадают с обозначенными в стратегическом плане. Достижение многих стратегических целей и задач отодвигается на неопределенный срок.

Не смотря на то, что современный этап развития стратегического планирования в РФ отмечен своими сложностями, уже очевиден эффект полученный различными муниципальными образованиями от внедрения системы стратегирования в деятельность органов местного самоуправления. Встает вопрос в причинах успеха и не успеха стратегического планирования на различных территориях. По нашему мнению, успешность внедрения стратегии определяется, прежде всего, желанием и способностью местных властей меняться и менять муниципальную экономику согласно тем направлениям, которые были выделены в стратегии. В том случае, если стратегия социально-экономического развития понимается как основа муниципальной социальной и экономической политики, которая не является статичной, при этом оказывает заметное влияние на все сферы жизни поселения, мы можем говорить об успешности стратегического развития на определенной территории.

Таким образом, стратегия должна пониматься как процесс, который развиваясь по спирали, вносит изменения в социально-экономические, инфраструктурные, нормативные элементы муниципальной среды. При этом на него оказывают постоянное влияние внешние факторы, что так же необходимо учитывать при мониторинге и актуализации стратегии.

Учитывая сложность и многоплановость стратегического процесса, и особенно его растянутость во времени, так как средний цикл стратегического планирования рассчитан на 10-15 лет, очень важно держать это процесс под постоянным контролем, т.е. оценивать каждый этап процесса, его последствия, полученные в результате внедрения и результаты в соотношении с издержками.

Таким образом, в системе стратегического планирования крупных муниципальных образований должно быть выделено три этапа:

Первый этап включает в себя разработку стратегического плана социально-экономического развития, его вертикальное и горизонтальное согласование. В данном случае, под вертикальным согласованием мы понимаем взаимосвязь долгосрочной модели социально-экономического развития крупного муниципалитета — административного центра со стратегической моделью региона, основными целями, задачами, стратегическими направлениями. Под горизонтальным согласованием понимается участие граждан, социальных групп, экономических акторов их понимание стратегических направлений и готовность к реализации.

При этом, сам стратегический план, как документ должен быть четким, понятным, согласованным, логически выстроенным и состоять из следующих элементов:

1) целеполагание — определение базовых направлений развития муниципального образования, включая систему последовательно реализуемых задач исходя из стартовых условий;

2) аналитический блок, включающий анализ социально-экономического положения территории, выявление проблемных зон и точек роста;

3) построение системы взаимосвязи между проблемами и полюсами роста и задачами стратегии, через ряд программных мероприятий, последовательная реализация которых позволит достичь поставленной цели;

4) реперные точки — ряд отчетных социально-экономических показателей, достижение которых позволяет контролировать процесс достижения поставленной цели.

Рассмотрим перечисленные элементы более подробно.

Исторически сложилось, что наиболее проработанным и обоснованным компонентом стратегического плана является анализ социально-экономического развития территории. Важность этого этапа обусловлена тем, что от качества проведенного анализа напрямую зависит качество и реалистичность целеполагания. Без наличия достоверных сведений об уровне социального и экономического развития стратегический план будет оторван от реальной действительности, а, следовательно, под вопрос будет поставлена его реализация. Однако, по мнению автора, начальным этапом стратегирования должно стать целеполагание, т.к. анализ стартового потенциала территории не основанный на определенной цели или наборе таких целей может не только быть неэффективным, но и в конечном итоге привести к нежелательным последствиям. Целеполагание же послужит основой стратегирования, фундаментом для всех последующих этапов. Именно понимание исходной причины побуждающей органы местного самоуправления к разработке стратегии должно стать отправной точкой процесса стратегического планирования.

Как правило, типичный стратегический план российского муниципалитета содержит достаточно обстоятельную, подробную аналитическую часть, посвященную выявлению и оценке текущих тенденций социально-экономического развития муниципального образования и чрезвычайно лаконичную заключительную, «внедренческую» часть, где должны описываться механизмы реализации, контроля и мониторинга

достижения поставленных целей. Причем, со стороны разработчиков стратегии неоправданно большое внимание уделяется анализу существующего социально-экономического положения территории, вопросы же связанные непосредственно с процессом стратегического планирования, внедрение плана, мониторинг и контроль его исполнения уходят на второй план.

Зачастую именно по этой причине стратегические планы не работают, оставаясь логичными и продуманными на бумаге, но не реализуемыми в действительности. По мнению автора, необходимо максимально формализовать процедуру стратегического планирования, дабы невелировать в стратегических планах излишнее теоретизирование.

Городские власти должны четко понимать, для чего необходим стратегический план, какие проблемы он позволит решить, каких целей достичь. Начиная процесс стратегирования с целеполагания, городские власти делают весь процесс максимально прозрачным и понятным не только для себя, но и для населения. Весь процесс стратегирования должен быть максимально прозрачным для городских властей и населения.

Важно отметить, что на данном этапе развития практики муниципального стратегирования, подобная прозрачность зачастую отсутствует. Например, рассмотрим цели, прописанные в стратегиях некоторых муниципалитетов: — г. Миасс — «рост благосостояния и качества жизни населения за счет устойчивого и динамического развития и повышения конкурентоспособности экономики городского округа»; — г. Череповец — «устойчивое развитие города Череповца на основе лидерских позиций бизнеса, созданных условий для реализации лидерских качеств горожан, а также лидерства в городском управлении. Повышение качества жизни горожан как результат такого развития»; — г. Калининград — «город для комфортной жизни и работы, площадка коммуникации и взаимодействия России и стран Европы в сфере бизнеса, инновационной экономики, образования и культуры». — Юргамышский р-н Курганской обл. — «повышение уровня и качества жизни населения на основе эффективного использования человеческого и инновационно-инвестиционного потенциалов, обеспечивающих устойчивое развитие и конкурентоспособность района, увеличение продолжительности жизни населения».

Как можно видеть из приведенных примеров, цели, которые российские города определяют в качестве долгосрочных приоритетных направлений стратегического развития, имеют между собой достаточно много общего. Так для большинства городов главным является повышение благосостояния населения, развитие экономики города, попытка поиска конкурентного преимущества. Однако, в большинстве своем — данные цели представляют собой набор общих фраз, лишь отдаленно связанные со спецификой конкретного муниципального образования. Формулирование цели на первом этапе разработки стратегического плана позволяет четко определить суть социально-экономической специфики территории. При этом она должна быть четкой, конкретной, легко трансформироваться в задачи, сопоставимой с целями социально-экономического развития РФ, отражать желаемый образ будущего.

Следующим этапом стратегирования по праву должен стать анализ социально-экономического положения позволяющий выделить проблемы крупных муниципальных образований, на решение которых необходимо направить управленческое воздействие.

На сегодняшний день социально-экономический анализ — это единственная составляющая, которая качественно прописана в стратегических планах муниципальных образований, что особенно характерно как раз для крупных муниципалитетов — административных центров регионов, имея больше возможностей для привлечения к разработке стратегических планов научное сообщество и консультантов. Бесспорно, это объясняется тем, что социально-экономический анализ — это достаточно простая, а главное понятная для муниципальных властей процедура.

Проблемные зоны и полюса роста позволяют выявить аналитические методы: SWOT, PEST, SNW, GAP анализ и другие подобные методики.

Однако при переходе от аналитической деятельности к непосредственно стратегической на практике вскрываются существенные пробелы. Одна из основных причин подобной ситуации, по нашему мнению, кроется в существенных методических ошибках при организации аналитических работ в ходе разработки стратегического плана. Совокупность этих ошибок и просчетов можно условно разделить на три группы:

- ограниченность применяемых в ходе стратегического планирования аналитических приемов и подходов. Как правило, разработчики ограничиваются проведением SWOT-анализа по самой упрощенной схеме;
- непонимание необходимости и путей адаптации методик стратегического анализа, используемых в зарубежной практике применительно к анализу хозяйствующих субъектов к условиям жизнедеятельности российских муниципальных образований;
- представление о стратегическом анализе исключительно как о первой, начальной стадии разработки стратегического плана. В результате, разработка собственно реализационной части фактически осуществляется без использования необходимого ме-

тодического инструментария.

Во многом, сложившаяся ситуация объясняется широко распространенным в 1990-е годы механическим заимствованием технологий стратегического анализа, применяемых за рубежом. На российскую почву переносилась только внешняя «форма», и существенно меньшее внимание уделялось содержательным аспектам применения существующих методик. Но сейчас ситуация кардинальным образом изменилась. На смену лихорадочному поиску инструментов выхода из затяжного трансформационного кризиса пришло понимание необходимости принятия взвешенных управленческих решений на долгосрочную перспективу. Это дает возможность уже на основе более жестких критериев оценить качество выполненных работ. Вышеназванные обстоятельства предопределяют настоятельную необходимость классификации и систематизации методик стратегического анализа, уточнения сфер, объектов и специфики их применения в российских условиях.

Наиболее существенными для проведения стратегического анализа, на наш взгляд, являются методы PEST, SNW, GAP, SWOT анализа, адаптированные для местного самоуправления.

Вышеназванный набор методик редко применяется в практике стратегического планирования российских муниципальных образований, однако активные темпы возрождения городской экономики и ее включение в локальные и глобальные экономические процессы, позволяет в определенных случаях рассматривать экономику муниципалитета как совокупность различных видов бизнеса.

С помощью системы аналитических методик происходит определение проблемных зон, мешающих достижению поставленной цели, а так же полюсов роста. На данном этапе важно ранжировать проблемы по степени важности для населения муниципального образования и прописать программные мероприятия, которые позволят в краткосрочной перспективе, используя финансовые и организационные ресурсы нивелировать выявленные слабые стороны социально-экономического развития. При этом, разработанные программы должны помочь в развитии сильных сторон в экономике, инфраструктурной и социальной сферах.

Таблица 2. Сравнительная характеристика различных методик стратегического анализа муниципальных образований

	STEP (PEST)	**SNW**	**GAP**	**SWOT**
Объект анализа	Факторы внешней среды (политические, экономические, социальные технологические); внешняя среда	Сильные и слабые стороны, а так же нейтральные позиции, занимаемые МО; внутренняя среда	Элементы внутренней среды: стратегия, операционная деятельность, возможности диверсификации; внутренняя среда	Возможности, угрозы, сильные и слабые стороны; внешняя и внутренняя среда
Предмет анализа	Влияние факторов внешней среды	Нейтрализация слабых и усиление сильных сторон	Взаимодействие и тенденции развития факторов внутренней среды	Результат взаимодействия внешней и внутренней среды
Методологический подход	Системный подход	Системный подход	Процессный подход	Функциональный подход
Степень универсализации	При определенных условиях могут использовать другие МО	Результаты анализа носят индивидуальный характер	Результаты анализа носят индивидуальный характер	При определенных условиях могут использовать другие МО
Специфика применения для муниципалитета	Установить связь МО с социально-экономической и политической обстановкой в регионе и в стране в целом	Показывает место МО во внутренней среде позволяя выявлять конкурентов и возможные зоны влияния	Позволяет выявить уникальные возможности МО, конкурентные преимущества	Выявляет взаимосвязь факторов внешней и внутренней среды МО, их взаимосвязь, проблемные зоны и возможности их нейтрализации

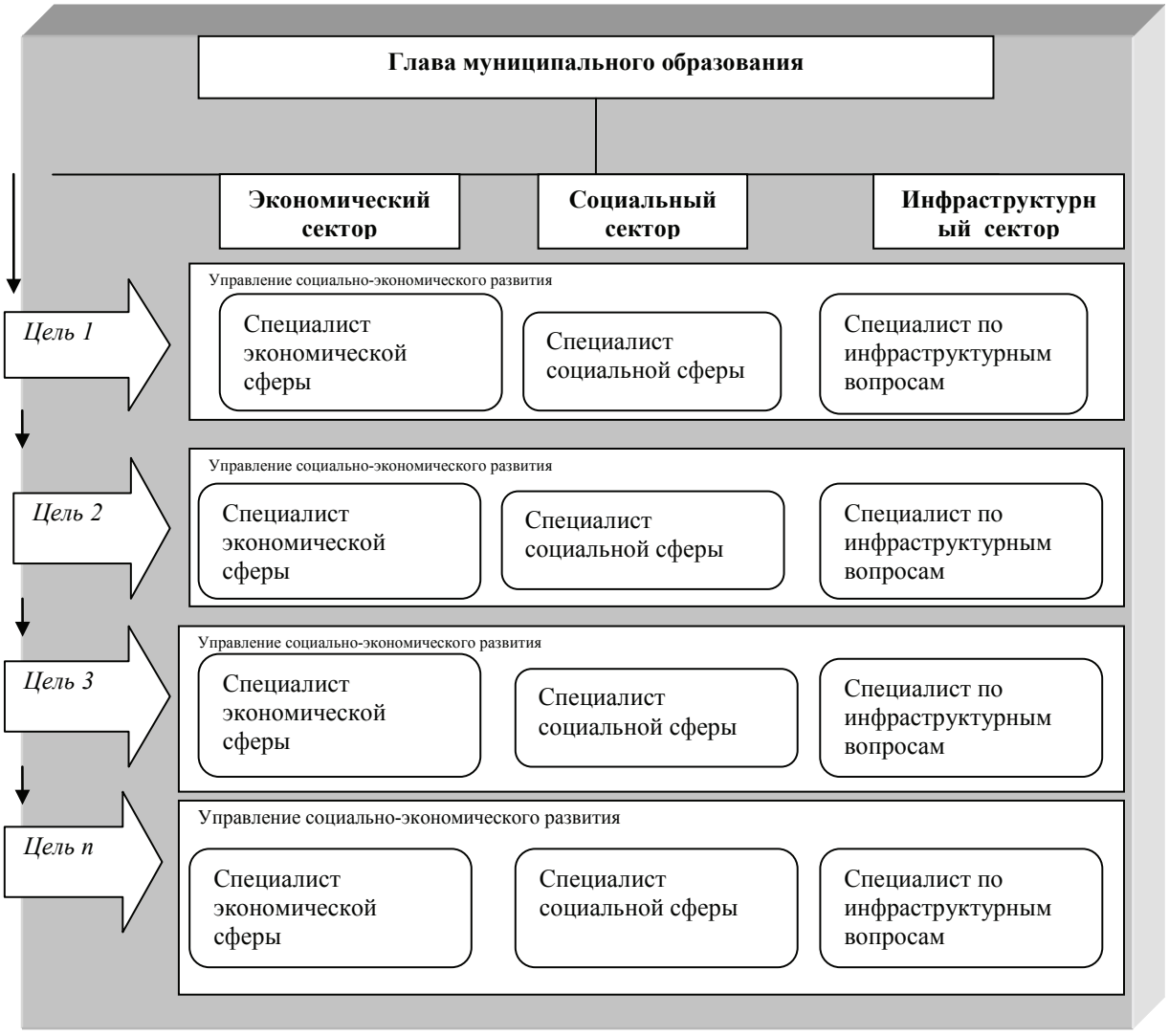
Маковкина С.А.

Важно отметить, что разрабатываемые программы должны соответствовать всем требованиям, предъявляемым к программным документам, т.е. содержать четкое обоснование проблемы, цели и задачи, контрольные точки, объем финансирования из различных источников, ответственных за исполнение программы.

Вторым этапом стратегирования является внедрение изменений в организационную структуру администрации муниципального образования, так как стратегическая работа с использованием программно-целевого метода управления способствует внедрению проектной системы организации работы местной администрации.

В большинстве своем, структура администрации муниципальных образований не претерпевает существенных изменений, в некоторых случаях выделяется подразделение стратегического развития, не имеющее особых полномочий. Однако неотъемлемым элементом программно-целевого метода является проектная форма работы. Такая форма работы обеспечивает возможность концентрации ресурсов на отдельных аспектах определенной области деятельности, позволяет сохранить гибкость механизма управления и реализации программ и проектов, а так же делает возможным тщательный контроль финансирования и полученных в ходе реализации программы результатов [5].

По нашему мнению структура управляющих органов муниципальных образований должна, если не перейти на проектную систему управления, как показа-



но на рисунке 2, то хотя бы четко закрепить ответственность за отдельными подразделениями администрации программных мероприятий, реализация которых необходима для достижения поставленной цели.

В качестве заключительного этапа, по мнению автора, необходимо прописать процедуру контроля и оценки реализуемых стратегических мероприятий.

Мы уже отмечали вначале нашей работы, что оценка должна проводиться на каждом этапе по разработанным критериям. Проведение оценочных процедур необходимо для обеспечения реализации стратегии с учетом особенностей муниципального образования и системы управления территорией.

Таким образом, сформулированные нами рекомендации для крупных муниципальных образований позволяют, с одной стороны, подчеркнуть дуалистическую природу стратегического планирования, т.е. его понимание как системы, взаимосвязанных и последовательных процедур, и как процесса, который является непрерывным, контролируемым и постоянно корректируемым в процессе изменения внешней и внутренней среды. Во-вторых, структурировать показать необходимость контроля и оценки стратегического планирования в крупных муниципальных образованиях, которые являются локомотивами регионального развития и оказывают существенное влияние на социально-экономическое развитие России в целом. Однако даже идеальный написанный стратегический план и принятие методики его оценки не гарантирует достижение поставленных целей. Не менее важно, что бы стратегическое управление стало частью общей социально-экономической политики муниципального образования являясь документом общественного согласия между муниципальными властями, социальными группами и отдельными гражданами поселения.

Литература:

1. Анимица Е.Г., Власова Н.Ю., Силин Я.П. Городская политика: теория, методология, практика / Науч. ред. А.И. Татаркин. Екатеринбург: ИЭ УрО РАН, 2004.
2. Жихаревич Б. С., Русецкая О. В., Жунда Н. Б. Заявленные и реальные приоритеты региональных и местных властей: подход к выявлению и сопоставлению // Регион: Экономика и Социология. 2013. № 2. С. 108-132.
3. Лексин В. Н. Результативность и эффективность действий региональной и муниципальной власти: назначение и возможности корректной оценки // Регион: Экономика и Социология. 2012. № 1. С. 3-39.
4. Маковкина С.А. Городское стратегическое планирование: старые проблемы и новые угрозы в условиях глобальной социально-экономической нестабильности // Региональная экономика: теория и практика. 2010. № 26. С. 44-49.
5. Минченко О.С. Подходы к оценке целевых программ в российской практике // Вопросы управления. 2012. № 4(21).
6. Рохчин В.Е., Филипов А.И. Социально-экономическое развитие муниципальных образований: методология разработки концепции и механизм ее реализации: Рос. акад. наук, Ин-т соц.-экон. проблем. СПб, 1996.

References:

1. Animitsa E.G., Vlasova N.Yu., Silin Ya.P. Urban policy: theory, methodology, practice / Edited by A.I. Tatarkin. Ekaterinburg: IE UrO RAN, 2004.
2. Zhikharevitch B.S., Rusetskaya O.V., Zhunda N.B. Declared and real priorities of regional and local authorities: approach to identification and comparison // Region: Ekonomika i Sotsiologiya. 2013. № 2. P. 108-132.
3. Leksin V.N. Effectiveness and efficiency of actions of regional and municipal power: Purpose and possibilities of correct evaluation // Region: Ekonomika i Sotsiologiya. 2012. № 1. P. 3-39.
4. Makovkina S.A. Urban strategic planning: old problems and new threats in conditions of global social-economic non-stability // Regionalnaya ekonomika: teoriya i praktika. 2010. № 26. P. 44-49.
5. Minchenko O.S. Approaches to the assessment of addressed progress in the Russian practice // Voprosy upravleniya. 2012. № 4(21).
6. Rokhchin V.E., Fillipov A.I. Social-economic development of municipal entities: methodology of the concept development and mechanism of its realization: The Russian Academy of sciences, Institute of social-economic problems. StPetersburg, 1996.

«МУНИЦИПАЛЬНЫЙ СТАНДАРТ» КАК ИНСТРУМЕНТ ПОВЫШЕНИЯ ИНВЕСТИЦИОННОЙ ПРИВЛЕКАТЕЛЬНОСТИ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

Бегунова О.В.

соискатель кафедры экономики и управления Уральского института — филиала, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия), начальник отдела развития государственно-частного партнерства и снижения административных барьеров, Министерство экономики Свердловской области (Россия), 620031, Россия, г. Екатеринбург, площадь Октябрьская, 1. Телефон: 8 (343) 362016-88, begunova@gov66.ru

УДК 332.146:330.322
ББК 65.050.23

Цель. Изучение составляющих «муниципального стандарта» как механизма, направленного на создание комфортных условий для старта и ведения бизнеса на территории муниципального образования, а также анализ имеющихся практик по формированию такого документа.

Методы. Проведен анализ имеющейся практики формирования региональной системы, способствующей улучшению инвестиционного климата региона и наращиванию инвестиционного потенциала. Проанализирована целесообразность трансляции региональных мер на муниципальный уровень.

Результаты. Результаты проведенного анализа показали, что меры по улучшению делового климата на муниципальном уровне в целом могут соответствовать общей политике, проводимой в регионе. Вместе с тем, при выработке рекомендаций по повышению муниципальной инвестиционной привлекательности необходимо учитывать особенности исторического и социально-экономического характера, определивших широкую типологию муниципальных образований на территории Российской Федерации.

Научная новизна. Научная новизна заключается в изучении направлений улучшения инвестиционного климата муниципального уровня в рамках создания единого документа (документов) — Стандарта — стандартизирующего работу органов местного самоуправления в этой сфере.

Ключевые слова: инвестиционная привлекательность, муниципальный инвестиционный климат, стандарт АСИ, комфортные условия ведения бизнеса.

Begunova O.V.

"MUNICIPAL STANDARD" AS A TOOL FOR PROMOTION OF INVESTING ATTRACTIVENESS OF A MUNICIPAL ENTITY

Objective. Study of the "municipal standard" compounds as a mechanism aimed at formation of comforting conditions for starting and running business on the territory of a municipal entity, and the analysis of the available practices on the development of such a document.

Methods. An analysis of the existing practice for organization of a regional system affecting the improvement of investment climate in the region and investment capacity building has been conducted. Viability of regional measures transference to the municipal level has been analysed.

Results. The results of the conducted analysis have shown that the measures on business climate improvement on a municipal level in general can correspond to the general policy carried out in the region. However, developing recommendations on improvement of municipal investment attractiveness it is important to take into account distinctive features of historical and social-economic character determining a wide typology of municipal entities on the territory of Russia.

Scientific novelty. Novelty is in studying investment climate improvement on a municipal level within the framework of single document development — Standard — standardizing the activity of local self-government in that sphere.

Key words: investment attractiveness, municipal investment climate, standard ASI, comforting conditions of running business.

© Бегунова О.В., 2014

Бегунова О.В.

Сегодня многие государства столкнулись с необходимостью обеспечения многократного повышения уровня жизни населения. Растет потребность в современно оборудованных школах и детских садах, качественных и недорогих продуктах питания, высокоскоростных железнодорожных и автомобильных перевозках и т.д. В условиях ограниченности бюджетов реализация всех перечисленных направлений не представляется возможной без привлечения частных инвестиций, что определяет практическую значимость темы [1].

Изучение составляющих инвестиционной привлекательности и подходов к ее повышению является актуальным и для теоретических исследований. Так, Т.В. Чернова выделяет в инвестиционном климате две составляющие: инвестиционный потенциал и инвестиционная активность [2, с. 22]. В.С. Панасейкина дает детализированный анализ основных составляющих инвестиционного климата. Инвестиционная активность понимается ею как результат инвестиционной деятельности в виде инвестиций в основной капитал. А инвестиционный потенциал раскрывается как комплексное понятие, складывающееся из ресурсно-сырьевого, трудового, производственного, институционального, инфраструктурного, финансового, потребительского потенциалов, распадающихся на конкретные показатели [3, с. 45].

Рядом авторов инвестиционная привлекательность связывается с оценкой факторов, оказывающих повышательное или понижательное воздействие. Такие исследования с формированием перечня ключевых факторов, определяющих инвестиционную привлекательности территории проводили И. Гришина, А. Шахназаров, И.Ройзман, Г.М. Квон, А.В. Бабанов. Вместе с тем, в существующих исследованиях далеко не всегда учитывается специфика инвестиционного климата в конкретных субъектах и муниципалитетах России. Между тем ситуация в сфере инвестиций на субфедеральном уровне отличается высокой дифференциацией. Об этом свидетельствуют, в частности, данные по Уральскому федеральному округу (таблица 1) [4].

Как видно из приведенных данных Свердловская область по итогам 2012 года не смогла подтвердить высокий прирост инвестиций, наблюдаемый в предыдущие периоды. В том числе поэтому задача по созданию благоприятного инвестиционного климата и совершенствованию условий ведения бизнеса является для региона первоочередной.

Одним из инструментов решения данной проблемы стала разработка региональных инвестиционных стандартов. Созданная в 2011 году по инициативе Президента России А.В. Путина, автономная некоммерческая организация «Агентство стратегических инициатив по продвижению новых проектов» (далее — АСИ) смогла объединить «лучшие практики» в стандартизированный для набор инструментов для улучшения инвестиционного климата — Стандарт деятельности исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации по обеспечению благоприятного инвестиционного климата в регионе (далее — Стандарт), содержащий 15 минимальных требований по созданию комфортных условий для начала и ведения бизнеса [5]. Тиражиро-

Таблица 1

Прирост инвестиций в основной капитал в регионах, входящих в состав Уральского федерального округ

в сопоставимых ценах; в процентах к предыдущему году

	2011 год	2012 год
Уральский федеральный округ	**14,2**	**4,9**
Курганская область	8,1	7,2
Свердловская область	**15,9**	**-4,8**
Тюменская область	14,9	8,9
в том числе:		
Ханты-Мансийский авт.округ-Югра	17,2	5,2
Ямало-Ненецкийавт.округ	12,6	13,5
Тюменская область (кроме Ханты-Мансийского авт.округа-Югра и Ямало-Ненецкого авт.округа)	12,4	3,0
Челябинская область	7,6	-6,7

вание данного Стандарта началось в 2011-2012 годах с 11 пилотных регионов, в число которых вошла Свердловская область.

Необходимость внедрения Стандарта во всех регионах России была закреплена в сентябре 2012 года Указом Президента Российской Федерации. Наряду с внедрением Стандарта в качестве ключевых направлений для улучшения инвестиционного климата региона утверждены следующие [6, ст.1]:

1. Оценка предпринимательским сообществом общих условий ведения предпринимательской деятельности, включая улучшение инвестиционного климата.
2. Создание и модернизация высокопроизводительных рабочих мест, повышение производительности труда.
3. Состояние рынка труда, подготовка и переподготовка высококвалифицированных кадров.
4. Качество и доступность производственной и транспортной инфраструктуры.
5. Инвестиционная деятельность, привлечение инвестиций.
6. Развитие среднего и малого предпринимательства.
7. Улучшение предпринимательского климата в сфере строительства.
8. Повышение доступности энергетической инфраструктуры.

Рядом нормативных актов в развитие данного Указа введена система оценки работы высших должностных лиц федеральных органов исполнительных власти и руководителей регионов в части создания условий комфортного ведения бизнеса.

С появлением официальной системы оценки эффективности деятельности руководителей, работа по поиску и внедрению новых подходов наращивания инвестиционной привлекательности приобрела в регионах обязательную и конкурентную основу.

Следующей новацией в федеральной инвестиционной политике в отношении регионов стало принятие решения о разработке национального рейтинга регионов. Такое поручение получило АСИ и в декабре 2013 года представило проект рейтинга [7]. В настоящее время рейтинг находится на доработке после ряда публичных обсуждений.

Учитывая вышесказанное, можно говорить, что в целом сформирована и нормативно урегулирована система ключевых направлений совершенствования регионального инвестиционного климата. Вместе с тем, практика показывает, что ряд о важных аспектов создания благоприятных условий ведения бизнеса относится к сфере вопросов муниципального значения. Зачастую безынициативная позиция местных администраций может нивелировать эффективную работу региона.

Вопросы урегулирования подходов к развитию местного инвестиционного климата вошли в повестку ряда совещаний АСИ, «Деловой России» и «Всероссийского совета местного самоуправления». Итогом этой работы стала подготовка проекта так называемого «муниципального стандарта» [8, 9]. По аналогии с региональным вариантом «муниципальный стандарт» включает в себя 15 требований:

1. Утверждение Инвестиционной стратегии муниципального образования.
2. Принятие главой муниципального образования Инвестиционной декларации.
3. Формирование и ежегодное обновление Плана создания инвестиционных объектов и объектов инфраструктуры в муниципальном образовании.
4. Принятие нормативной правовой базы по инвестиционной деятельности, включая защиту прав инвесторов и механизм поддержки инвестиционной деятельности в муниципальном образовании.
5. Принятие нормативного акта, регламентирующего процедуру оценки регулирующего воздействия принятых и принимаемых НПА, затрагивающих предпринимательскую деятельность в муниципальном образовании.
6. Наличие Совета по инвестиционному климату.
7. Наличие специализированного(-ых) структурного(-ых) подразделения(-ий) и (или) специализированной организации по привлечению инвестиций и работе с инвесторами.
8. Наличие доступной инфраструктуры для размещения производственных и иных объектов инвесторов (промышленных парков, технологических парков, бизнес-центров и иных объектов) в муниципальном образовании.
9. Наличие механизмов профессиональной подготовки и переподготовки по специальностям, соответствующим инвестиционной стратегии муниципального образования и потребностям инвестора
10. Наличие системы обучения, повышения квалификации и оценки компетентности сотрудников профильных органов муниципальной власти и специализированных организаций по привлечению инвестиций и работе с инвесторами.
11. Формирование системы управления земельно-имущественным комплектом, соответствующей инвестиционным приоритетам муниципального образования.
12. Наличие канала (каналов) прямой связи инвесторов и руководства муниципального образования для оперативного решения возникающих в процессе

инвестиционной деятельности проблем и вопросов.

13. Создание специализированного двуязычного Раздела на сайте муниципального образования об инвестиционной деятельности.

14. Ежегодное послание главы муниципального образования.

15. Наличие в муниципальном образовании единого регламента сопровождения инвестиционных проектов по принципу «одного окна».

Сравнение структур показывает, что 14 из 15 предложенных требований повторяют положения регионального Стандарта: только положение регионального Стандарта о включении представителей потребителей энергоресурсов в состав органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации в сфере государственного регулирования тарифов заменен на положение о регулировании земельно-имущественных отношений.

Возникает вопрос о целесообразности дублирования ряда решений одновременно на региональном и муниципальном уровнях. Так, например, региональный Стандарт содержит требование о ведении единого Плана инфраструктурных объектов в регионе, включающий как сданные в эксплуатацию объекта, так и объекты нового строительства. Видится более рациональным не дублирование такого требования для муниципалитета, а грамотная организация эффективной работы по внедрению имеющейся и планируемой к строительству муниципальной инфраструктуры в уже созданный в соответствии с требованиями регионального Стандарта ресурс.

Однако ряд положений регионального стандарта все же целесообразно транслировать на местном уровне. К таковым относятся, например, формирование муниципального совета — органа коллегиально определяющего ключевые направления развития инвестиционного климата муниципалитета. В обязанности такого совета также могут входить функции по рассмотрению и оценке конкретных инвестиционных проектов, реализация которых планируется на территории муниципального образования. Это могло бы стать эффективным механизмом принятия оперативных решений, что свою очередь, будет способствовать снижению административных барьеров.

Также рациональным видится утверждение ключевых стратегических документов, определяющих ключевые направления инвестиционной политики муниципального образования, закрепляющие права и «правила игры» в взаимодействии органов власти и субъектов предпринимательской деятельности.

Представленный проект «муниципального стандарта» нуждается в проведении сверки вменяемых муниципалитету направлений работы и реально имеющихся в соответствии с действующим законодательством местных полномочий. Так, например, органы муниципальной власти имеют ограниченный объем инструментов по развитию профессионального образования, профессиональной подготовки и переподготовки кадров.

В целом положения предложенного варианта «муниципального стандарта», как в его региональном аналоге, ориентированы на формирование ряда документов и структур, представляющих собой некую «инфраструктуру», позволяющую использовать инвестиционный потенциал территории и снижать оперативно инвестиционные риски.

Вместе с тем, учитывая, что муниципальный уровень — это ближайший уровень власти, с которым сталкивается в своей деятельности бизнес, необходима, в отличие от регионального Стандарта, более глубокая детализация положений «муниципального стандарта» именно с позиции активной инвестиционной деятельности органов власти.

Инвестиционная деятельность в настоящем контексте понимается как совокупность мер, предпринимаемых органами власти с целью максимально эффективного использования инвестиционного потенциала и снижения инвестиционных рисков (если оперировать теми категориями, которые мы использовали выше) с целью повышения инвестиционной активности субъектов предпринимательской деятельности. Ряд авторов раскрывает эту деятельность в рамках термина «инвестиционная политика», понимаемого как «целенаправленная деятельность органов местного самоуправления по активизации инвестиционного процесса на его территории, привлечению и эффективному использованию ресурсов для решения проблем комплексного социально-экономического развитии муниципального образования и,как следствие, повышения уровня жизни населения [10, с.9].

Именно положения о создании и совершенствовании площадок «открытого диалога» и постоянного информационного взаимодействия должны стать основой для создания такого документа, как «муниципальный стандарт» инвестиционной привлекательности.

Кроме того, видится целесообразным объединение в «муниципальном стандарте»и других наметившихся тенденций в части совершенствования работы с предпринимательским сообществом на местах, среди которых: совершенствование контрольно-надзорной деятельности [11] и внедрение механизмов Открытого правительства в муниципалитетах [12].Это позволит «мыслить» при формировании документа комплексно

и сосредоточить муниципальные усилии на внедрении стандарта, как единой комплексной инструкции.

В продолжение темы комплексности документа нельзя не уделить внимание вопросу его реалистичности и гибкости применения. В этом ключе представляется неоправданным при разработке «муниципального стандарта» заимствование у регионального аналога-практики жесткой унификации требований. Уровень региона, несомненно, является категорией более общего порядка нежели муниципалитет, имеющий свою историю развития и определенную специализацию.

Таким образом, разработчикам стоит рассмотреть возможность формирования системы типовых «муниципальных стандартов» в зависимости от типа муниципального образования, среди которых могут быть: сельские местности, монопрофильные муниципальные образования, города-спутники, города с экологическими проблемами, столицы и региональные центры, города с четкой отраслевой ориентацией (шахтерские, металлургические) и т.д.

Соответственно аналогичным образом будет и выстраиваться апробация таких стандартов: одновременное тиражирование всех сформированных типов стандартов на территории 5-10 муниципальных образований с целью «отладки» и дальнейшей доработки положений документов.

Но основное качество, которым должен обладать такой документ, как «муниципальный стандарт», должна быть легитимность. Учитывая это, система его разработки и утверждения должна включать все возможные механизмы «сверки часов» с предпринимательским сообществом, объединениями муниципалитетов, отраслевыми союзами и экспертным сообществом. С этой целью необходимо проводить общественные экспертизы и публичные консультации, в том числе в рамках конкретных типов муниципальных образований. Это позволит исключить положения, которые не оказывают реального влияния на комфортность условий ведения бизнеса.

Также общественная экспертиза даст возможность и органам власти «наложить» требования стандартов на имеющиеся инструкции и нормы законодательства, что в свою очередь станет основой для коррекции как самого проекта «муниципального стандарта», так и обозначит направления для актуализации положений морально устаревшего законодательства.

Проведенный анализ позволяет сделать следующие выводы.

1.Утверждение «муниципального стандарта» как некой аргументированной инструкции для проведения первичных мер, направленных на улучшение делового климата в муниципальных образованиях является важным управленческим решением, отвечающим современным требованиям экономики.

2.Формирование такого документа должно проходить при активном участии основных сторон процесса: органов власти и предпринимательское сообщество. Только в этом случае документ сможет стать реальным инструментом наращивания инвестиционной привлекательности территории и, как следствие, инвестиционной активности.

3.«Муниципальный» стандарт должен быть более «гибким» документом по сравнению с региональным, учитывать социально-экономические и исторические особенности формирования муниципальных образования и факторы, определяющие их дальнейшее развитие. В противном случае документ может стать формальной инструкцией, выполнение которой не приведет к реальному изменению инвестиционного климата.

«Муниципальный стандарт» должен быть сборником уникальных мероприятий, а не копией регионального аналога. Вместе с тем, формирование такого документа возможно только на основе тщательного анализа действительно имеющихся в распоряжении муниципальных образований полномочий и соответствующих инструментов по улучшению инвестиционного климата и созданию благоприятных условий для привлечения и распоряжения инвестициями.

Литература:

1. Акьюлов Р.И. Экономическая и демографическая безопасность государства: современные вызовы и угрозы [электронный ресурс] // Электронный журнал «Вопросы управления». 2013 год [сайт]. URL:http://vestnik.uapa.ru/ru-ru/issue/2013/03/ (дата обращения 28.02.2014).
2. Форма федерального статистического наблюдения № 2-П, расчет. Официальный сайт федеральной службы государственной статистики [электронный ресурс]. URL:www.gks.ru (дата обращения 03.03.2014).
3. Стандарт деятельности исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации по обеспечению благоприятного инвестиционного климата в регионе [электронный ресурс] // Официальный сайт АНО «Агентство стратегических инициатив по продвижению новых проектов» [сайт]. URL:http://asi.ru/standard/ (дата обращения: 12.12.2013).
4. Об оценке эффективности деятельности руководителей федеральных органов исполнительной власти и высших должностных лиц (руководителей

высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации по созданию благоприятных условий ведения предпринимательской деятельности: Указ Президента Российской Федерации от 12 сентября 2012 года № 1276 [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
5. АСИ представило Национальный рейтинг состояния инвестиционного климата в российских регионах[электронный ресурс] // Официальный сайт АНО «Агентство стратегических инициатив по продвижению новых проектов» [сайт]. URL:http://www.asi.ru/news/14550/?PAGEN_1=3 (дата обращения 19.12.2013).
6. Чернова Т.В. Экономико-статистическая оценка инвестиционных процессов в муниципальном образовании // Вестник Таганрогского института управления и экономики. 2011. № 1. Научно-теоретический и информационно-методический журнал.
7. Панасейкина В.С. Формирование методики оценки инвестиционной привлекательности муниципальных образований // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. 2011. Выпуск 4.
8. Стандарт деятельности органов местного самоуправления по обеспечению благоприятного инвестиционного климата в муниципальном образовании[электронный ресурс]//[сайт].URL:http://www.kubzsk.ru/vsms/activity.php?detail=1&ID=19058 (дата обращения 14.03.2014).
9. 15 октября в Государственной Думе состоялся круглый стол о повышении инвестиционной привлекательности муниципальных образований[электронный ресурс] // Новости сайта Всероссийского совета местного самоуправления[сайт]. URL:http://www.vsmsinfo.ru/novosti/3472-15-oktyabrya-v-gosudarstvennoj-dume-sostoyalsya-kruglyj-stol-o-povyshenii-investitsionnoj-privlekatelnosti-munitsipalnykh-obrazovanij (дата обращения 15.02.2014).
10. Абрамов А.П. Эффективность работы органов местного самоуправления — основа формирования инвестиционного климата в муниципальном образовании // Вестник Томского государственного университета. 2012. 12(127).
11. Предприниматели обсудили с органами власти меры по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности [электронный ресурс] // Официальный портал Министерства экономики Свердловской области [сайт]. URL:http://econom.midural.ru/content/predprinimateli-obsudili-s-organami-vlasti-mery-po-sovershenstvovaniyu-kontrolno-nadzornoy (дата обращения 15.02.2014).
12. Всероссийский муниципальный форум «Открытый муниципалитет» в Красноярске [электронный ресурс]. URL: http://www.krasimr.ru/events/show/?nid=209 (дата обращения 15.02.2014).

References:

1. Akyulov R.I. Economic and demographic state security: modern challenges and threats [e-resource] // E-journal “Voprosy upravleniya”. 2013 [site]. URL:http://vestnik.uapa.ru/ru-ru/issue/2013/03/ (date of reference 28.02.2014).
2. The form of the federal statistical observation № 2-P, calculation. Official site of the federal service of state statistics [e-resource]. URL:www.gks.ru (date of reference 03.03.2014).
3. Standard of the activity of the RF state executive body of power on provision of favorable investment climate in the region [e-resource] // Official site ANO “Agency of strategic initiatives on new projects promotion” [site]. URL:http://asi.ru/standard/ (date of reference: 12.12.2013).
4. On efficiency assessment of executives of federal executive bodies of power and top executives (top executives of supreme government bodies) subjects of the Russian Federation on development of favorable conditions for entrepreneurial activity: Edict of the President of the Russian Federation dated September 12, 2012 № 1276 [e-resource]. Access from the reference-legal system “KonsultantPlus”.
5. ASI has introduced the National rating of the investment climate state in the Russian regions [e-resource] // Official site ANO “Agency of strategic initiatives on new projects promotion” [site]. URL:http://www.asi.ru/news/14550/?PAGEN_1=3 (date of reference: 19.12.2013).
6. Chernova T.V. Economic-statistical assessment of investment processes in a municipal entity // Vestnik Taganrog institute upravleniya i ekonomiki. 2011. № 1. Nauchno-teoreticheskiy i informatsionno-metodicheskiy zhurnal.
7. Panaseikina V.S. Development of the assessment methodology of investing attractiveness of municipal entities // Problemniy analiz i gosudarstvenno-upravlencheskoye proektirovaniye. 2011. Issue 4.
8. Activity standard of local self-government bodies on provision of favorable investment climate in a municipal entity [e-resource] // [site]. URL:http://www.kubzsk.ru/vsms/activity.php?detail=1&ID=19058 (date of reference 14.03.2014).

9. On October 15 in the Sate Duma a round table discussion on improvement of municipal entities [e-resource] // News of the site of the All-Russian council of local self-government [site]. URL:http://www.vsmsinfo.ru/novosti/3472-15-oktyabrya-v-gosudarstvennoj-dume-sostoyalsya-kruglyj-stol-o-povyshenii-investitsionnoj-privlekatelnosti-munitsipalnykh-obrazovanij (date of reference 15.02.2014).
10. Abramov A.P. Effectiveness of local self-government activity is the basis for development of investment climate in a municipal entity // Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta. 2012. 12(127).
11. Businessman have discussed measures on improvement of monitoring activity with power bodies [e-resource] // Official portal of the Ministry of economy of Sverdlovsk region [site]. URL:http://econom.midural.ru/content/predprinimateli-obsudili-s-organami-vlasti-mery-po-sovershenstvovaniyu-kontrolno-nadzornoy (date of reference 15.02.2014).
12. All-Russian municipal forum “Open municipality” in Krasnoyarsk [e-resource]. URL: http://www.krasimr.ru/events/show/?nid=209 (date of reference 15.02.2014).

СТРАТЕГИИ РАЗВИТИЯ ЛОКАЛЬНЫХ ПОТРЕБИТЕЛЬСКИХ РЫНКОВ КРУПНЫХ ГОРОДОВ СВЕРДЛОВСКОЙ ОБЛАСТИ: ПРИОРИТЕТЫ, МЕХАНИЗМЫ, ПРОБЛЕМЫ КООРДИНАЦИИ

Усова Н.В.

аспирант кафедры экономики и управления Уральского института — филиала, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия), 620990, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 марта, 66, к. 510, natalya.usova@uapa.ru

УДК 338.24(470.54)
ББК 65.050.22

В статье проводится сравнительный анализ ключевых стратегических документов Свердловской области и её крупнейших городов, определяющих приоритеты развития регионального и локального потребительских рынков, с целью выявления степени их координации, согласованности и непротиворечивости. Автором предлагаются конкретные прикладные инструменты для актуализации стратегического развития локальных потребительских рынков.

Ключевые слова: локальный потребительский рынок, крупные и крупнейшие города, розничная торговля, сравнительный анализ, приоритеты развития.

Usova N.V.

DEVELOPMENT STRATEGY OF CONSUMER MARKETS OF BIG CITIES: PRIORITIES, MECHANISMS, COORDINATION PROBLEMS

The author of the article draws a comparative analysis of the key strategic documents of Sverdlovsk region and its biggest cities determining development priorities of regional and local consumer markets aimed to identify the degree of their coordination, coherence and consistence. The author proposes specific application tools for updating the strategic development of the local consumer markets.

Key words: local consumer market, big and biggest cities, retailing, comparative analysis, development priorities.

Устойчивое развитие локального потребительского рынка является важнейшим условием стабильного развития муниципальной экономики, социального благополучия местного сообщества. Роль потребительного рынка в обеспечении благополучия населения территории предопределяет важность регулирования данной сферы для органов власти субъекта Федерации и местного самоуправления. При этом эффективность процесса управления во многом зависит от степени согласованности целей, задач, механизмов и инструментов, используемых органами власти всех уровней.

Полномочия региональных органов власти и местного самоуправления в сфере регулирования потребительского рынка закреплены в Федеральном законе от 06.10.2003 N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и Федеральном законе от 28.12.2009 N 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации». Однако ни один из этих законов не содержит чёткого определения полномочий органов местного самоуправления. Утверждается, что органы местного самоуправления несут ответственность за создание условий по обеспечению жителей муниципального образования услугами торговли, также они выполняют ряд сопряженных функций. Но, по мнению автора, этого утверждения недостаточно, чтобы на его основе создать эффективную систему поддержки развития локальных потребительских рынков.

В настоящее время локальный потребительский рынок является объектом исследований таких

© Усова Н.В., 2014

российских ученых, как Н.В. Новикова, Д.А. Карх, Т.И. Николаева, А.Н. Крамарев и других. В частности, Н.В. Новикова занимается вопросами территориальной организации торгового обслуживания населения городов Свердловской области. Д.А. Карх в свои работах рассматривает проблемы организации и технологии торговли, развития потребительского рынка и торговых сетей. Труды Т.И. Николаевой посвящены проблемам развития торговли в крупнейших городах. Существенный вклад в исследование построения эффективной системы координации локального потребительского рынка мегаполиса внес А.Н. Крамарев. Но следует отметить, что вопросы координации действий органов власти разных уровней по стимулированию развития локальных потребительских рынков пока не получили комплексного освещения.

В рамках данной статьи автором были изучены ключевые стратегические документы Свердловской области и ее крупнейших городов (Екатеринбург, Нижний Тагил и Каменск-Уральский), определяющие приоритеты функционирования регионального и локального потребительских рынков с точки зрения степени их согласованности и взаимной координации. Как показывают данные, приведенные в таблице 1, эти города концентрируют порядка 80% оборота розничной торговли и около 45% от общей численности населения области.

Стратегические документы социально-экономического развития разработаны и действуют, как на региональном уровне, так и во всех исследуемых муниципальных образованиях (таблица 2). При этом, муниципалитеты вопросы развития потребительского рынка отражают не в отдельном документе, а в рамках стратегического плана развития города.

В работе был проведен сравнительный анализ этих документов по следующим параметрам: целевые установки, основные задачи развития потребительского рынка, программные мероприятия и ожидаемые результаты.

Сравним целевые установки анализируемых документов Свердловской области. Региональная программа направлена на эффективное развитие сектора торговли с закреплением устойчивого положения Свердловской области в числе ведущих субъектов Российской Федерации по группе основных показателей развития. При этом эффективность развития сектора связана с созданием товаропроводящей инфраструктуры, обеспечивающей деятельность хозяйствующих субъектов по наиболее полному удовлетворению спроса населения на потребительские товары, в первую очередь отечественного производства.

В соответствии с городской стратегией развития планируется формирование новой организации потребительского рынка Екатеринбурга, а также интеграция муниципального образования в мировую систему товародвижения и комплексного развития международных, социокультурных и бизнес-коммуникаций, что позволит удовлетворить разнообразные потребности населения в качественных товарах и услугах. Кроме того, городская стратегия ориентирована на

Таблица 1. Удельный вес численности населения и оборота розничной торговли Екатеринбурга, Нижнего Тагила и Каменск-Уральского в показателях Свердловской области [составлено по 2, 3, 4, 5, 6]

Наименование города	**Показатель**	**2007 год**	**2008 год**	**2009 год**	**2010 год**	**2011 год**
Екатеринбург	Удельный вес оборота розничной торговли города в региональном показателе	66,9	65,1	66,2	67	нет данных
	Удельный вес численности населения города в региональном показателе	30,8	31	31,3	32,2	31,9
Нижний Тагил	Удельный вес оборота розничной торговли города в региональном показателе	5,3	6,9	8,1	8,4	нет данных
	Удельный вес численности населения города в региональном показателе	8,5	8,5	8,5	8,4	8,3
Каменск-Уральский	Удельный вес оборота розничной торговли города в региональном показателе	3,4	4,1	3,2	2,8	нет данных
	Удельный вес численности населения города в региональном показателе	4,2	4,1	4,1	4,1	4,0

обеспечение территориальной доступности объектов розничной торговли и развитие системы менеджмента качества, при одновременном повышении уровня продовольственной безопасности на основе усиления самообеспеченности муниципального образования продукцией местного производства и роста её конкурентоспособности. В настоящее время, в стратегическом видении разработчиков, потребительский рынок Екатеринбурга представляется как место, где местное население, а также гости города, имеют возможность приобрести товары и услуги высокого качества в комфортных условиях.

Приоритеты развития потребительского рынка Нижнего Тагила не нашли должного отражения в программных документах города. В настоящее время разрабатывается муниципальная программа развития потребительского рынка на период до 2015 года. Органами власти и местного самоуправления заявлены целевые установки, на основе которых она должна быть разработана. В частности, в Нижнем Тагиле планируется создать достойные условия для развития конкуренции в розничной торговле, что, в свою очередь, позволит обеспечить комфортные условия для приобретения товаров потребительского назначения населению муниципалитета. Также город должен стать «второй торговой столицей» области, составляя достойную конкуренцию Екатеринбургу.

Администрация города Каменск-Уральский в «Программе социально-экономического развития муниципального образования город Каменск-Уральский на 2012-2014 годы» в качестве целевого вектора определяет создание условий для наиболее полного удовлетворения спроса населения на потребительские товары.

Таким образом, для всех анализируемых программных документов целевой установкой является удовлетворение потребностей населения в услугах розничной торговли, но при этом разработчиками определены различные задачи и пути их решения. Результаты систематизации и сравнения этих задач представлены в таблице 3.

Примечательно, что только региональная стратегия в качестве одной из приоритетных задач ставит регулирование сектора торговли административными методами. По мнению автора, данная инициатива должна найти своё отражение также и в программных документах муниципалитетов. В процессе создания условий для обеспечения жителей городского округа услугами торговли, применение только экономических методов не всегда бывает оправдано и существует необходимость административного вмешательства в этот процесс. Нормативно-правовые акты федерального уровня не в полной мере могут учитывать региональные и локальные особенности, что весьма актуально для Российской Федерации с её огромной территориальной протяженностью и значительными различиями социально-экономического развития.

В региональной стратегии задачи носят преимущественно качественный характер. Они направлены на организацию торгового обслуживания на территории Свердловской области на уровне стандартов

Таблица 2. Региональные и муниципальные программные документы, действующие на территории Свердловской области

№ п/п	Область, муниципальное образование	Программные документы
	Свердловская область	– Стратегия развития торговли в Свердловской области на 2012-2015 годы и на период до 2020 года – Концепция обеспечения продовольственной безопасности населения Свердловской области на период до 2015 года – Программа социально-экономического развития Свердловской области на 2011 — 2015 годы – Концепция государственной политики поддержки и развития малого предпринимательства в Свердловской области на 2002 — 2020 годы
	Екатеринбург	– «Стратегический план развития города Екатеринбурга до 2020г.» (принят Екатеринбургской городской Думой 26.10.2010 года, № 67/30)
	Нижний Тагил	– В «Стратегии развития муниципального образования «Город Нижний Тагил» Свердловской области до 2020 года» не рассматривается. В процессе разработки программа развития потребительского рынка административно-промышленного центра области до 2015 года.
	Каменск-Уральский	– «Программа социально-экономического развития муниципального образования город Каменск-Уральский на 2012-2014 годы» (Утверждена решением Городской Думы города Каменска-Уральского от 23.11.2011г. № 423)

развитых европейских стран и обеспечение продовольственной безопасности в рамках региона. Кроме того, программа ориентирована на формирование региональной конкурентной среды, обеспечение доступности товаров народного потребления для жителей области и развитие торговли в малых и отдалённых населенных пунктах.

Анализ муниципальных стратегий показал, что наиболее полно вопросы функционирования и развития локального потребительского рынка отражены в программном документе города Екатеринбурга. Данная стратегия ориентирована не только на внедрение современных форматов торговли, а также на территориальную доступность предприятий торговли и их соответствие современным требованиям. Обращает на себя внимание указание на важность развития периферийной торговли, что имеет особое значение для столь крупного города, как Екатеринбург. Одной из проблем Екатеринбурга является то, что в выходные дни, а также в преддверии праздников в крупных

Таблица 3. Основные задачи развития потребительского рынка
[составлено по 8, 9, 10, 11]

Свердловская область	**Екатеринбург**	**Нижний Тагил**	**Каменск-Уральский**
1. приближение уровня торгового обслуживания абсолютного большинства жителей области к стандартам развитых европейских стран: • повышение социально-экономической эффективности регулирования сектора торговли; • развитие инфраструктуры торговли; • совершенствование кадрового обеспечения сектора торговли; • повышение правовой грамотности и информированности населения в вопросах защиты прав потребителей. 2. обеспечение продовольственной безопасности области: • формирование конкурентной среды в секторе торговли; • оказание приоритетной поддержки в развитии торговли товарами российских производителей товаров, в том числе производителей Свердловской области. Обеспечение оптимизации соотношения на товарном рынке отечественных и импортных товаров; • повышение экономической доступности товаров для населения области, обеспечение в области торговли приоритетной поддержки социально незащищенных слоев населения; • обеспечение качества и безопасности потребительских товаров, реализуемых на территории области; • развитие торговли в малых и отдалённых населённых пунктах.	• модернизация складской логистической инфраструктуры как базы для розничной торговли • развитие сферы розничной торговли на основе прогрессивных технологий, современных форматов, территориальной доступности для населения каждого микрорайона, формирование периферийных торговых узлов с учетом развития Екатеринбургской агломерации.	• ускорение темпов развития оптимальной инфраструктуры, • формирование современной организации и технологии товародвижения, • внедрение прогрессивных инновационных направлений, форм и методов торговли • разработка новых подходов к решению кадрового вопроса.	• повышение уровня торгового обслуживания.

торговых центрах значительно увеличивается поток покупателей из числа жителей близлежащих населённых пунктов, а также повышается интенсивность движения на транспортных магистралях города. То есть развитие города как макрорегионального торгового центра выявило недостатки и «узкие места» организации транспортной системы и в свою очередь поставило принципиально новые задачи по обеспечению сбалансированности развития всех городских подсистем.

В ходе анализа выявлено, что вопросам определения приоритетов развития локальных потребительских рынков в программных документах г. Нижний Тагил и г. Каменск-Уральский пока еще не уделяется должного внимания. В частности, в Нижнем Тагиле отсутствуют какие-либо стратегические документы, в которых бы нашли своё отражение вопросы организации и функционирования сектора торговли. В стадии разработки находится программа развития

Таблица 4. Мероприятия по развитию потребительского рынка [составлено по 8, 9, 11]

Свердловская область	**Екатеринбург**	**Каменск-Уральский**
• осуществление работы с нормативно-правовыми актами; • создание системы информационно-аналитического наблюдения за состоянием рынка • содействие созданию некоммерческих организаций, а также многофункционального центра предоставления государственных и муниципальных услуг • содействие развитию развозной, дистанционной торговли, малых предприятий, сети ярмарок, социально ориентированных предприятий торговли; • развитие системы правовой помощи потребителям, координация действий организаций, занимающихся защитой прав потребителей • разработка муниципальных программ развития торговли и схем размещения нестационарных торговых объектов • проведение мониторинга обеспеченности населения области торговой площадью; • стимулирование поэтапного перехода нестационарных торговых объектов в многопрофильные торговые комплексы, стационарные торговые объекты • формирование механизмов упорядочения торговли на рынках; • содействие привлечению инвестиционных ресурсов в развитие инфраструктуры • анализ показателей состояния торговли • развитие взаимовыгодного сотрудничества между производителями товаров и организациями торговли • проведение и анализ результатов мониторинга розничных цен • внедрение прогрессивных направлений развития отрасли, новейших форм, методов и технологий торговли • мониторинг рынка труда • поддержка учебных заведений, осуществляющих обучение основным торговым специальностям и организация процесса обучения и тренинга персонала.	• формирование торговых узлов с учетом территориального развития и перспективы развития Екатеринбургской агломерации • строительство, реконструкция и модернизация предприятий розничной торговли на основе современных технологий • открытие предприятий торговли, территориально доступных для населения • внедрение новых технологий «магазиностроения», автоматизации управления ассортиментом • создание условий для привлечения покупателей из других городов • приведение в соответствие с современными требованиями существующих розничных предприятий • расширение сбыта потребительских товаров местного производства за счет развития эффективной системы товародвижения • подготовка и переподготовка кадров в сфере розничной торговли совместно с учебными заведениями города	• строительство 3 сельскохозяйственных рынков; • приведение в соответствие требованиям Федерального закона № 271-ФЗ существующих розничных рынков; • сокращение количества объектов мелкорозничной торговой сети; • организация цивилизованной уличной сезонной торговли; • создание объектов для реализации продукции местных товаропроизводителей; • создание на базе существующих и вновь вводимых торговых (торгово-развлекательных) центров полного комплекса услуг (торговли, питания, бытовых услуг, услуг индустрии отдыха и развлечений);

потребительского рынка города, где в качестве ключевых задач, заявлены развитие оптимальной инфраструктуры, формирование системы товародвижения, отвечающей современным требованиям, внедрение прогрессивных инновационных направлений, форм и методов торговли, а также новые подходы к решению кадрового вопроса.

С другой стороны, органами власти и местного самоуправления муниципального образования «г. Каменск-Уральский» в «Программе социально-экономического развития муниципального образования город Каменск-Уральский на 2012-2014 годы», в качестве одной из задач затрагивающей локальный потребительский рынок, заявлено повышение уровня торгового обслуживания, но при этом не определены пути и критерии достижения данной цели. Таким образом, задачи развития потребительского рынка носят размытый характер, не сформулированы конкретные направления его развития.

В целом, стратегические задачи всех анализируемых программных документов не противоречат друг другу, но имеют разную глубину проработки. Так, задачи, закреплённые в «Стратегии развития торговли Свердловской области на 2012-2015 годы и на период до 2020 года» и «Стратегическом плане развития Екатеринбурга» ориентированы на формирование сбалансированного потребительского рынка, а также развитие инфраструктуры и современных форматов торговли. Они нацелены в первую очередь на решение качественных проблем ритейла, а именно на внедрение новых форматов и технологий торговли, обеспечение территориальной доступности предприятий розничной торговли для потребителей.

В Каменск-Уральском разработчики делают акцент на повышение уровня торгового обслуживания, но при этом в программе не указаны факторы, за счёт которых данная цель будет достигнута, что не дает полного понимания конечного результата.

Разработчиками программного документа Нижнего Тагила заявлено, что акцент будет делаться на кадровые вопросы, инфраструктуру, систему товародвижения, направления, формы и методы торговли.

Таким образом, автор приходит к выводу, что чем крупнее объект стратегического управления, тем более тщательно разработчики подходят к определению ключевых моментов развития потребительского рынка, в частности, целей и задач его развития.

Рассмотренные стратегические задачи и целевой вектор развития нашли свое отражение и в программных мероприятиях (таблица 4).

Все анализируемые программные мероприятия по развитию потребительского рынка направлены на повышение, как уровня территориальной доступности, так и обеспеченности населения торговыми площадями. При этом степень их проработанности в каждом конкретном случае различна.

На региональном уровне программные мероприятия ориентированы не только на количественные, но и качественные изменения структуры потребительского рынка. В частности предусмотрена разработка, как документации, так и нормативно-правовых актов, регулирующих отдельные аспекты деятельности участников потребительского рынка.

Как видно из приведённого выше перечня, мероприятия регионального программного документа носят комплексный характер и затрагивают вопросы развития торговли в крупных городах и сельской местности, а также её кадрового обеспечения. В качестве приоритетных направлений обозначены развитие торговых центров в крупных городах, увеличение доли дистанционной торговли, проведение ярмарок, реконструкция рынков и преобразование их в современные торгово-сервисные комплексы при условии сохранения сельскохозяйственных рынков.

В частности, обеспечение продовольственной безопасности населения региона позволит снизить степень зависимости региона от внешних поставщиков и обеспечить продуктами питания население области. Достижение соответствия общемировым тенденциям формирования инфраструктуры, а также нивелирование различий по обеспеченности населения региона товарами и услугами вне зависимости от типа муниципального образования и его размера, позволит не только выйти на качественно новый уровень развития регионального потребительского рынка, но и повысить уровень инвестиционной привлекательности области среди других субъектов Российской Федерации.

Кроме того, проведение мониторинга обеспеченности населения Свердловской области площадями торговых объектов с выявлением проблемных зон и реализация мероприятий, направленных на устранение диспропорций в размещении торговых объектов на территории региона, позволит устранить дисбаланс в строительстве новых торговых предприятий, как территориально, так и качественно.

Одним из важнейших мероприятий является разработка муниципальных программ развития торговли, что особенно актуально для Екатеринбурга и других крупных городов субъекта Федерации.

В программном документе г.Екатеринбурга одним из приоритетов развития стало повышение качества профессиональной подготовки кадров в сфере торговли. В будущем это позволит повысить эффективность деятельности предприятий розничной тор-

говли, их конкурентоспособность в рамках Уральского региона, а также уровень предоставляемых услуг. Кроме того, в ходе формирования Екатеринбургской агломерации, запланировано дальнейшее развитие локального потребительского рынка, в частности, реконструкция, модернизация и строительство новых объектов розничной торговли, рост обеспеченности населения качественными торговыми площадями. При этом, особое внимание уделяется территориальной доступности предприятий розничной торговли, как для населения города Екатеринбурга, так и жителей близлежащих населённых пунктов. Реализация данных мероприятий должна не только обеспечить рост товарооборота и благоприятные перспективы развития локального потребительского рынка, но и повысить качество жизни населения уральской столицы.

Мероприятия по развитию локального потребительского рынка «второго» города области на данный момент находятся в стадии разработки, что не позволяет дать чёткую оценку степени их согласованности с программными документами регионального и локального уровней, в частности, Екатеринбурга и Каменск-Уральского.

В качестве ключевых мероприятий, закреплённых в «Программе социально-экономического развития муниципального образования город Каменск-Уральский на 2012-2014 годы», направленных на развитие локального потребительского рынка муни-

Таблица 5. Ожидаемые результаты в развитии потребительского рынка [составлено по 8, 9, 10, 11]

Свердловская область [1]	**Екатеринбург [2]**	**Нижний Тагил [3]**	**Каменск-Уральский [4]**
• существенный рост оборота, занятости и эффективности, как в самом секторе торговли, так и в сопряженных отраслях, • рост оборота розничной торговли. Участие Свердловской области в формировании розничного рынка Российской Федерации к 2020 году сложится в размере 4,2-5%; • рост количества торговых площадей современного формата; • усиление консолидации сектора, повышение его прозрачности и вклада в экономику; • развитие сетевой торговли. Участие сетевых компаний в формировании совокупного оборота розничной торговли к 2020 году увеличится до 45%; • рост эффективности отрасли. Доля магазинов, применяющих современные формы обслуживания к 2020 году превысит 37% от общего числа объектов торговли; • реализация агломерационного потенциала города Екатеринбурга и прилегающих городов в качестве центральной торговой зоны Свердловской области, включая создание единого главного интермодального транспортно-логистического центра для работы с международными транзитными, экспортными и импортными грузами.	• увеличение розничного товарооборота к 2020 году в сопоставимых ценах — в 1,8 раза • рост к 2020 году количества сетевых операторов торговли за счет объединения независимых магазинов и прихода федеральных и международных сетей — до 250, или 60% от общего количества предприятий • повышение статуса местных сетевых операторов за счет выхода на региональный, федеральный и международные рынки (30 сетей — 2010 год, 100 сетей — 2020 год) • внедрение современных технологий на всех предприятиях розничной торговли • повышение значимости Екатеринбурга как крупного межрегионального центра оптовой и розничной торговли	• создание достойных условий для развития конкуренции в розничной торговле • обеспечение населения всего города комфортными условиями для приобретения товаров. • город становится «второй торговой столицей» области, составляя достойную конкуренцию Екатеринбургу.	• увеличение оборота розничной торговли в действующих ценах с 18,9 млрд. руб. в 2010г. до 32,9 млрд. руб. в 2014г.; • увеличение обеспеченности населения площадью торговых объектов с 631 м^2 на 1 тыс. жителей в 2010г. до 731 м^2 на 1 тыс. жителей в 2014г.

ципалитета выступают: совершенствование уличной сезонной торговли, рост числа сельскохозяйственных рынков, формирование условий для реализации продукции местными производителями, укрупнение розничных игроков, а также создание на базе существующих и вводимых в эксплуатацию торговых центров полного спектра услуг потребительского назначения. Данные мероприятия предусматривают преимущественно количественное, а не качественное изменение структуры локального потребительского рынка.

По мнению автора, программные мероприятия «Стратегии развития торговли Свердловской области на 2012-2015 годы и на период до 2020 года» и «Стратегического плана развития города Екатеринбурга до 2020г.» направлены на формирование сбалансированного потребительского рынка. С одной стороны, разработка стратегий развития торговли на региональном и локальном уровнях даст возможность обозначить ключевые параметры для определения состояния торговли. С другой стороны, позволит выявить слабые места, повысить обеспеченность населения торговыми площадями и их территориальную доступность.

В муниципальных программных документах пока не нашли своего отражения вопросы содействия развития инфраструктуры локального потребительского рынка и защиты прав потребителей. Кроме того, ни в одном из исследуемых городов не планируется разработать муниципальную программу развития торговли и не рассматриваются вопросы мониторинга обеспеченности населения торговой площадью, что, по мнению автора, является весьма негативным моментом.

По результатам внедрения «Стратегии развития торговли Свердловской области на 2012-2015 годы и на период до 2020 года», «Стратегического плана развития Екатеринбурга», «Программы социально-экономического развития муниципального образования город Каменск-Уральский на 2012-2014 годы», а также программы развития потребительского рынка Нижнего Тагила разработчики программных документов ожидают получить следующие результаты (таблица 5).

В результате реализации «Стратегии развития торговли Свердловской области на 2012-2015 годы и на период до 2020 года» на региональном уровне должны произойти как качественные, так и количественные изменения. В частности, это рост оборота и занятости, как в самом секторе торговли, так и в сопряжённых отраслях, к которым относятся сельское хозяйство и лёгкая промышленность. Кроме того, увеличение количества торговых площадей современного формата позволит повысить пропускную способность объектов розничной торговли, предоставить потребителю более широкий выбор товаров, а для производителей товаров народного потребления представится возможность увеличить объемы производства, что приведет к росту продаж и доходности, соответственно.

К качественным показателям развития локального потребительского рынка относятся: усиление консолидации сектора, повышение его прозрачности и вклада в экономику, рост эффективности, как в самом секторе торговли, так и в сопряжённых отраслях; развитие сетевой торговли, а также реализация агломерационного потенциала Екатеринбурга и прилегающих городов в качестве центральной торговой зоны Свердловской области, включая создание единого главного интермодального транспортно-логистического центра для работы с международными транзитными, экспортными и импортными грузами.

Все это, по замыслу разработчиков, приведёт к росту доходной части бюджета за счёт налоговых поступлений, развитию конкурентной среды и повышению качества товаров народного потребления, представленных на рынке.

В свою очередь ожидаемые результаты реализации программного документа Екатеринбурга носят также как количественный, так и качественный характер. В число наиболее значимых качественных показателей программного документа вошли: внедрение современных технологий на всех предприятиях ритейла и повышение значения Екатеринбурга, как крупного межрегионального центра оптовой и розничной торговли.

Вместе с тем, разработчиками региональных и муниципальных программ не были учтены такие показатели как «оборот розничной торговли на душу населения», «структура объектов розничной торговли», «обеспеченность населения объектами розничной торговли», и «обеспеченность населения торговой площадью», что не позволяет в полной мере охарактеризовать уровень развития данного сектора экономики.

Локальный потребительский рынок Нижнего Тагила, по мнению разработчиков, должен стать «второй торговой столицей» области и составить конкуренцию Екатеринбургу. При этом ожидается создание достойных условий для развития конкуренции в розничной торговле и обеспечение населения всего города комфортными условиями для приобретения товаров. На данный момент, в связи с отсутствием утверждённого программного документа, не представляется возможным в полной мере оценить ожидаемые результаты.

Что касается города Каменск-Уральского, то разработчики ожидают увеличение оборота розничной торговли в действующих ценах с 18,9 млрд. руб. в 2010г. до 32,9 млрд. руб. в 2014г. и обеспеченности населения площадью торговых объектов с 631 м^2 на

Усова Н.В.

1 тыс. жителей в 2010г. до 731 м^2 на 1 тыс. жителей в 2014г. При этом не определён уровень сбалансированности различных типов торговых площадей объектов розничной торговли на локальном потребительском рынке, динамика изменения числа различных типов объектов розничной торговли.

Таким образом, выявлена следующая зависимость, чем более детально органы власти и местного самоуправления подходят к определению приоритетов развития локального потребительского рынка, тем выше темпы его развития. В частности, отсутствие программного документа по развитию потребительского рынка Нижнего Тагила привело к негативным тенденциям его развития. Для выхода из сложившейся ситуации необходимы не только детальный анализ тенденций развития локального потребительского рынка, но и определение приоритетов его развития на среднесрочную перспективу с учётом вхождения России в ВТО и территориальной приближенности к Екатеринбургской агломерации. В качестве целевого вектора администрация Нижнего Тагила выбрала создание достойных условий для развития конкуренции в розничной торговле, а также формирование имиджа города, как «второй торговой столицы» области, составляя достойную конкуренцию Екатеринбургу, но на данный момент пока нет возможности оценить сам механизм достижения поставленной цели.

По результатам проведённого анализа стратегических программных документов можно сделать следующие выводы.

Во-первых, наиболее глубокое и комплексное видение развития локальных потребительских рынков содержится в программных документах города Екатеринбурга. Здесь, в частности, четко обозначено, какие экстенсивные и интенсивные факторы обеспечат развитие сферы торговли. Напротив, в программных документах регионального уровня и города Каменск-Уральский цели развития потребительских рынков сформулированы нечетко, без определения конкретных факторов развития.

Во-вторых, вызывает затруднения оценка целей и приоритетов развития локального потребительского рынка Нижнего Тагила, в силу отсутствия программных разработок. Отсутствие четко сформулированной позиции местных органов власти способствует дисбалансам в развитии локального рынка, затрудняет координацию действий региональных и местных органов власти.

В-третьих, недостатком всех исследуемых программных документов является то, что разработчиками не рассматривается структура объектов розничной торговли, ее динамика, не достаточно полно учитывается обеспеченность населения объектами розничной торговли и торговыми площадями. Особенно не хватает таких данных в разрезе административных районов крупных городов.

В-четвертых, достижение целевых показателей, запланированных в программных документах, представляется достаточно реалистичным, что обусловлено ростом доходов населения, приходом на потребительские рынки крупных городов региональных, федеральных и международных сетевых операторов и, как следствие, усилением конкурентной борьбы между его участниками. Однако серьёзные вопросы возникают в связи с тем, что ни в одном из программных документов не нашел своего отражения факт вступления России во Всемирную торговую организацию (ВТО) и связанных с этим существенных изменений условий и требований по организации торговой деятельности. Органам власти субъекта РФ и местного самоуправления следует обратить особое внимание на данный вопрос при разработке новых либо актуализации уже действующих программных документов.

В-пятых, в условиях усиления агломерационных процессов во всех исследуемых городах целесообразно разработать межмуниципальные программы развития потребительских рынков.

В-шестых, «Стратегия развития торговли Свердловской области на 2012-2015 годы и на период до 2020 года» и «Стратегический план развития Екатеринбурга» обладают наибольшим логическим соответствием и согласованностью. В свою очередь, для повышения скоординированности муниципальных программных документов Каменск-Уральского и Нижнего Тагила с региональным, разработчикам следует рассмотреть вопросы развития инфраструктуры локального потребительского рынка, защиты прав потребителей, а также обеспечения предприятий розничной торговли высококвалифицированными кадрами.

Вместе с тем, в целом, разработанные программные документы позволяют определить приоритеты управления развитием потребительского рынка на среднесрочную перспективу. При этом все они должны учитывать уже принятые программные документы, а также изменения в нормативно-правовых актах и структуре экономики, обусловленные вступлением России в ВТО.

Литература:

1. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой

системы «КонсультантПлюс».
2. Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации: Федеральный закон от 28.12.2009 № 381-ФЗ [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
3. Регионы России. Основные социально-экономические показатели городов, 2008 [электронный ресурс]. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat/rosstatsite/main/publishing/catalog/statisticCollections/doc_1138631758656 (дата обращения 11.11.2012).
4. Регионы России. Основные социально-экономические показатели городов, 2009 [электронный ресурс]. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat/rosstatsite/main/publishing/catalog/statisticCollections/doc_1138631758656 (дата обращения 11.11.2012).
5. «Регионы России. Основные социально-экономические показатели городов», 2010 [электронный ресурс]. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat/rosstatsite/main/publishing/catalog/statisticCollections/doc_1138631758656 (дата обращения 11.11.2012).
6. Регионы России. Основные социально-экономические показатели городов, 2011 [электронный ресурс]. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat/rosstatsite/main/publishing/catalog/statisticCollections/doc_1138631758656 (дата обращения 11.11.2012).
7. Регионы России. Основные социально-экономические показатели городов, 2011 [электронный ресурс]. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat/rosstatsite/main/publishing/catalog/statisticCollections/doc_1138631758656 (дата обращения 23.02.2013).
8. Стратегия развития торговли Свердловской области на 2012-2015 годы и на период до 2020 года. Официальный сайт Министерства торговли, питания и услуг Свердловской области [электронный ресурс]. URL: http://mintorg.midural.ru/document/list (дата обращения 17.07.2012)
9. Стратегический план развития Екатеринбурга. Екатеринбург, 2010. 279с.
10. Программа развития потребительского рынка Нижнего Тагила поможет городу стать «второй торговой столицей» [электронный ресурс]. URL: http://www.ntagil.org/news/detail.php?ELEMENT_ID=77195 (дата обращения 21.07.2012)
11. Программа социально-экономического развития муниципального образования город Каменск-Уральский на 2012-2014 годы (Утверждена решением Городской Думы города Каменска-Уральского от 23.11.2011г. № 423). Официальный портал Каменска-Уральского [электронный ресурс]. URL: http://www.kamensk-uralskiy.ru/about/tomorrow/programma/ (дата обращения 28.05.2012)
12. Стратегия социально-экономического развития Свердловской области на период до 2020 года (актуализированный вариант) [электронный ресурс]. URL: http://econom.midural.ru/prognoz/rps/580/ (дата обращения 07.01.2012)
13. Татаркин А.И., А.Ф. Линецкий. Присоединение России к ВТО как важнейшее условие ее интеграции в мировую глобализированную экономику // Журнал экономической теории. №4. 2011. С.147-152.
14. Тургель И.Д., Снедкова В.С. Особенности и проблемы развития малого бизнеса в городах с различными типами функциональной специализации // Региональная экономика: теория и практика. 2010. №9(144). С.47-56.
15. Тургель И.Д., Усова Н.В. Стратегическое развитие сферы розничной торговли: федеральный, региональный и локальный уровень // Научный вестник Уральской академии государственной службы. 2012. №2. С.171-182.
16. Тургель И.Д., Усова Н.В. Тенденции и проблемы развития розничной торговли в крупных городах Уральского региона // Научный вестник Уральской академии государственной службы. 2011. №1(14). С.29-36.
17. Усова Н.В. Федеральный закон «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации»: «шаг вперед» или «два шага назад»? // Государственное регулирование экономики: теория и практика. Сб. научных трудов памяти Н.И. Каширских. Сб.статей. / Сост. И.Д. Тургель. Екатеринбург, 2010. С. 80-91.
18. Усова Н.В. Стратегия развития розничной торговли крупнейшего города: вчера, сегодня, завтра (на примере МО «город Екатеринбург») // Муниципальная экономика и управление. 2011. № 1(1). С.72-78.

References:

1. On general principles of local self-government structrure in the Russian Federation: Federal Law dated 06.10.2003 № 131-FZ [e-resource]. Access from the reference-legal system “KonsultantPlus”.
2. On the basics of state regulation of commercial activity in the Russian federation: Federal Law dated 28.12.2009 № 381-FZ [e-resource]. Access from the

reference-legal system "KonsultantPlus".
3. Regions of Russia. Major social-economic indices of cities, 2008 [e-resource]. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat/rosstatsite/main/publishing/catalog/statisticCollections/doc_1138631758656 (date of reference 11.11.2012).
4. "Regions of Russia. Major social-economic indices of cities", 2009 [e-resource]. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat/rosstatsite/main/publishing/catalog/statisticCollections/doc_1138631758656 (date of reference 11.11.2012).
5. "Regions of Russia. Major social-economic indices of cities", 2010 [e-resource]. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat/rosstatsite/main/publishing/catalog/statisticCollections/doc_1138631758656 (date of reference 11.11.2012).
6. "Regions of Russia. Major social-economic indices of cities", 2011 [e-resource]. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat/rosstatsite/main/publishing/catalog/statisticCollections/doc_1138631758656 (date of reference 11.11.2012).
7. "Regions of Russia. Major social-economic indices of cities", 2011 [e-resource]. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat/rosstatsite/main/publishing/catalog/statisticCollections/doc_1138631758656 (date of reference 23.02.2013).
8. Strategy of commercial development of Sverdlovsk region in 2012-2015 and up to 2020. Official site of the Ministry of trade, food and services of Sverdlovsk region [e-resource]. URL: http://mint-org.midural.ru/document/list (date of reference 17.07.2012).
9. Strategic development plan of Ekaterinburg. Ekaterinburg, 2010. 279 p.
10. Development program of consumer market of Nizhniy Tagil will help the city to become "the second trading capital" [e-resource]. URL: http://www.ntagil.org/news/detail.php?ELEMENT_ID=77195 (date of reference 21.07.2012).
11. Program of social-economic development of a municipal entity Kamensk-Uralskiy city for 2012-2014 (Approved by the decision of the State Duma of Kamensk-Uralskiy dated 23.11.2011. № 423). Official portal of Kamensk-Uralskiy [e-resource]. URL: http://www.kamensk-uralskiy.ru/about/tomorrow/programma/ (date of reference 28.05.2012).
12. Strategy of social-economic development of Sverdlovsk region up to 2020 (updated version) [e-resource]. URL: http://econom.midural.ru/prognoz/rps/580/ (date of reference 07.01.2012).
13. Tatarkin A.I., Linetskiy A.F. Accession of Russia to WTO as the major term of its integration to the world globalised economy // Zhurnal ekonomicheskoy teoriyi. №4. 2011. P.147-152.
14. Turgel I.D., Snedkova V.S. Peculiarities and problems of small business development in the cities with different types of functional specialization // Regionalnaya ekonomika: teoriya I praktika. 2010. №9(144). P.47-56.
15. Turgel I.D., Usova N.V. Strategic development of retailing: federal, regional and local level // Nauchnmiy vestnik Uralskoy akademiyi gosudarstvennoy sluzhby. 2012. №2. P.171-182.
16. Turgel I.D., Usova N.V. Trends and development problems of retailing in big cities of the Urals region // Nauchnmiy vestnik Uralskoy akademiyi gosudarstvennoy sluzhby. 2011. №1(14). P.29-36.
17. Usova N.V. Federal law "On the basics of state regulation of commercial activity in the Russian federation": "a step forward" or "two steps backward"? // Gosudarstvennoye regulirovaniye ekonomiki: teoriya I praktika. Collection of research papers in memory of N.I. Kashirskikh. Coll. of art. / Compiled by I.D. Turgel. Ekaterinburg, 2010. P. 80-91.
18. Usova N.V. Strategy of retailing development of the biggest city: yesterday, today and tomorrow (exemplified by ME :Ekaterinburg city") // Munitsipalnaya ekonomika i upravleniye. 2011. № 1(1). P.72-78.

СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ СОВРЕМЕННОГО ГОРОДА

РАЗВИТИЕ СИСТЕМЫ ГОРОДОВ УРАЛА В ДВАДЦАТОМ СТОЛЕТИИ

Оруджиева А.Г.

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

УДК 332.14(470.5)
ББК 60.74(235.55)

Цель. Изучение особенностей формирования системы городских поселений Уральского экономического района в XX веке в контексте общероссийской модернизационной политики.

Методы. На основе материалов переписей населения, текущего учета демографических событий органами госстатистики проведены группировка городов в границах областей и республик УЭР, дан сравнительный анализ динамка численности населения городов в довоенный период и во второй половине XX века.

Результаты. Анализ результатов шести Всесоюзных переписей и Всероссийской переписи населения 2002 года, позволил проследить динамику развития городов Урала, особенности формирования сети городских поселений в течении в динамике за сто лет, региональные особенности урбанизационных процессов, обусловленные поэтапной индустриализацией областей и республик региона.

Научная новизна. Формирование системы городов, внутрирегиональные различия в темпах урбанизации рассматриваются в контексте исторического и социально-экономического развития территорий региона. Причин ускорения урбанизационных процессов на Урале осуществлялись в русле общероссийской модернизационной модели, реализация которой способствовала концентации и интеграции разнообразных форм и видов материальной и духовной деятельности. Рост населения городов осуществлялся главным образом за счет территориальных перемещений населения (миграции), масштабы, направления и характер которых рассматривается в контексте с теорией миграционного перехода.

Ключевые слова: агломерация, городские поселения, естественное движение, миграция населения, типы городов, урбанизация.

Orudzhiyeva A.G.

DEVELOPMENT OF THE URALS CITIES SYSTEM IN XX CENTURY

Objective. Study of peculiarities concerning the system of urban settlements development in the Urals economic region in XX century in the terms of All-Russian modernization policy.

Methods. Using the data of the population census of the current record of demographic events State statistics bodies have grouped the cities within the boarders of regions and republics UER, carried out a comparative analysis of population dynamics in the cities in the pre-war period and the 2nd half of XX century.

Results. Analysis of the results of the six All-Union inventories and All-Union inventory of 2002 allowed to trace the dynamics of the Urals cities development, distinctive features of urban settlements development in dynamics for 100

© Оруджиева А.Г., 2014

years, regional peculiarities of urbanization processes specified by gradual industrialization of regions and republics of the region.

Scientific novelty. Formation of the system of cities, inter-regional differences in modes of urbanization are considered within the context of historical and social-economic development of regional territories. Urban processes in the Urals have been realized according to the All-Russian modernization model, which realization contributed to the concentration and integration of various forms and types of material and spiritual activity. Growth of urban population was realized mainly at the cost of territorial migration of population, which scale, directions and character were considered within the context of the migration transition theory.

Key words: agglomeration, urban settlements, natural movement, migration of population, types of cities, urbanization.

Модернизация производства и связанная с этим потребность в концентрации и интеграции разнообразных форм и видов материальной и духовной деятельности явились причиной усиления урбанизации, роста городского населения. Стремительные темпы развития городов и распространения городского образа жизни, характерные для нашей эпохи, породили важные качественные особенности урбанизации: меняется само содержание этого понятия, расширяется и увеличивается влияние урбанизации на различные сферы человеческой деятельности, изменяющей экономическую и социальную структуру общества, демографические показатели, характер расселения, образ жизни, тип культуры и т.п.

Решение многих задач развития городов в настоящее время все больше основывается на исследовании процесса урбанизации в историческом аспекте. Его анализ представляет интерес как в теоретическом плане, так и для решения широкого круга прикладных задач, связанных с совершенствованием городского расселения и управления муниципальными образованиями.

В разработку проблематики городов, их изучение в период, когда процесс урбанизации развивался главным образом вширь, большой вклад внесли работы Н.Н. Баранского, В.Д. Давидовича, О.А. Константинова, В.В. Покшишевского и др. В работах этих авторов раскрыты особенности города как объекта географического изучения. Анализу современной урбанизации, исследованию процессов концентрации человеческой деятельности и расселения посвящены работы Э.А. Араб-оглы , А.С. Ахиезера, Ю.Л. Пивоварова, О.С. Пчелинцева, А.М. Румянцева, О.Н.Яницкого, З.Н. Яргиной и др.

Вопросам формирования системы расселения и развития городов Урала посвящены работы Е.Г Анимицы, М.П. Вяткина, М.А. Горловского, И.В. Комара, И.Н. Корнева, П.О. Косякова, П.М. Кузовлева, Т.П. Скутиной, Е.Л. Шувалова и др.

Урабанизационные процессы, сопровождающиеся ростом численности городов, концентрацией населения в наиболее крупных, являющихся центрами агломераций, обусловлены экономическими, социальными, демографическими, географическими, экологическими и другими факторами. Сдвиги в характере и масштабах процесса урбанизации в XX веке обусловлены прежде всего экономическими факторами. Кним относятся интенсификация и концентрация производства, изменения отраслевых и территориальных пропорций развития экономики. Специфика проявления этих факторов в рассматриваемый период обусловила особенности формирования сети городских поселений и быстрые темпы урбанизации на Урале, особенно в его горнозаводской части.

Урбанизация и связанный с ней городской образ жизни разносторонне влияют на демографические процессы. Развитие крупных городов, повышение уровня культуры и образования, изменение социального положения и поведения горожан, как правило, оказывают снижающее влияние на уровень рождаемости, а также изменяют половозрастную структуру, социально-профессиональный состав населения, характер и направления миграции.

Урбанизация неразрывно связана с территориальными перемещениями населения. Развитие миграционных процессов в XX столетии как для России в целом, так и для Урала согласуется с концептуальными схемами миграционного перехода от малоподвижного образа жизни, характерного для традиционного общества к нарастанию территориальных перемещений масс населения по мере утверждения индустриального общества.

За последнее столетие Россия превратилась в высокоурбанизированную державу. Если в 1926 г. на долю городского населения приходилось всего 18%, то к 1989 г. в городах и поселках городского типа проживало уже 73% населения. К концу столетия в России, как и в большинстве развитых стран, процесс урбанизации приостановился, что подтверждается результатами переписи 2002 г. — соотношение городского и

сельского населения осталось на уровне предыдущей переписи. Перепись 2010 года зафиксировала некоторый рост городского населения, составивший 74%. В 2002 году в городах проживало более 90% городского населения, а в 2010 уже 93%, остальные — в поселках городского типа [1]. На 1 января 2014 года в России насчитывалось 15 городов-миллионников: Москва, Санкт-Петербург, Новосибирск, Екатеринбург, Нижний Новгород, Самара, Омск, Казань, Челябинск, Ростов-на-Дону, Уфа, Волгоград, Пермь, Красноярск и Воронеж. В них сконцентрировано более трети горожан России. Последние два стали городами миллионерами в 2012 году [2].

Наиболее урбанизированными регионами Российской Федерации являются Северо-Западный, Центральный и Уральский федеральные округа, в городских поселениях которых проживает 80% населения регионов. Среди экономических районов России больше всего городов-миллионеров было сосредоточено в Уральском экономическом районе (Екатеринбург, Челябинск, Уфа, Пермь). В соответствии с политико-административным районированием 2000 года Уфа и Пермь отошли к Приволжскому федеральному округу.

В Уральском федеральном округе самый высокий удельный вес горожан во всем населении имеет Свердловская область (88% всех жителей). Крупнейшим центром округа является Екатеринбург, занимающий по численности населения четвертое место в Российской Федерации — 1429,4 тыс. человек. С моменте последней переписи (2010 г.) его население увеличилась на 79,4 тыс. чел., или на 6%. Население Челябинска выросло незначительно –на 2,3% [3, с.159].

Данная работа представляет историко-статистический анализ главных этапов формирования городов Урала, основанный на материалах переписей населения, проводившихся в XX столетии. Территориально рассматриваются области, входившие до 2000 г. в состав Уральского экономического района — это Курганская, Оренбургская, Пермская, Свердловская и Челябинская, а так же Республика Башкортостан и Удмуртская республика.

Развитие городов Урала в первой половине XX века. Формирование населения Урала, его численности, демографической и территориальной структуры в XX в. определяются особенностями исторического и социально-экономического развития региона. Перед первой мировой войной в городах Урала проживало 631 тыс. человек, в 1917 — 892 тыс., что составляло 10,2% всего населения [4, с.47-52]. Многие из них развивались слабо и были центрами местного значения. Такие города мало отличались от сел и зачастую выполняли лишь административные функции (Верхотурье, Красноуфимск, Ирбит, Туринск, Абдулино и др.). Кроме официальных городов на Урале было большое количество горнозаводских центров, которые юридически не являлись городами, но по характеру экономики, темпам роста населения, масштабам и глубине влияния на близлежащие районы фактически выполняли функции городов. Юридическое оформление этих промышленных центров в города произошло после 1917 г. (Нижний Тагил, Невьянск, Ижевск, Кушва, Серов, Миасс).

Для начала 1920-х гг. в целом была характерна тенденция сокращения численности населения. За период между переписями 1920 и 1923 гг. число жителей Уральской области, объединявшей территорию современных областей и республик региона, сократилось на 581 тыс. чел. В эти годы отмечался крайне низкий естественный прирост (всего 18 тыс. чел.), а в 1920–1922 гг. происходила значительная естественная убыль: на фоне низкой рождаемости наблюдалась высокая смертность населения [5, с. 153-154]. Наиболь-

Таблица 1. Численность населения в городах Урала в 1920 и 1923 гг. (тыс. чел.) *

	1920 г.	1923 г.
Невьянск	14,3	11,5
Нижний Тагил	39,2	26,9
Надеждинск	19,3	17,2
Шадринск	17,9	16,5
Камышлов	10,5	8,9
Каменск	7,1	5,4
Далматово	6,1	5,9

* Рассчитано по данным: Статистический сборник Екатеринбургской губернии за 1922 год. Издание Екатеринбургского губернского статистического бюро, 1923. С. 26-33; Труды Уральского областного статистического бюро. Серия 1. Т. 2. Свердловск, 1925. С. 47-52.

шие потери произошли из-за оттока населения. Величина отрицательного сальдо за эти три года превысила полмиллиона. Большая часть населения Урала проживала в сельской местности (84,6% — в 1923 г., к началу 1926 — 83,1%).

После революции и гражданской войны почти все заводы Урала были разрушены, рудники и шахты затоплены. В связи с безработицей и голодом значительная часть рабочих разбрелась по деревням. Поэтому городское население в 1923 году по сравнению с 1920-м г. уменьшилась.

За неимением общих данных по городскому населению в современных границах региона приведем сведения о численности в отдельных городах за этот период (табл. 1).

К началу 1926 г. на Урале насчитывалось 40 городов, в которых проживало более одного млн. человек, что составляло 59,4% всего городского населения (табл. 2).

Наибольшее количество городов имели Свердловская и Пермская области, а по абсолютному числу жителей, проживающих в них, лидировали Свердловская и Оренбургская. При этом из 40 городов только шесть имели численность более 50 тыс. Наиболее крупными городами этого периода были Свердловск (136,4 тыс. чел.) и Оренбург (123,3 тыс. чел.). Далее шли Уфа (89,5), Пермь (84,8), Ижевск (63,2), Челябинск (59,3). На эту группу приходилась почти половина всего населения городов Урала. По своей людности города этого периода очень отличались. Так у 8 из 40 городов численность населения не превышала 10 тыс., а такие города Пермской области как Оханск (1,9 тыс. чел.), Чердынь (3,9 тыс.), Оса (5,9 тыс.) и Туринск Свердловской области (4,5 тыс. чел.). Городами их можно было назвать с большой натяжкой [6, с. 28-30].

Около половины городского населения Свердловской, Пермской и Челябинской областей проживало в поселках городского типа.

Мощный толчок росту городского населения, строительству новых городов и концентрации населения в областных центрах дала индустриализация страны, основной базой которой должны стали старые промышленные районы, в том числе и Урал. Имея устоявшиеся традиции, подготовленную инфраструктуру, достаточно квалифицированные промышленные кадры Урал явился для наращивания индустриальной мощи страны.

Ускоренное развитие экономики Урала в годы первых пятилеток вызвало массовые перемещения населения (как добровольные, так и принудительные). За период между переписями 1926–1937 гг. численность населения рассматриваемых областей Урала выросла с 10,5 до 12,3 млн. чел., или на 17,1% (по стране в целом на 11,2%). Городское население увеличилось на 2026,4 тыс. чел., или в 2,6 раза, а сельское — уменьшилось на 18,4% (табл. 3). Темпы роста городского населения Урала в этот период намного превышали среднероссийские показатели — 13,2% всех горожан России жили на Урале.

Основными источниками роста численности городских жителей были естественный прирост и миграция населения из сельской местности Урала и других экономических районов страны. Миграция в 3 раза превышала естественный прирост (7,32 и 1,86% соответственно) [7, с. 34-35]. Развернувшееся промышленное строительство требовало большого количества

Таблица 2. Городское население Урала по данным переписи 1926 г.*

	Количество городов	Население в них, тыс. чел.	В % ко всему городскому населению
Республики:			
Башкирия	6	194,6	71,8
Удмуртия	3	95,0	75,3
Области:			
Курганская	2	47,0	75,3
Оренбургская	5	192,6	90,2
Пермская	8	162,1	51,1
Свердловская	11	286,4	51,3
Челябинская	5	167,3	52,0
Урал (всего)	40	1115,4	59,4

* Всесоюзная перепись населения 1926 года. Уральская область. Отдел Ш. М., Планхозиздат, 1930. С 28-29.

работников, половина которых в этот период поставлялась методами насильственной миграции огромных масс раскулаченных и репрессированных: на отдельных «стройках социализма» они составляли основной контингент работающих.

Наибольший рост численности населения в довоенный период происходил в горнозаводской части Свердловской, Челябинской и Пермской областях. К началу 1939 г. в городах Урала проживало 35,6% всего населения, против 16,9% — в 1926 г. Следует отметить, что в первой четверти XX столетия стартовые показатели урбанизации по областям и республикам Урала, главный из которых — удельный вес городского населения — существенно отличались.

В Свердловской и Челябинской областях, уже к началу 1926 г. около трети населения проживала в городской местности. Перед началом Великой Отечественной войны горожане составляли 60% всего населения этих областей. Превышение численности городского населения над сельским в Пермской области произошло в годы Великой Отечественной войны. Среднегодовой прирост городского населения Урала в период с 1926 по 1939 гг. составлял 12,6%. К концу периода темпы прироста снизились: за 1937–1939 гг. они составили 8,7%. Расчеты показали, что наименьший приток населения на Урал наблюдался в 1937–1939 гг., когда строительство гигантов социндустрии уже подходило к концу, и поток добровольных переселенцев заметно иссяк. Новый приток огромных масс людей на Урал совпал с началом новых репрессий, охвативших всю страну. За период 1939–1940 гг. положительное сальдо миграции составило 725 тыс. человек, его величина приблизилась к размерам естественного прироста. [8, с. 34].

К началу 1939 г. на Урале уже насчитывалось 65 городов. Из них восемь больших, с численностью от 100 до 500 тыс. человек, 8 средних (от 50 до 100 тыс.) и 49 малых городов с населением менее 50 тыс. чел. За годы первых пятилеток было появилось пять новых городов (Медногорск, Краснокамск, Артемовский, Красноуральск, Магнитогорск) и 9 поселков городского типа; 18 поселков было преобразовано в

Таблица 3. Динамика численности городского населения областей и республик Урала (тыс. чел.)*

	Годы						Прирост в %	
	1923	1926	1937	1939	1945	1959	1939-1926	1959-1939
Уральский район	1447,3	1827,8	4371,8	4754,2	6293,0	10144,8	260,1	213,4
Башкирия	188,8	229,0	487,8	540,3	712,0	1280,7	235,9	237,0
Удмуртия	62,8	127,8	201,0	320,5	384,0	593,9	250,8	185,3
Курганская обл.		62,4		97,5	202,0	328,3	156,2	336,7
Оренбургская обл.	140,0	212,9	369,4	379,9	559,0	826,5	178,4	217,6
Пермская обл.	289,4	317,0	716,1	827,6	1094,0	1764,9	261,0	213,2
Свердловская обл.	514,7	557,0	1391,2	1554,5	1951,0	3074,3	279,1	197,8
Челябинская обл.	252,1	321,7	1207,3	1033,9**	1391,0	2275,3	321,4	220,0

* Рассчитано по: Население Урала. XX век. История демографического развития. Екатеринбург, 1996. С. 136-138.

Таблица 4. Удельный вес горожан в общей численности населения Уральского региона*

	Годы переписей			
	1926	1939	1945	1959
Уральский район	16,9	35,3	47,2	57,9
в т.ч. республики:				
Башкирия	9,0	17,1	24,9	38,3
Удмуртия	12,4	26,2	36,4	44,4
Курганская область	5,0	10,0	22,2	32,9
Оренбургская область	14,2	22,5	35,9	45,1
Пермская область	18,2	39,7	50,3	59,0
Свердловская область	32,4	59,6	68,7	76,0
Челябинская область	30,6	59,9	71,7	76,4

* Рассчитано по источнику табл. 3.

города. Наибольшими темпами росло население крупных городов, где было сосредоточено более половины городского населения региона (табл. 5).

За этот период значительно увеличилось население областных центров, за исключением Оренбурга, который до начала Великой Отечественной войной оставался провинциальным городом. За 8 предвоенных лет с момента возникновения (1931 г.) на Южном Урале сформировался гигант советской металлургии — город Магнитогорск. За это же время Нижний Тагил увеличил свою численность в 4,2 раза. То же произошло и с Челябинском.

Заметный рост численности городского населения произошел в начале Великой Отечественной войны. Только за 1941–1942 гг. население региона увеличилось на 1622,5 тыс., в том числе городское — на 1190,3 тыс. Начало войны сопровождалось тремя разнохарактерными потоками мигрантов. Первый — эвакуация предприятий и организаций с работниками и их семьями из прифронтовой полосы, а также беженцы. К концу 1941 г. на Урал было эвакуировано до полутора млн. человек, в том числе с Украины 37,7%, из Белоруссии 37,9, из Крыма — 25,9%. Второй поток мигрантов дали массовые депортации народов Крыма, Северного Кавказа, Поволжья. Третий поток составляли военнопленные и интернированные.

Рост городского населения в первые годы войны был характерен для всех республик и областей Урала. За 1941-1943 гг. (2 года) численность городского населения выросла в регионе на 25,3%, в том числе в 1941–1942 гг. — на 22,7%. Динамика численности городского населения по областям и республикам Урала в годы Великой Отечественной войны показана в таблице 6.

Самый высокий прирост городских жителей в первые годы войны отмечался в Свердловской (на 31,6%), Оренбургской (31,3%), Челябинской (23,3%) областях, Башкирии (27,9%). Начиная с 1943 г произошло сокращение численности населения как в сельской, так и в городской местности. К 1945 г регион в результате мобилизации и реэвакуации по мере освобождения ранее оккупированных территорий страны потерял почти 2,5 млн. человек, наибольшая часть

Таблица 5. Динамика численности населения крупных городов Урала в 1926 и 1939 гг. (тыс. чел.)*

	Тыс. чел.		1939 в %
	1926	1939	К1926
Свердловск	136,4	423,3	310,3
Пермь	84,8	306,1	361,0
Челябинск	59,3	237,1	400,0
Уфа	89,5	257,1	287,3
Оренбург	123,3	171,7	139,2
Ижевск	63,2	175,6	277,8
Нижний Тагил	37,8	159,9	423,0
Магнитогорск	-	145,9	-

* Население Уральского экономического района (статистический справочник). Свердловск, РИСО ИЭ УНЦ АНСССР, 1974. С. 42-46.

Таблица 6. Динамика численности городского населения Урала в 1941—1946 гг. (данные приводятся на начало года, тыс. чел.) *

	1941	1942	1943	1944	1945	1946
Урал	5236,3	6426,6	6560,2	6598,6	6293,0	6365,2
В т.ч. республики:						
Башкирия	604,4	737,1	773,2	782,7	712,0	714,3
Удмуртия	342,2	395,0	393,0	391,3	384,0	386,0
Курганская	-	-	157,0	161,0	202,0	212,5
Оренбургская	495,7	632,0	650,0	637,0	559,0	569,0
Пермская	931,2	1072,5	1080,9	1123,3	1094,0	1108,4
Свердловская	1579,9	1999,4	2079,9	2062,1	1951,0	1968,7
Челябинская	1282,9	1590,6	1426,2	1440,5	1391,0	1406,3

* Население Урала. XX век. История демографического развития. Екатеринбург, 1996. С.137.

которых пришлась на сельскую местность. По подсчетам демографов Института истории и археологии УрО РАН баланс потерь населения в целом по региону в военный период составили 4,8 млн. человек, из них около 2 млн. городских жителей

Начало Великой Отечественной войны дало новый толчок развитию городов Урала. Многие эвакуированные заводы размещались в малых и средних городах и поселках. За 1940—1945 гг. статус городов ролучил 41 поселок городского типа, из них 13 — в Челябинской, 11 — в Свердловской, 7 — в Пермской, 4 — в Курганской, 3 — в Башкирии, 2 — в Оренбургской области и один в Удмуртии. Подавляющее большинство поселков, преобразованных в города в этот период, возникли еще в XVII-XIX вв.; 7 городов развились из поселков, заложенных в 30-е годы XX столетия. К ним относились Карталы, Коркино, Пласт (Челябинская область), Верхняя Тура, Ивдель (Свердловская область), Новотроицк (Оренбургская область), Ишимбай (Башкирия).

В послевоенные годы на карте Урала появилось 17 городов, 10 из них выросли из поселений, появившихся еще до XX века. Возникшие в 1942 г. в связи с разработкой каменного угля рабочие поселки Гремячинск (Пермская область) и Волчанск (Свердловская область), в последствие получили статус городов: первый уже в 1949 году, а второй— в 1956 г. Четыре новых города появилось в Башкирии. Потребовалось менее 10 лет, чтобы из вновь заложенных поселков выросли города Октябрьский (64,7 тыс. чел к началу 1959 г.), Салават (60,7 тыс. чел.), Кумертау (30,9 тыс. чел.) и Сибай (28,8тыс. чел.) [9, с/ 279. 486. 470]. К этому же периоду относится появление на Урале городов закрытого типа (ЗАТО), численность населения которых была рассекречена лишь в конце 90-х гг. XX столетия, а до того распределялась пропорционально между крупными городами соответствующих территорий.

Таким образом, за 1926–1959 гг. численность городского населения в регионе увеличилась в 5,6 раза, проживающих в городах — в 7,8 раза. Число сельских жителей уменьшилось на 1596,6 тыс. человек, или на 17,8%.

Сопоставление данных прироста городского населения и убыли сельского свидетельствует, что четыре пятых всего прироста городского населения произошло за счет миграции из других регионов России и республик бывшего Союза. К началу 1959 г. сформировалась основная сеть городов и поселков. В городах проживало 8662,3 тыс. человек, в 218 рабочих поселках 16100 тыс. Наиболее быстрыми темпами росло население областей, где интенсивнее шел процесс индустриализации. За период с 1926 по 1959 годы многократно увеличилась численность населения областных центров. Население Челябинска выросло в 11,8 раза; Перми — в 7,4 раза; Уфы — в 6,1 раза; Свердловска — в 5,7 раза. К 1959 г. эти города перешли в разряд крупных с населением свыше 500 тыс. чел. В них было сосредоточено 30,6% всех горожан региона. Города с численностью 100-500 тыс. чел. аккумулировали 26,4%; жители средних городов (50-100 тыс. чел.) составляли 20%; малых (менее 50 тыс. чел.) — 25,9% населения.

К середине XX в. более половины (57,9%) населения региона проживало в городах и рабочих поселениях городского типа (по России 52,0%). В первой половине XX в. Уральский регион по темпам урбанизации опережал многие регионы страны, а такие области как Свердловская и Челябинская к началу 1959 года стояли в первой пятерке областей России по данному показателю.

Высокие темпы роста городского населения в первой половине XX в. обеспечивались главным образом за счет перераспределения населения между сельской местностью и городской.

Основные тенденции развития городов Урала во второй половине XX столетия. С середины XX в. начинается интенсивное развитие Западных и Южных республик бывшего СССР, Западной и Восточной Сибири. Уральский район становится кадровым плацдармом для вновь строящихся промышленных гигантов и начинает утрачивать лидирующее положение в темпах роста городского населения.

С конца 50-х — начала 60-х годов Урал вступил в третью фазу миграционного перехода, сопровождающуюся ослаблением миграции из села в город и некоторым снижением темпов урбанизации. Миграции носят ступенчатый характер: сельское население чаще всего переезжает в малые и средние города и на новостройки; жители малых и средних городов, особенно молодежь, устремляется в крупные города, где размещены учебные заведения, где всегда имеются свободные рабочие места, тогда как в малых городах сфера приложения труда ограничена узкой специализацией. В этот же период начинается процесс оттока городского населения, в том числе и из крупных городов за пределы региона. В 50-е годы были отменены законы, запрещающие репрессированным народам выезжать за пределы территорий вынужденного поселения. Были сняты ограничения на выезд из сельской местности. Все это усилило миграционные процессы в регионе, сопровождавшиеся оттоком людей, что сократило темпы роста численности населения вообще, в том числе и городского.

За период 1959-1970 годы (период между соответствующими переписями) население края увеличилось всего на 8,4% (в Российской Федерации — на 10,7%, а по СССР на 15%), городское население выросло на 21%, а сельское сократилось на 8% [10, сс.

90-93]. Миграционный приток в целом по региону сменился оттоком населения. Естественный прирост тоже имел тенденцию к снижению вследствие падения уровня рождаемости. Тем не менее, его величина компенсировала миграционную убыль населения, если говорить о регионе в целом.

По нашим расчетам за 1959 — 1965 гг. из региона мигрировало 33,6% естественного прироста, в 1966 — 1970 гг. — уже 94,5%. Миграционный отток происходил за счет сельского населения, а также некоторых малых и средних городов. В результате отрицательной миграции за это десятилетие регион потерял 1,3 млн. человек.

За период между переписями 1959 — 1970 гг. численность городского населения выросла на 2130,9 тыс. человек, из них на долю миграции приходилась всего седьмая часть. Основным источником формирования населения становится естественный прирост, величина которого в последующие годы постоянно снижается вследствие снижения рождаемости и постепенного роста смертности населения (табл. 7).

Рост городского населения в этот период отмечен во всех областях и республиках Урала, но наиболее ощутимые результаты наблюдались в Оренбургской области и Башкирии с высокой долей сельского населения. В 50-е — 60-е годы на территории Оренбургской области и Башкирии начинается строительство крупнейших горно-обогатительных комбинатов. Это — Гайский горнообогатительный комбинат по производству черновой меди, объявленный Всесоюзной комсомольской стройкой. Рядом с комбинатом был возведен поселок городского типа — Гай, которому в последствие был присвоен статус города. На базе месторождений медных руд в Башкирии были построены Сибайский и Учалинский комбинаты, положившие начало одноименных поселков, ставших позднее городами. На эти же годы приходится строительство Качканарского горно-обогатительного комбината по добыче и обогащению титаномагнетитовых руд, , сопровождавшееся быстрым ростом города с одноименным названием. Стройка притягивала к себе население, и особенно молодежь, из близлежащих городов, расположенных на севере Свердловской области и других регионов страны.

Реконструкция и расширение мощностей предприятий, построенных в годы первых пятилеток, сопровождались приростом рабочих мест сначала строителей, а затем рабочих и специалистов определенного профиля, Все это также способствовало перераспределению населения и трудовых ресурсов как внутри областей и региона, так и притока извне и главным образом из сельскохозяйственных районов Европейской части России: Волго-Вятского, Центрально-Черноземного районов, некоторых областей Поволжья. Но все это касалось только городской местности. Села Урала продолжали интенсивно терять население, причем наиболее дееспособную ее часть.

В рассматриваемый период (1959-1970 гг.) более двух пятых (41,6%) всего прироста городского населения приходилась на четыре города с населением свыше 500 тыс. человек. Это Екатеринбург (Свердловск), Уфа, Челябинск и Пермь. Остальные 51,4% прироста дали 15 городов с населением от 100 до 500 тыс. жителей. Из 136 городов увеличили свою численность в той или иной мере 81 город, в 18 — численность осталась неизменной и только, благодаря естественному приросту, который компенсировал миграционный отток (см. табл. 8.). В 37 городах произошла абсолютная убыль населения, где отрицательное сальдо миграции намного превысило естественный прирост. Население, и особенно молодежь, уезжала в более крупные города своих же областей, а также в

Таблица 7. Удельный вес городского населения УЭР в общей численности населения по данным 1970–2002гг.*

	1970	1979	1989	2002
Уральский Экономический регион	64,6	70,9	74,7	–
Башкирия	48,1	56,8	63,8	64,0
Удмуртия	57,0	65,3	69,8	69,7
Курганская	42,8	50,7	54,7	56,3
Оренбургская	53,1	60,3	65,0	57,8
Пермская	67,2	73,9	77,3	75,2
Свердловская	80,7	85,0	87,1	87,9
Челябинская	77,9	81,1	82,5	81,8

* Рассчитано по данным : Итоги Всесоюзной переписи населения 1970 года. Т.1. М., 1972, С. 88-93; Краткая социально-демографическая характеристика населения РСФСР (по данным Всесоюзной переписи населения 1989 года.). Ч. 1. М., 1991. С. 112-221.

другие регионы бывшего СССР. Особенно интенсивно выбывало население из малых и средних городов, специализирующихся на отраслях горнодобывающей промышленности, месторождения которых начали вырабатываться.

По переписи 1979 г. городское население Урала составляло 13771,2 тыс. человек, из них 89,1% проживала в городах, остальные в поселках городского типа. 38,8% горожан было сосредоточено в пяти городах. В больших городах (от 100 до 500 тыс. человек) проживало 28,4% горожан. А такие областные и республиканские центры, как Курган, Ижевск, Пермь, Уфа аккумулировали более половины городского населения своих территорий (62,5; 62,4; 51,4; и 50% соответственно) [11, сс. 88, 90-93].

Процесс концентрации населения в крупных многофункциональных городах имел тенденцию к росту и в последующий период (1979 — 1989 гг.). Если в 1970 г. на Урале был только один город с миллионным населением (Свердловск), то в последствии к нему присоединились Челябинск, Пермь и Уфа. В этот период динамично развивается Оренбург: к моменту Всесоюзной переписи 1989 г. его численность составила 544,2 тыс. человек. В то же время людность средних городов (50 — 99 тыс.) сократилась на 117,6 тыс. В результате часть из них перешла в ранг малых. Вследствие этого число жителей, проживающих в городах с численностью населения менее 50 тыс. (малые города) к началу 1998 г. составила 2383,9 тыс. человек, что на 95,2 тыс. превысило уровень 1979 г.

Последнее десятилетие двадцатого столетия сопровождалось сокращением численности населения региона и особенно городского. За 1989 — 1999 гг. произошла абсолютная убыль населения в 80 городах из 140. (Табл. 8). Наибольшие потери имели место в Челябинской области: из 27 городов (без учета закрытых городов) к началу 1999 г. сократилась численность в 26. В Свердловской области отрицательный прирост имели 28 городов из 44; Курганской области — шесть городов из девяти; Пермской — 14 из 25.

Начиная с 1992 г. в подавляющем большинстве уральских городов установился отрицательный естественный прирост. С развалом СССР в регионы Урала устремился поток беженцев и вынужденных переселенцев. Тем не менее, приток мигрантов не смог компенсировать естественную убыль населения.

В 90-е годы были легализованы закрытые города (ЗАТО), значительная часть которых находились на территории Свердловской (Лесной, Новоуральск) и Челябинской (Озерск, Снежинск и Трехгорный) областей. В открытой статистике они фигурировали под названием Свердловск -44, Челябинск -70 и др. Они получили официальное имя и их численность была опубликована в открытой печати.

К концу XX столетия на Урале находилось четыре из двенадцати городов-миллионеров. В городах с численность свыше 500 тыс. человек проживало 40% горожан. Экономический кризис 90-х годов особен-

Таблица 8. Группировка городов Урала по показателям прироста численности населения за 1959–2000гг.*

	1959–1969 гг.			1970–1978 гг.			1979–1988 гг.			1989–2000 гг.		
	Число городов с			Число городов с			Число городов с			Числе городов с		
	ростом числ. населен.	нулевым приростом	абсолютной убылью	ростом числ. насел.	нулевым приростом	абсолютной убылью	ростом числ. населен.	нулевым приростом	абсолютной убылью	ростом числ. населен.	ннулевым приростом	абсолютной убылью
Курганская	7	1	1	6	2	1	6	–	1	3	–	7
Оренбургская	9	–	1	7	–	3	7	–	3	7	1	4
Пермская	10	5	10	12	3	10	16	3	6	10	1	14
Свердловская	24	7	13	25	8	11	29	6	9	7	9	28
Челябинская	11	4	12	15	2	10	14	4	9	1	–	26
Башкортостан	14	1	–	16	1	-	16	1	–	15	2	–
Удмуртия	6	–	–	5	1	–	5	–	1	3	1	2
Итого по Уралу	81	18	37	86	17	35	95	13	26	46	14	80

* Рассчитано по данным переписей населения (см. табл. 7) и Госкомстата РФ.

но больно ударил по моно-городам, имеющим чаще всего одно-два градообразующее предприятие, как правило, горнодобывающей, металлургической, лесной и деревообрабатывающей и других отраслей промышленности. Сокращение производства, а порой, и полная ликвидация предприятий сопровождалось ростом безработицы. Наиболее молодое и дееспособное население покидало родные места. Малые и средние города теряли население как в результате естественной убыли, так и миграционного оттока.

Сегодня ученые приходят к выводу, что урбанизация в ее «классическом» понимании, какой она была раньше, — закончилась. Возможно, через пару-другую десятилетий, как сегодня в развитых странах, люди будут предпочитать не каменные джунгли, а сравнительно небольшие поселения, сочетающие привычный городской комфорт и близость к природе. Сегодня крупные города начинают обрастать поясами коттеджной застройки. Это уже примета постиндустриального времени.

Литература:

1. Вот какие мы — россияне. Об итогах Всероссийской переписи населения 2010 года [электронный ресурс]. URL: http: //www.rg.ru/2011/12/16/stat.html (дата обращения 12.03.2014)
2. Города миллионники России 2013 список [электронный ресурс]. URL: http://www.regdata.ru/goroda-millionniki-rossii-po-naseleniu (дата обращения 12.03.2014)
3. Итоги Всероссийской переписи населения 2010 года. Т. 1: Численность и размещение населения. М., 2012. с 159.
4. Труды Уральского областного статистического бюро. Серия 1. Т. 2. Свердловск, 1925.
5. Лебедев С.Ф. Механическое движение населения Урала // Хозяйство Урала. 1926. №8.
6. Всесоюзная перепись населения 1926 года. Уральская область. Отдел Ш. М., Планхозиздат, 1930.
7. Население Урала XX в. История демографического развития // Кузьмин А.И., Оруджиева А.Г., Корнилов Г.Е. и др. Екатеринбург,1996.
8. Население Урала XX в. История демографического развития. Екатеринбург,1996.
9. Уральская историческая энциклопедия. Население РСФСР. Екатеринбург, 2000.
10. Итоги Всесоюзной переписи населения .1970 г. М., 1972.

References:

1. Here we are — the Russians. On the results of the All-Russian inventory 2010 [e-resource]. URL: http: //www.rg.ru/2011/12/16/stat.html (date of reference 12.03.2014).
2. Million-plus cities of Russia 2013 list [e-resource]. URL: http://www.regdata.ru/goroda-millionniki-rossii-po-naseleniu (date of reference 12.03.2014).
3. Results of the All-Russian inventory 2010. V. 1: Number and settlement of population. M., 2012. p 159.
4. Material of the Urals regional statistical bureau. Series 1. V. 2. Sverdlovsk, 1925.
5. Lebedev S.F. Mechanical movement of the Urals population // Hozyaistvo Ural. 1926. № 8.
6. All-Union inventory of 1926. The Urals region. Department III. M., Planhoizdat, 1930.
7. The Urals population of XX century. History of demographic development // Kuzmin A.I., Orudzhiyeva A.G., Kornilov G.E. and others. Ekaterinburg, 1996.
8. The Urals population of XX century. History of demographic development. Ekaterinburg, 1996.
9. The Urals historical encyclopedia. Population of the RSFSR. Ekaterinburg, 2000.
10. Results of the All-Union inventory. 1970. M., 1972.

РОЛЬ ВУЗА В СОЦИОКУЛЬТУРНОМ РАЗВИТИИ МАЛЫХ И СРЕДНИХ ГОРОДОВ РОССИИ

Козлова О.А.

доктор экономических наук, профессор, руководитель Центра исследований социоэкономической динамики, Институт экономики УрО РАН (Россия), 620014, Россия, г. Екатеринбург, ул. Московская, д. 29, region-uiec@mail.ru

Суханова Н.С.

аспирант, Институт экономики УрО РАН (Россия), 620014, Россия, г. Екатеринбург, ул. Московская, д. 29, region-uiec@mail.ru

УДК 332.1
ББК 65.05

В статье рассмотрены вопросы оценки роли вуза в условиях «среднего» города, как одного из важнейших институтов, определяющих вектор социально-экономического развития муниципального образования, способствующего формированию «точек роста» территории на основе использования интеллектуального и творческого потенциала населения. На основе использования методов контент-анализа и социологического опроса студентов проведен анализ социокультурной деятельности вуза на примере Шадринского педагогического института, определены основные мотивационные установки учащейся молодежи, выделены причины их желания уехать после учебы на другое место жительства, определены основные перспективные направления деятельности вуза как социального института.

Статья подготовлена при поддержке Программы фундаментальных исследований Президиума РАН № 34 «Прогноз потенциала инновационной индустриализации России» Проекта «Новые инструменты и методы прогнозирования инновационно-технологического развития регионов» 12-П-7-1001.

Ключевые слова: ВУЗ**,** небольшой город, социально-экономическое развитие территории, институт развития.

Kozlova O. A., Sukhanova N. S.

ROLE OF A HIGHER EDUCATIONAL INSTITUTION IN THE SOCIAL AND CULTURAL DEVELOPMENT OF SMALL AND AVERAGE TOWNS OF RUSSIA

The questions of characterization of the role of a higher educational institution in the conditions of the “average” city, as one of the major institutes defining the vector of social and economic development of municipality, promoting formation of “growth points” of the territory on the basis of the use of the intellectual and creative potential of the population are considered in the article. The analysis of the social and cultural activity of the higher education institution on the example of Shadrinsk teachers’ training institute is carried out on the basis of the use of methods of the content analysis and the sociological inquiry of students, the main motivational installations of studying youth are defined, the reasons of their desire to leave after study for other residence are allocated, the main perspective activities of the higher education institution as social institute are defined.

Key words: higher educational institution, small city, social and economic development of the territory, development institute.

В России важнейшей проблемой развития страны, ее безопасности и приобретения устойчивого развития, становится проблема развития малых и средних городов — каждого города в отдельности и всех вместе. В условиях рынка малые и средние города оказались практически беззащитными. Их жители более, чем кто-либо, ощутили спад производства, закрытие подчас единственного в городе предприятия, длитель-

© Козлова О.А., Суханова Н.С., 2014

ные задержки выплаты заработанной платы и т.д. В то же время малые и средние города особенно значимы в социально-экономической и культурной жизни населения нашей страны.

По оценке на 1.01.2013г. в России насчитывается 150 средних с численностью населения от 50 до 100 тыс. чел. и 781 малый город с численностью населения до 50 тыс. жителей. Это три четверти всех городов страны, в которых проживает 27% населения [1]. Сегодня эти города играют роль своеобразных центров сельских районов. Они являются, своего рода, «опорные точками» развития близлежащих территорий, местом расположения промышленных предприятий, транспортно- распределительных узлов и, зачастую, единственными очагами культуры и образования. Преобладающая часть малых и средних городов России является исторической основой российской государственности, национальной культуры и народных традиций.

Проблема эффективной территориальной организации высшей школы в малых и средних городах России становится особо актуальной в период постиндустриального развития. Следует отметить, что особенности развития профессионального образования в этих городах России мало изучены современной наукой, равно как и научно не определено их место в структуре российского территориального, социально-экономического и эколого-культурного пространства [2].

Локализованность высшего учебного заведения в определённой социально-экономической и культурно-исторической среде должна рассматриваться как фактор, существенно влияющий на выбор стратегии его развития [3,с. 126].

В этих условиях правомерно ставить вопрос о характере, степени и направленности влияния высшей школы на жизнь местного социума.

У истоков изучения вопросов размещения высшей школы в России стояли известные ученые и общественные деятели конца XVII — начала XVIII века Феофан Прокопович и Федор Салтыков. Значительный вклад в изучение принципов территориальной организации высшего образования внес Д. И. Менделеев, который предлагал открывать новые университеты преимущественно в малых городах, отмечая, что они «... почти целиком зависящие от университетов, в них находящихся, дали, как известно, наибольший рассадник для развития самостоятельности в науках для многих стран; а у нас … выбор подобного места был бы полезен во всех отношениях ...» [4].

Теория территориальной организации высшей школы — составная часть теории территориальной организации производительных сил. Региональная политика в сфере высшей школы имеет исторический характер. Важным источником информации о территориальной организации высшей школы в прошлом могут служить работы РГ. Эймонтовой [1985], А.И. Авруса [1995], Б.К. Тебиева [1996],

В современной научной литературе много внимания уделяется проблемам становления и развития высшей школы в малых и средних городах (Г.Е.Зборовский [2004], Е.А. Шевелева [2010]). В обобщающих работах по территориальному размещению высшей школы проводится анализ основных факторов развития территориальной структуры высшей школы, в различных социально-экономических и политических условиях (А.П. Катровский, [2003]).

Проблемы, исследуемые в данных работах свидетельствуют об исключительной важности территориального аспекта организации высшей школы, актуальность которого в современный период развития высшего образования только нарастает.

Как отмечают С.В.Слинкин и Н.Л. Бельская, появление педагогических вузов в малых городах в 30-х и 50-х годах XX века связано с реформами образования и нехваткой учителей соответствующих уровней и профилей подготовки: в 30-е годы введение общего семилетнего образования, а в 50-е –введение общего среднего образования в стране. Образование вузов в 90-е годы мы связываем, с одной стороны, с реформами образования в стране, в результате которых в крупных городах сократилось количество педвузов из-за перехода в статус классических университетов. Потери в подготовке учителей восполнились созданием педагогических вузов в малых городах[5].

Следует отметить, что статистика последних лет и результаты проведенного Министерством образования и науки Российской Федерации мониторинга 2012 года неутешительны для педагогического образования: 34 вуза из 48 педагогических — попали в зону риска, 11 из них — в группу вузов, имеющих признаки неэффективности и рекомендованных к реорганизации [6].

Рассмотрим роль вуза в социокультурном развитии города на примере Шадринского государственного педагогического института (ШГПИ). Шадринск средний город с численностью населения 77,4 тыс.чел. на 1.01.2013г.. Численность молодежи от 16 до 29 лет составляет 17,4 тыс.чел. или 22,5% от общей численности населения города.

Приоритетом в деятельности вуза является ориентация на потребности города и Курганской области в квалифицированных кадрах, на достижение высоких показателей качества и эффективности образования. Наряду с педагогическими в последнее время вуз ведёт обучение и по ряду непедагогических специальностей: журналистика, менеджмент организации, социально-культурный сервис и туризм, психология, перевод и переводоведение, теория и методика обучения иностранным языкам и культурам, прикладная информатика (в образовании, в экономике), программ-

ное обеспечение вычислительной техники и автоматизированных систем, математическое обеспечение и администрирование информационных систем, домоведение, дизайн, социальная работа, декоративно-прикладное искусство, искусство интерьера.

Сегодня в стенах вуза обучается около семи тысяч студентов. Активно развивается заочное обучение. Численность работников составляет 638 чел., из них профессорско-преподавательского состав насчитывает 289-штатных работников, в т.ч. 11 докторов, 136 кандидатов наук. и 99 чел.- внешних совместителей, в т.ч. 63 доктора и 36 кандидатов наук.

Для определения роли вуза в жизни города авторами статьи был использован контент-анализ, объектом которого стало содержание публикаций в Шадринской городской газете «Ваша выгода». Целью контент-анализа являлась не характеристика содержания текста, а скорее, те реальные процессы на территории, отраженные в публикациях, в которых активно принимал участие ВУЗ.

Газета выходит два раза в неделю. За анализируемый период (01.01.2012 г.-31.12.2012 г.) вышло 104 номера.

Согласно задаче исследования для анализа были выбраны публикации, отражающие проблемы молодежи (образование, безопасность, асоциальное поведение воспитание, молодежная политика и пр.).

Публикации идентифицировались по характеру содержащегося в них материала: нейтральные, проблемные, критические и комплиментарные.

Анализ публикаций газеты «Ваша Выгода» показал, что за год общее количество статей, отражающих участие Шадринского государственного педагогического института в образовательной и социокультурной жизни города составило 31ед. Результаты деятельности института среди молодежи представлены в таблице 1.

Заметим, что не было ни одной статьи, носящей критический характер. Большая часть статей (67,7%) поднимает вопросы воспитания подрастающего поколения (правового, политического, спортивного, духовно-нравственного и пр.).

Значительное число комплиментарных статей в этой рубрике посвящено спортивным мероприятиям, в которых принимали участие студенты и преподаватели института, а также всем заметным событиям города, проходившим в стенах ШГПИ. Второе место (22,6%) по освещению занимают вопросы образования. Незначительное внимание уделено вопросам асоциального поведения, и лишь несколько статей посвящено проблеме трудоустройства молодых людей в летний период.

Из проведенного контент-анализа можно сделать вывод, что ни одно крупное мероприятие не проходит без участия его студентов или преподавателей. Шадринский педагогический институт принимает активное участие в воспитании молодежи города, тем самым внося заметный вклад в социокультурное развитие города.

С целью определения роли ВУЗа в формировании мотивационных установок среди молодежи на то, чтобы связать свою профессиональную и личную жизнь с городом, было проведен анкетный опрос студентов института Шадринского государственного педагогического института, который позволил выделить основные причины, мотивирующие молодое поколение уезжать из города в другое место жительства и работы.

Из общего числа студентов очного отделения, составляющего 2700 чел., в опросе принимало участие 200 чел. Анкетирование проводилось на основании опроса случайно выбранных студентов 4 и 5 курсов очного отделения через анкеты на бумажном

Таблица 1. Результаты контент- анализа статей Шадринской городской газеты «Ваша выгода»*

	Критические	**Нейтральные**	**Проблемные**	**Компли-ментарные**	**Итого**
Образование	-	1/16,7	-	6/24	**7/22,6**
Асоциальное поведение	-	-	-	1/4	**1/3,2**
Безопасность	-	-	-	-	**0**
Воспитание	-	4/66,6	-	17/68	**21/67,7**
Трудоустройство	-	1/16,7	-	1/4	**2/6,5**
Всего:	**0**	**6**	**0**	**25**	**31**

* Составлено авторами

носителе. Опрос проводился в 2012 году, участие принимали студенты таких специальностей как менеджмент организации, домоведение, теория и методика обучения иностранным языкам и культурам, прикладная информатика (в образовании, в экономике), психология. Следует отметить, что студенты отнеслись к вопросам анкет довольно серьезно и отвечали искренне и осознанно.

Сожаление вызывает то, что большинство студентов после окончания института не планируют связывать свою жизнь с городом. Среди наиболее важных причин выделяются в основном социально-экономические, например такие, как низкая инфраструктурная обеспеченность города, невысокий уровень заработной платы, проблемы с трудоустройством. Мнение молодежи таково, что культурная сфера больших городов намного богаче, чем малых. Не устраивает отсутствие или недостаточное количество театров, выставочных центров, памятников архитектуры и других социально-культурных образований в городе. Это является одной из основных причин миграции молодежи из малых городов в крупные. Слабо развитая индустрия развлечений в малом и среднем городе, также представляет собой проблему. Молодежь крайне отрицательно оценивает этот факт. Молодежь хотела бы проводить свой досуг и отдых в современных кинотеатрах, клубах, на благоустроенных улицах города. Крупный город мог бы удовлетворить это требование молодежи. При чем, следует отметить тот факт, что студенты хотели уехать даже не в Москву или центральную часть России, а в крупные близ лежашие города: Екатеринбург, Челябинск, Курган, Тюмень (рис. 1). Кроме этих выделяются причины, связанные с социально-психологическим состоянием молодого человека. К ним можно отнести такие, как желание:

– вырваться из-под опеки родителей;

– проверить собственные силы, «на что я способен»;

– повысить квалификацию в преддверии будущего трудоустройства;

– завести новых друзей, завязать нужные связи;

– жениться (выйти замуж).

По мнению респондентов, малый город несовместим с трудовой деятельностью, позволяющей оперировать большими денежными потоками. Уровень дохода в мегаполисе значительнее выше, при этом выполняемая работа не всегда сложнее. Следует отметить, что материальный фактор не для всех студентов является определяющим.

Возможность самореализации и самосовершенствования является более значимой. Молодежь стремится к самостоятельности и независимости. Молодые люди не всегда оценивают позитивно помощь родителей и связи при трудоустройстве, хотя распространенное мнение гласит обратное. Студенты после окончания вуза хотели бы испытать свои силы, оценить собственную профессиональную ценность. Постоянное место жительство в крупном городе расценивается респондентами как избавление от нежелательной опеки, доказать свою социальную зрелость.

Многие собираются уехать в крупные мегаполисы, где существует намного больше возможностей для реализации своих способностей (рис.1). В малых и средних городах особую проблему составляет ограниченность направлений профессиональной деятельности, предлагаемой на рынке труда. А отличительной чертой мегаполиса является именно широта выбора сфер деятельности, что конечно привлекает выпускников вуза. Также профессиональная деятельность должна быть творческой и интересной. Студенты понимают под этим фактор новизны, фактор изменчивости работы, территориальной мобильности. По мнению, студентов возможности творчества слабо реализуемы в небольших городах, которые представляются скорее со спокойным, размеренным образом жизни, что противоречит такой ценности у молодежи, как активность. В тоже время 20% респондентов все-таки хотят после окончания учебы остаться в городе.

Ниже приведены результаты анкетного опроса студентов по наиболее важным вопросам:

1. *Планируете ли Вы после окончания института жить и работать в Шадринске* (рис.1).

2. По какой причине вы не хотите остаться в Шадринске:

– не устраивает инфраструктура города — 26,2%;

– не устраивает уровень заработной платы — 47,5%;

– проблемы с трудоустройством — 21,3%;

– другое — 3,3% (ь предложения работать в другом городе, не устраивает климат).

3. По какой причине вы хотите остаться в Шадринске

– есть возможность трудоустройства — 36,8%;

– это мой родной город — 52,6%;

– другое — 2,5%(много друзей, родственников; семья).

4. В какой город вы планируете уехать после окончания института (рис.2).

Анализ роли высшего учебного заведения как института модернизации и развития социокультурной среды малых и средних городов позволяет выделить основные направления его влияния на местное городское сообщество.

1. Формирование образовательного пространства малого города. При построении образовательного процесса в вузах, находящихся в малых и средних городах, необходимо учитывать специфические особен-

ности провинциальной молодежи. Исследователи отмечают менее быстрый, чем в крупных городах, темп жизни, благодаря которому молодежь сохраняет более высокий уровень психического и физического здоровья [7, с.181]. Для территориальных образований жизненно важной задачей является обеспечение развития и непрерывных качественных улучшений жизни населения, проживающего на данной территории. При этом актуализируется задача повышения уровня жизни на основе построения «экономики знаний», определяющей необходимость развития человеческих ресурсов, создания благоприятных условий для инновационной деятельности. В этих условиях вуз служит целям социализации молодёжи, обеспечивая ступенчатость и непрерывность образования.

Интеллектуальный потенциал вуза, его научные школы могут и должны послужить решению задач устойчивого развития муниципального образования, выявлению и стимулированию «точек роста» территории на основе использования интеллектуального потенциала молодежи. В данном контексте в условиях малого города функции высшего учебного заведения следует рассматривать как системообразующие. Важным условием успеха является получение возможности управлять развитием города, обеспечивая единство, системность, целостность подхода к решению городских проблем. И в этом отношении возможности высшего учебного заведения неоспоримы.

2. Активное социокультурное и социально-экономическое взаимодействие вуза и города как равно-

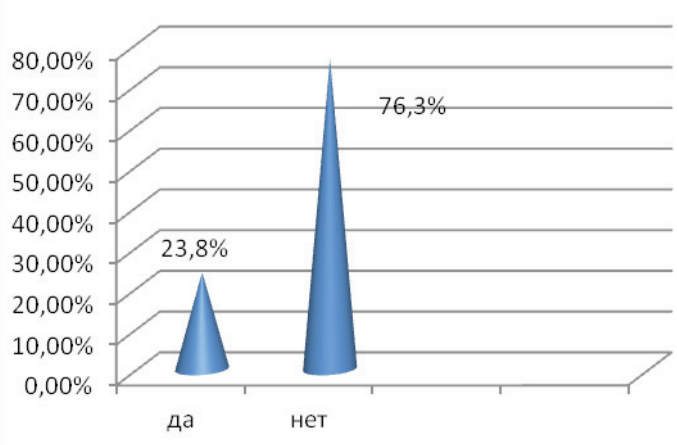


Рис.1. Распределение ответов респондентов о планах остаться и работать после окончания института в городе

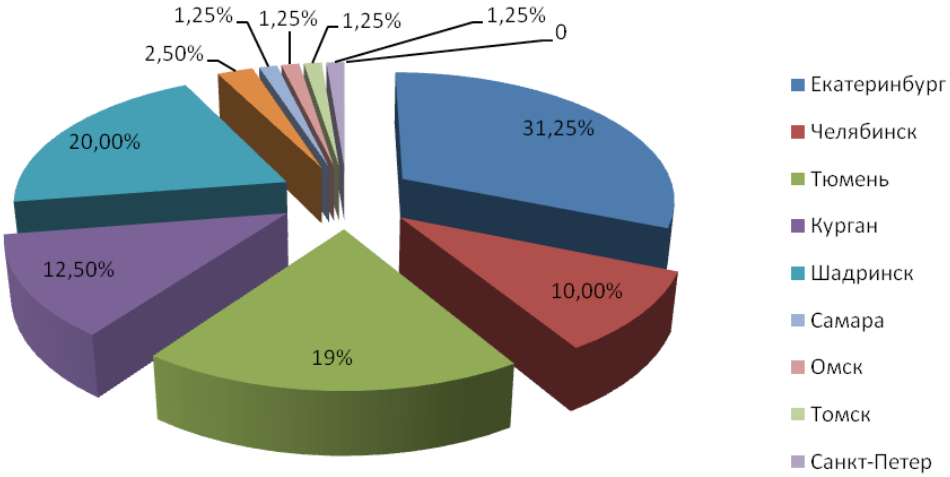


Рис.2. Распределение ответов респондентов на вопрос о городе, с которым планируется связать свою жизнь после окончания института

правных партнеров. Вуз традиционно выступает поставщиком кадров для образовательных учреждений города и прилегающих территорий. Под его влиянием происходит формирование и поддержка на необходимом уровне требований и условий профессиональной деятельности специалистов разных отраслей городского хозяйства. Однако, потенциал вуза значительно больше. Это связано, в частности, с переподготовкой на базе вуза работников городской администрации, определение направлений, форм, ресурсов развития городского сообщества. Здесь необходима актуализация достижений вузовской науки, их внедрение в практику управления городским хозяйством. Тесная связь с инфраструктурой города позволяет обеспечить расширение образовательного поля, помощь в трудоустройстве, уменьшение времени адаптации молодого специалиста [8, с.30].

3. Культуросозидательное направление в деятельности вуза. Т. Пищулина отмечает, что «при создании модели современного высшего профессионального образования в провинции следует учитывать, прежде всего, тот факт, что высшее учебное заведение в малом городе — это своеобразный культурный центр, стрежень в межнациональных отношениях, фактор надежной национальной безопасности. При этом довольно специфичны и функции провинциальных вузов: удовлетворение потребности региона в кадрах с высшим образованием (формирование ядра региональной элиты), непрерывного образования; возрождение и сохранение культурно-образовательных традиций региона; создание специфических условий для расширения спектра инноваций в системе образования региона, повышение культурно-образовательного уровня населения региона» [7,с.183]. Одной из важнейших задач в формировании данного направления выступает построение системы духовно-нравственного воспитания с использованием историко-культурного потенциала территорий [9, с.76].

Формируется в широком смысле социальная функция вуза. которая направлена не только на удовлетворение потребностей населения в услугах высшего образования, но и на укрепление взаимосвязи высшего образования с рынком труда, создание условий для развития связей с местным сообществом.

В современном мире актуализируется необходимость разработки концепции развития городского сообщества. В решении этой задачи вуз должен принимать активное участие, вырабатывая соответствующие ценности, инструменты и технологии, предлагая источники инновационного социального и экономического развития городского сообщества. В связи с этим, должны быть решены вопросы обоснованного соотношения общеобразовательных, гуманитарных, общепрофессиональных и специальных программ подготовки специалистов, в том числе и для городского хозяйства.

Как отмечает А.П Катровский, в перспективе, в территориальной структуре высшей школы России должны произойти определённые изменения. Одно из них связано с усилением роли вуза в системе расселения. Большую роль в подготовке кадров будут играть средние и малые города, хотя по-прежнему высшее образование останется прерогативой крупных и крупнейших городов[10].

В связи с этим, важным моментом в усилении роли вуза в социокультурном развитии малых и средних городов должно стать тесное взаимодействие с органами местного самоуправления, представителями предпринимательского сектора, общественными организациями в решении проблем и выработке перспектив социально-экономического развития города в соответствии с традиционными национальными ценностями и в контексте исторического и социокультурного развития территории. И тогда молодежи, желающей остаться жить и работать в городе будет уже не 20% , а намного больше.

Литература:

1. Города России [электронный ресурс]. URL: http://ru.wikipedia.org/wiki (дата обращения 14.10.2013)
2. Назаров А. Г. Малые города России: становление, развитие, историческая судьба [электронный ресурс] // Биосфера: электронный научный журнал. 2003. № 1. URL: http://ihst.ru/~biosphere/03-1/malGOR.htm(дата обращения 09.10.2013).
3. Дзиов А.Р. Высшая школа как социальный институт общественного воспроизводства. М.: Изд-во Академии естествознания, 2012. 312 с.
4. Менделеев Д. И. К познанию России. М.: Айрис-пресс, 2002. 576 с.
5. Слинкин С. В., Бельская Н. Л. Социальная эффективность педагогического вуза в регионе // Ректор вуза. 2013. № 2. С. 26–28.
6. Слинкин С.В., Бельская Н.Л. Вуз в малом городе: исторические аспекты и тенденции развития [электронный ресурс] // Современные проблемы науки и образования. 2013. № 2. URL: www.science-education.ru/108-8886 (дата обращения 25.10.2013).
7. Пищулина Т.В. Вуз в провинции: особенности организации образования // Высшее образование в России. 2009. № 7. С.181-184.
8. Костин А.К. Регионализация образования – стратегическое направление образовательной политики // Педагогика. 2005. № 8. С.26-32.
9. Ромах О.В. Провинциальная культурная среда // Общественно-политическая мысль российской

провинции. XX век. Тамбов, 1993. С. 71-78.
10. Катровский А.П. Регионализация высшего образования в стратегии регионального развития [электронный ресурс]. URL: http://rcde.ru/method/989.html (дата обращения 25.10.2013)

References:

1. Cities of Russia [e-resousce]. URL:http://ru.wikipedia.org/wiki (date of access 14.10.2013)
2. Nazarov A. G. Small towns of Russia: formation, development, historical destiny[e-resousce] //B iosphere: electronic scientific magazine. 2003. № 1. URL: http://ihst.ru/~biosphere/03-1/mal-GOR.htm (date of access 09.10.2013).
3. Dziov A.R. The higher school as a social institute of public reproduction. M: Publishing house of Academy of natural sciences, 2012. 312 p.
4. Mendeleyev D. I. To perception of Russia. M: Iris press, 2002. 576 p.
5. Slinkin S.V., Belsky N.L. Social efficiency of pedagogical higher educational institution in the region // Rector of a higher educational institution. 2013. № 2. P. 26-28.
6. Slinkin S.V., Belsky N.L. Higher educational institution in a small town: historical aspects and development tendencies [e-resousce] //Modern problems of science and education. 2013. № 2. URL: www.science-education.ru/108-8886 (date of access 25.10.2013).
7. Pishchulina T.V. Higher education institution in the province: features of the organization of education // the Higher education in Russia. 2009. № 7. P. 181-184.
8. Kostin A.K. Regionalization of education – the strategic direction of educational policy // Pedagogics. 2005. № 8. P. 26-32.
9. Romah O.V. Provincial cultural environment//Political thought of the Russian province. The XXth century. Tambov, 1993. P. 71-78.
10. Katrovsky A.P. Regionalization of higher education in strategy of regional development [e-resousce]. URL: http://rcde.ru/method/989.html (date of access 25.10.2013)

ПРАКТИКА ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ГОРОДСКИХ НЕКОММЕРЧЕСКИХ БИЗНЕС-ИНКУБАТОРОВ В РОССИИ

Ладыгин В.В.

аспирант кафедры Экономики города и муниципального управления, Национальный исследовательский университет — Высшая школа экономики (Россия), ведущий эксперт, Фонд «Институт экономики города» (Россия),117574, Россия, г. Москва, ул. Вильнюсская, 4, к. 274, nnn-nnn@yandex.ru

УДК 316.334.23
ББК 60.561.22

В статье осуществлена систематизация разрозненных материалов, посвященных развитию первых городских бизнес-инкубаторов в России и анализ современного состояния данной сферы, проведенный на основе интервьюирования сотрудников и директоров функционирующих БИ.

Ключевые слова: местное самоуправление, поддержка малого предпринимательства, бизнес-инкубатор, лучшая практика.

Ladigin V.V.

FUNCTIONING EXPERIENCE OF URBAN NON-COMMERCIAL BUSINESS-INCUBATORS IN RUSSIA

In the article the author has systematized scattered materials devoted to the development of the first urban business-incubators in Russia and analysis of the modern state of the given sphere conducted by interviewing employees and directors of the functioning BI.

Key words: local self-government, small business support, business-incubator, the best practice.

На современном этапе в России малый бизнес развивается слабо — его доля в ВВП даже по самым позитивным оценкам уже достаточно значительное время колеблется около отметки 20 процентов, в то время как в развитых странах она достигает 50 и более процентов. [18]

Возможно, причину этого следует искать в неудовлетворительных мерах поддержки МП, ведь в силу своей довольно большой уязвимости и неустойчивости малый бизнес может только в том случае расти и оказывать реальную пользу в развитии экономики, если он сам будет поддерживаться с помощью продуманных стратегических мер.

Как показывает мировая практика, к одному из наиболее комплексных механизмов поддержки малого бизнеса, хорошо подходящих для социально-экономического развития территории, относятся некоммерческие бизнес-инкубаторы. В российских городах данная инфраструктура поддержки МП применяется уже давно, и на сегодняшний день остается крайне востребованной: направление входит в число национальных приоритетов и несет в себе возможность получения федерального финансирования, что приобретает дополнительную важность в связи с кризисными явлениями в городских экономиках.

Создание бизнес-инкубаторов в России началось еще в 90-х годах прошлого века. В то же время, судить об эффективности их деятельности возможно, лишь опираясь на данные системных и продолжительных исследований, которые, к сожалению, не проводились, а если и проводились, то носили характер закрытой внутриорганизационной информации. Это дает основание говорить о том, что комплексный анализ трендов, сложившихся в рамках существующих нормативных и экономических основ функционирования некоммерческих БИ в России, на данный момент отсутствует.

В статье разрабатывается два направления: систематизация разрозненных материалов, посвященных развитию первых городских бизнес-инкубаторов в России и анализ современного состояния данной сферы, проведенный на основе интервьюирования сотрудников и директоров функционирующих БИ.

I. Систематизация материалов, посвященных

© Ладыгин В.В., 2014

развитию первых отечественных бизнес-инкубаторов

1. Анализ маркетинговых исследований работы первых российских бизнес-инкубаторов, проводимых Национальным содружеством бизнес-инкубаторов в 1997-1998 гг. и 2005 г.

В 1997-1998 годах в рамках Национального содружества бизнес-инкубаторов (НП НСБИ) проводилось первое маркетинговое исследование работы российских бизнес-инкубаторов [9, с. 48-60]. В анкетировании принимали участие представители Центрального региона, Поволжья, Урала и Сибири. В результате исследования были получены и обработаны достаточно любопытные данные по БИ в городах Волхов, Зеленоград, Иркутск, Киров, Кирово-Чепецк, Москва, Нижний Новгород, Обнинск, Омск, Орехово-Зуево, Пермь, Саратов, Тула и т.д.

Подавляющее большинство БИ начало функционировать в 1995 и 1996 годах. Из них 61,5% составляли БИ универсального типа, а 38,5% имели определенную отраслевую или социальную специфику (инновационные, производство товаров и услуг, переработка сельскохозяйственной продукции и т.д.).

По организационно-правовой форме БИ отличались большим разнообразием (см. рис. 1). Как пишут авторы, осуществлявшие данное исследование: «Подобное разнообразие объясняется тем, что законодательные основы деятельности организаций инфраструктуры поддержки малого предпринимательства практически не разработаны. Большинство руководителей программ отметили отсутствие законодательной базы для деятельности БИ как некоммерческой структуры, ведущей коммерческую деятельность для обеспечения своего функционирования». [9, с. 53].

По возрастному составу, больше половины клиентов, пользующихся услугами БИ (56,4%),— это начинающие МП, 33,6% клиентов — более опытные МП

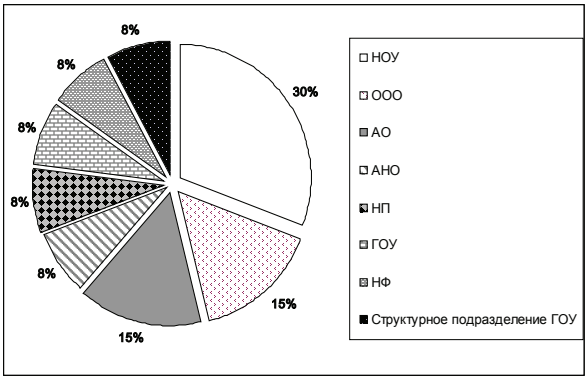


Рис. 1. Организационно-правовая форма БИ

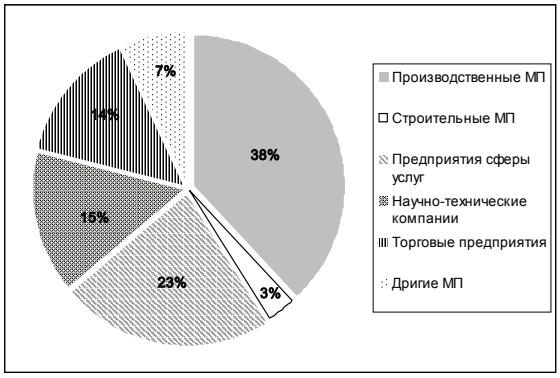


Рис. 2. Основные клиенты российских БИ

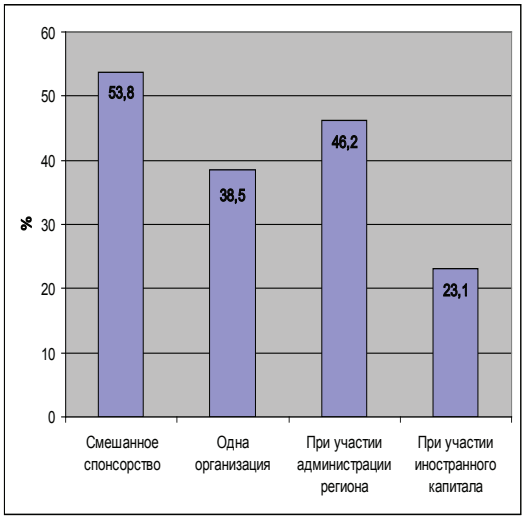


Рис. 3. Финансирование БИ по категориям спонсоров.

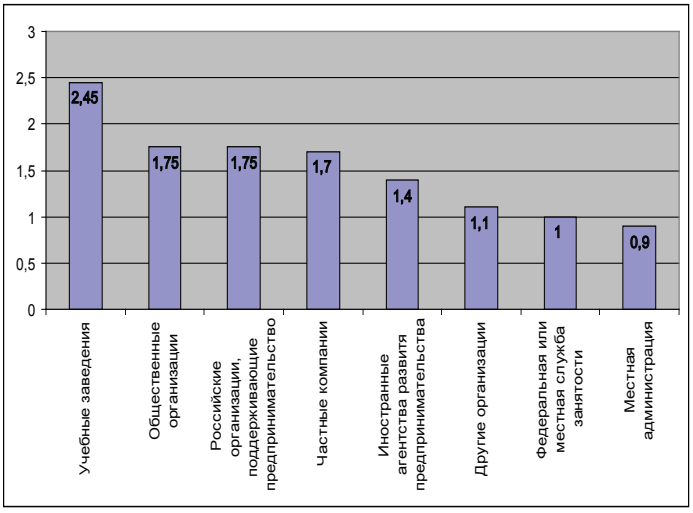


Рис. 4 Партнеры бизнес-инкубаторов (в среднем).

и 10% — другие лица и организации.

Основными клиентами бизнес-инкубаторов являлись производственные малые предприятия — 38%, на втором месте — предприятия сферы услуг — 23%, а на третьем — научно-технические компании — 15% (рис. 2). Достаточно большая доля бизнес-инкубаторов (рис. 3) привлекала к созданию и работе инкубатора иностранных спонсоров. Судя по рис. 4, иностранные агентства по развитию предпринимательства привлекались к партнерству в 1,5 раз чаще, чем местные администрации.

Также в ходе исследования удалось выявить основные проблемы, возникавшие в процессе создания и работы первых российских инкубаторов (см. рис. 5).

Среди проблем российских БИ, возникающих при оказании комплекса услуг инкубирования, первое место занимают кадровые проблемы, которые почти в 2 раза превышают даже финансовые трудности.

Обобщив все вышесказанное можно заключить, что достаточно большой процент клиентов первых

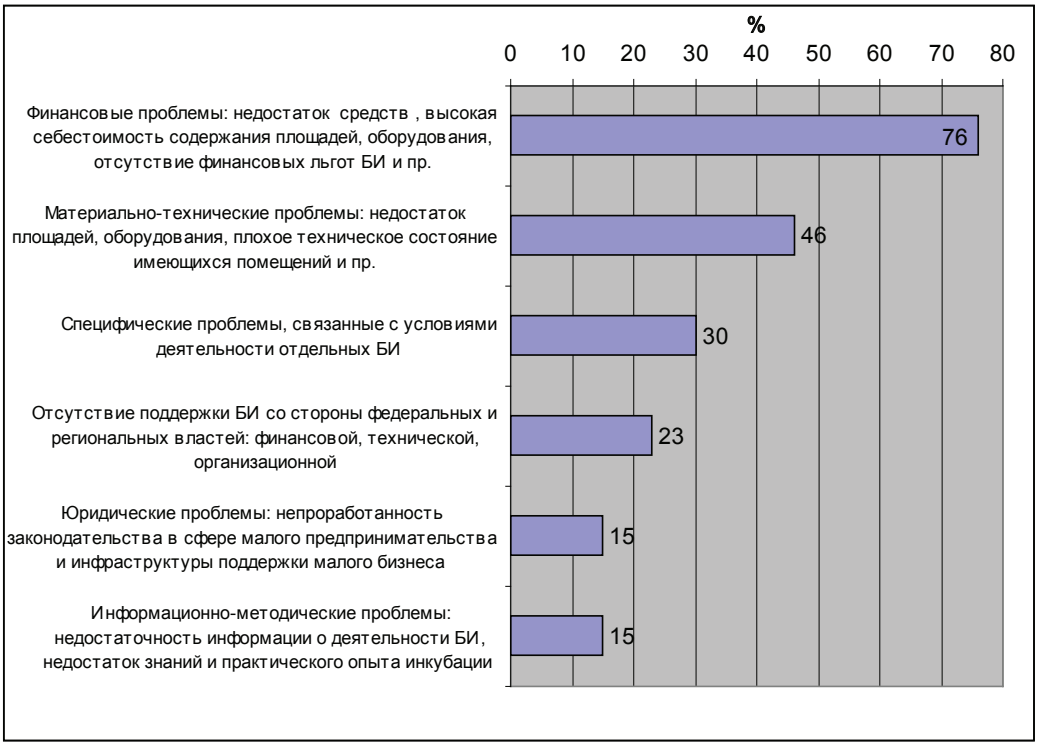


Рис. 5. Основные проблемы, мешающие выполнению существующих программ инкубации МП (% от числа опрошенных)

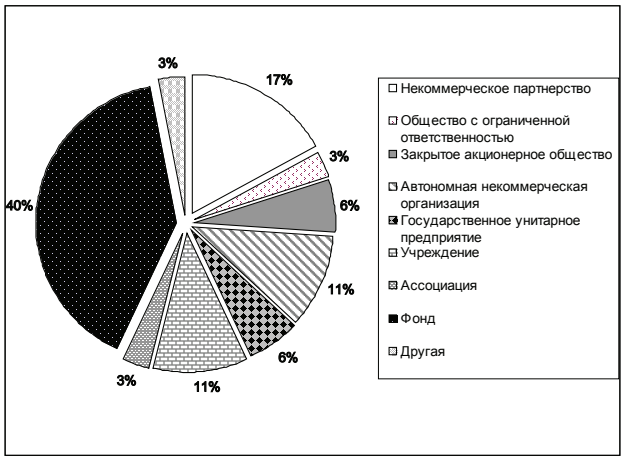


Рис. 6. Организационно-правовая форма БИ

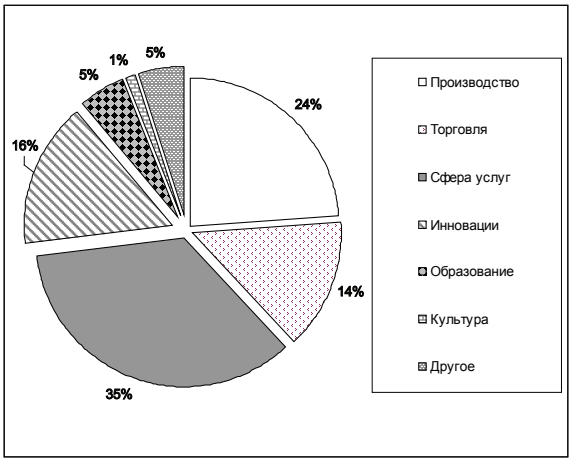


Рис. 7. Структура инкубируемых предприятий

российских бизнес-инкубаторов — это начинающие малые предприятия, работающие в области производства, оказания услуг и научно-технические компании. Кроме того, прослеживается высокая степень спонсорского участия иностранного капитала в работе БИ, в то время как участие местной администрации в качестве партнера при функционировании бизнес-инкубаторов невелико. Также имеют место системные проблемы, возникающие в процессе создания и работы БИ.

В 2005 году НП «НСБИ» было проведено еще одно исследование в рамках проекта «Бизнес-инкубатор как инструмент муниципальной политики». Совместно с Министерством экономического развития и торговли РФ (далее — МЭРТ) проводился статистический анализ регионов РФ на предмет развития бизнес — инкубаторов (на основании 70 анкет). В анкетировании приняли участие представители всех Федеральных округов.

Наиболее существенные результаты исследования представлены на рис. 6, 7, 8. Как видно из рис. 6, более половины исследованных бизнес-инкубаторов являлись некоммерческими.

Изображенная на рис. 7 структура инкубируемых фирм свидетельствует о том, что практически в половине случаев клиентами БИ являются торговые фирмы и организации сферу услуг, в то время как инновациями занимается только каждая шестая фирма в БИ.

Кроме того, значительная часть БИ (39%) существует за счет государственного финансирования (см. рис. 8).

Сопоставляя результаты исследований НСБИ за 1997-1998 и 2005 гг. следует обратить внимание на произошедшие в данной области изменения. Большинство БИ являются некоммерческими организациями. Выбор в пользу подобной формы к 2005 году увеличился приблизительно в 1,3 раза, и основными организационно-правовыми формами для БИ стали НП, Фонд, АНО. Структура инкубируемых предприятий практически не изменилась. Однако, если в конце 90-х годов прошлого века лидерами были малые промышленные предприятия (38% от общего количества инкубируемых фирм), то в 2005 году их количество сократилось (24%). Наоборот, МП сферы услуг, занимавшие в 1997-1998 гг. вторую позицию (23% от общего количества инкубируемых фирм), вышли к 2005 году на первое место (35%). Количество инновационных фирм за рассматриваемый период фактически не изменилось (в 1997-1998 гг. — 15%, в 2005 г. — 16% от общего числа инкубируемых фирм). Количество иностранного присутствия в области отечественного бизнес-инкубирования значительно снизилось, и основные финансовые ресурсы БИ стали привлекаться с федерального и регионального уровней, а также за счет аренды и предоставления собственных услуг.

2. Анализ функционирования первых российских бизнес-инкубаторов

На следующем этапе исследования, основываясь на аналитических материалах, представленных консалтинговыми организациями (ОСТ-ЕВРО, Фонд «Институт экономики города» и т.д.), и источниках в сети интернет (в т.ч. сайты БИ) более детально была рассмотрена деятельность первых российских бизнес-

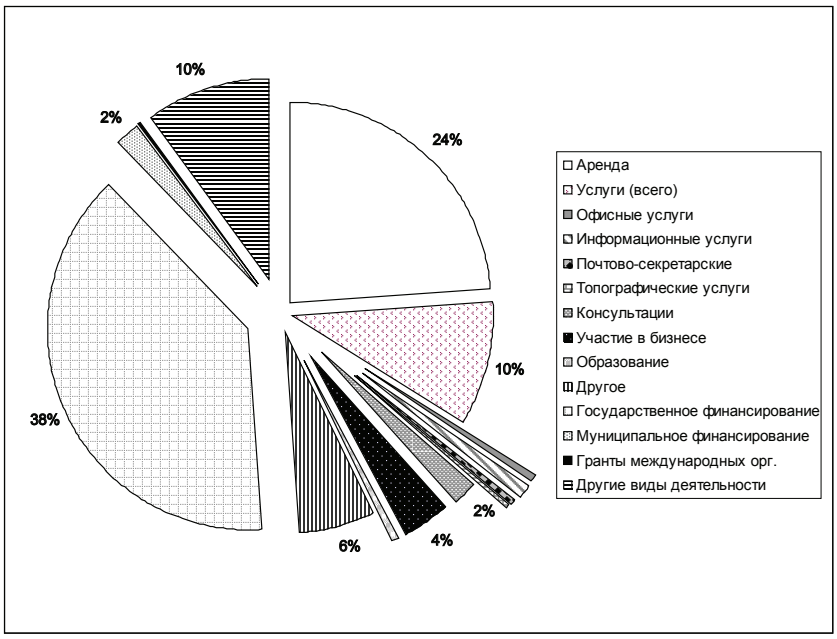


Рис. 8. Структура доходов БИ

Таблица 1. Особенности некоторых российских городских бизнес-инкубаторов, созданных за период с 1995 по 2003 гг.

Название БИ	Год созд.	ОПФ	Площадь	Участие города	Гранты, программы	Концепция услуг	Структура фирм	Текущее состояние	Примечание
Волховский бизнес-инкубатор	1995	НОУ	1800 м^2	Помещение передано в оперативное управление (49 лет), освобождение от налогов	Гранд Агентства международного развития США, кредит Фонда США-Россия	Офисные, образовательные, консалтинговые, финансовые.	Промышленность, торговля, сфера услуг	БИ оказывает только образовательные услуги. Финансирование за счет региональных программ. Иностранные организации отказались от поддержки.	Реформа МСУ привела к снижению статуса города (ГП) и падению имиджа, сократился бюджет. Финансирование БИ сократилось.
СДЦ «Инициатива», г.Реутов	1995	ООО	212 м^2	Помещение в безвозмездном пользовании, ремонт и оснащение, освобождение от налогов, льготы по ЖКХ (до 2000 г.)	–	Консалтинговые, юридические, бухгалтерские, шефсопровож-дение, платные услуги внешним клиентам.	Торговля, промышленность, инновации	Из состава БИ вышла муниципальная администрация. Успешно функционирует на принципах самоокупаемости.	Позитивный опыт отечественного БИ «без стен».
Новошахтинский зональные БИ	1998	НП	5000 м^2	Предоставление помещения, налоговые льготы (до 2000 г.)	Государственная программа финансирования мероприятий по реструктуризации угольной промышленности, ТАСИС (МЕРИТ-1).	Офисные и имущественные, образовательные, сервисные, консалтинговые, финансовые.	Промышленность, медицина и сфера услуг	От БИ остался только бизнес-парк, оказывающий услуги льготной аренды и продажи помещений. Де-факто, не является БИ.	В результате непродуманной политики БИ потерял большинство потенциальных источников финансирования.
Серпуховский БИ	1998	ФПП	337 м^2, затем 732 м^2	Помещение в аренду, льготы по оплате ЖКХ, 3% от продаж муниципального имущества на нужды БИ (до 2000 г.).	Программа немецкой технической помощи «Администрация, благожелательная к предпринимателям». Программа немецкой фирмы ZIM. Грант в рамках программы «Молодежь России». Программа ТАСИС (МЕРИТ-1). Грант программы МЭР.	Офисные и бухгалтерские, имущественные, образовательные, юридические, финансовые, консалтинговые, шефсопровождение и др. Платные услуги внешним клиентам.	Сфера услуг, медицина, образование, строительство, инновации.	С 2001 года работает по принципу самоокупаемости. Разработано множество ноу-хау. Участвует в межмуниципальной кооперации.	Является одной из лучших практик БИ в Подмосковье.
БИ при Агентстве городского развития, г.Череповец	1999	Подразделение НП «АГР»	296 м^2	Деятельность бизнес-инкубатора финансируется из бюджета развития города	Грант МАП на развитие инфраструктуры поддержки МСБ. Грант HP EMEA, выделение компьютерного оборудования	Офисные, консалтинговые, бухгалтерские, шефсопровождение.	Промышленность, сфера услуг, наука.	БИ успешно функционирует как подразделение АГР, его размеры увеличены.	С момента создания БИ был глубоко интегрирован в городскую инфраструктуру поддержки МП.
БИ «Угреша», г.Дзержинский	2003	НП	102 м^2, затем 202 м^2	Помещение передано в безвозмездное пользование (9 лет), льготы по ЖКХ, ремонт.	Создавался при участии фонда «ЕВРАЗИЯ», 4 гранта Правительства Московской области.	Офисные, юридические, консалтинговые, финансовые, образовательные.	Промышленность, сфера услуг, инновации	В БИ работает 2 сотрудника — директор и бухгалтер. БИ не самоокупается. Ротация фирм минимальна.	БИ — первый этап создания Научно-технологического парка. Проект так и не был реализован полностью.

инкубаторов в городах Волхов, Реутов, Новошахтинск, Серпухов, Череповец, Дзержинский (Московская область).

Критериями отбора БИ для анализа были следующие:

• возраст БИ: предпочтения отдавались бизнес-инкубаторам, созданным с 1995 по 2003 годы;

• социальная значимость: ориентация бизнес-инкубатора на развитие территории;

• охват различных видов БИ (смешанного типа, инновационный, БИ «без стен» и т.д.);

• охват БИ с различным составом учредителей (наряду с городской администрацией) — иностранное участие, крупный бизнес, частные лица и т.д.

Результаты проведенного анализа представлены в таблице 1.

Основываясь на двух вышеописанных исследованиях можно сказать, что в России процесс трансформации экономики сопровождался созданием городских бизнес-инкубаторов различных типов (преимущественно, смешанных). Основной мотивацией для создания бизнес-инкубатора было понимание городскими администрациями, что подобные структуры являются действенным инструментом повышения эффективности муниципальной политики как в сфере поддержки малого предпринимательства, так и в сфере реализации социально-экономической политики муниципального образования.

Хорошо зарекомендовали себя в основном три практики:

• создание муниципальных БИ на основе сотрудничества малого и крупного бизнеса (г.Новошахтинск, г.Череповец);

• использование поддержки из-за рубежа (г.Волхов, г.Серпухов);

• использование при создании БИ научного потенциала города (г.Волхов).

Вклад, вносимый местной властью в создание БИ, в основном ограничивался предоставлением помещений в безвозмездное пользование и на определенный срок. Причем не во всех случаях органы МСУ смогли предоставить под БИ площади необходимого размера (г.Дзержинский, г.Реутов). На начальных стадиях БИ предоставлялись налоговые льготы (г.Серпухов, г.Реутов, г.Новошахтинск), льготы по оплате ЖКХ, льготы по оплате помещений.

Бизнес-инкубаторы, функционирующие на городском уровне, отдавали предпочтение двум организационно-правовым формам: «некоммерческое партнерство» и подразделение уже существующих муниципальных структур.

Основными клиентами рассматриваемых городских бизнес-инкубаторов являлись промышленные малые предприятия, предприятия торговли и сферы услуг и инновационные предприятия. Однако, если на начальных этапах рыночных реформ лидерами среди инкубируемых фирм были малые промышленные предприятия, то к 2005 году на первое место вышли предприятия сферы услуг.

Современное состояние рассматриваемых БИ показывает, что, несмотря на то, что со временем перечень оказываемых услуг несколько видоизменился и сократился, БИ продолжают работать. Таким образом, можно говорить о том, что бизнес-инкубаторы являются достаточно гибкими и устойчивыми структурами поддержки малого предпринимательства.

II. Развернутый анализ деятельности БИ в городах Московской области

Поскольку объем информации, содержащийся в ранее изученных источниках, ограничивается статистическими данными и разрозненными отчетами описательного характера, в целях проведения более глубинного анализа было решено использовать метод экспертных оценок. Экспертные заключения об успешно функционирующих муниципальных БИ, потенциальных лучших практиках были получены от директора НСБИ В.Н.Мартынюка и призванных международных экспертов в области создания и развития БИ, сотрудников консалтинговой фирмы «ОСТ-ЕВРО» С.С.Исуповой и д-ра Эмиля Маркварта.

Анализ современного состояния муниципальных БИ, базировался на проведенном автором исследовании, в основании которого лежало интервьюирование директоров и сотрудников муниципальных БИ в ряде городов Московской области: Реутов, Серпухов, Дзержинский, Фрязино (рекомендованы экспертами).

СДЦ «Инициатива», г.Реутов

Социально-деловой центр «Инициатива», являющийся бизнес-инкубатором, был создан в феврале 1995 года в г.Реутов частным лицом (впоследствии — директором) при поддержке администрации города и Федеральной службы занятости. В качестве организационно-правовой формы было выбрано общество с ограниченной ответственностью (ООО). Социально-деловой центр «Инициатива» был задуман как виртуальный бизнес-инкубатор (принцип «home business»).

После выхода Федерального закона «Об обществах с ограниченной ответственностью» от 9 февраля 1998 года № 14-ФЗ и запрета государственным органам и органам МСУ выступать учредителями ООО, руководителю БИ пришлось выкупать доли остальных учредителей. Тем не менее, БИ до сих пор продолжает функционировать в помещении, принадлежащем муниципальным властям (200 м.кв.).

С 1999 году были созданы условия для работы на основе СДЦ секретарской службы на телефоне, службы аудиторских и юридических консультаций,

системы уличных щитов для рекламы продукции и услуг малых предприятий и предпринимателей города. В дальнейшем у БИ появилась лицензия на образовательную деятельность в сфере информационных технологий, был открыт учебный компьютерный центр и Web-мастерская. Все это позволяет бизнес-инкубатору участвовать и получать финансирование по программе развития Реутова как наукограда.

Прямое финансирование деятельности БИ со стороны городской администрации отсутствует. Кроме того, у БИ нет права сдачи в аренду помещений для офисов на постоянной основе.

Большая часть инкубируемых предприятий ведет торговую, производственную и научно-техническую деятельность: значительная часть работы Центра направлена на помощь этим предприятиям, а основные расходы (80%) на содержание Центра покрываются за счет собственной предпринимательской деятельности (в основном — изготовление печатей и штампов по новейшим технологиям, создания сайтов).

По договору оказания услуг инкубируемая фирма платит в БИ ежемесячно 500 р. Договор заключается на полгода. В стоимость договора входит обработка корреспонденции, организация переговоров и предоставление конференц-зала, консалтинг, шефсопровождение, помощь в прохождении проверок и т.д. Услуги по регистрации предприятий, бухгалтерские и маркетинговые услуги (создание сайтов, щитовая реклама) предоставляются организациям по льготным ценам.

Успешность работы БИ во многом достигается за счет позитивного имиджа, который формируется благодаря личности директора.

К особенностям данной структуры поддержки МП относятся:

- Нетрадиционная для муниципальных БИ организационно-правовая форма. Центр является обществом с ограниченной ответственностью, 100% которого принадлежит частному лицу.
- Специфика договоров, заключаемых с фирмами. Договор подписывается не с юридическим лицом или генеральным директором на основании Устава, а с учредителем на основании Гражданского кодекса РФ. Это «ноу-хау» является дополнительным «фильтром» для отсева «криминализированных» фирм и фирм-однодневок.
- «Ручной» отбор фирм. При отборе организаций для последующего размещения в БИ директор руководствуется не только формальными критериями, но проводит индивидуальную беседу с руководителями и учредителями, оценивает возможность «криминализации» предприятия и потенциальное влияние фирмы на имидж СДЦ «Инициатива».

Таким образом, в г.Реутов Московской области на практике была реализована и успешно функционирует достаточно популярная в США модель бизнес-инкубатора «без стен», сохранившая принципы своей работы практически в первозданном виде с 1995 года. Данная практика нуждается в дальнейшем изучении и может быть успешно мультиплицирована.

БИ «Угреша» г.Дзержинский

В настоящее время в БИ «Угреша» на постоянной основе работают 2 сотрудника: директор и бухгалтер. Перечень услуг ограничивается только предоставлением площадей (льготы по аренде предоставляются в течение трех лет — 30%, 50% и 70% от рыночной стоимости аренды соответственно); информационной поддержкой (помощь фирмам в участии в выставках и конкурсах) и предоставлением юридического адреса. У внутренних клиентов БИ есть возможность получить и юридическую консультацию, но лишь на платной основе — ее осуществляет частная компания, размещающаяся в БИ. Собственных платных услуг БИ не оказывает. Кредитно-потребительский кооператив, который существовал с момента создания бизнес-инкубатора (2003 год), ликвидирован. Ротация субъектов МП практически отсутствует, так как потенциальных клиентов не удовлетворяют небольшие размеры и узкая специализация существующей площадки. Возможности получения гранта по программе МЭР сведены к нулю из-за недостаточной площади БИ. Все говорит о том, что БИ не развивается.

Серпуховский бизнес-инкубатор

БИ был создан в 1998 году. Первый значительный проект при участии Серпуховского бизнес-инкубатора реализовывался в сотрудничестве с фирмой «ZIM» (Общество инноваций и менеджмента г. Берлин) в 1999 — 2000 гг. Проект «Создание межрегиональной структуры консультаций и обучения для основания фирм и менеджмента в Серпуховском регионе Московской области» реализовывался в два этапа. На первой стадии была разработана методика, эксклюзивная программа и форма обучения безработных и незанятых граждан основам создания собственного дела. Вторая стадия заключалась в подготовке мультипликаторов и профессиональных консультантов в сфере малого бизнеса.

В 2001 г. ФПП «Серпуховский бизнес-инкубатор» стал участником Федеральной программы «Молодежь России». По итогам работы был получен грант в размере 100 тыс. рублей на развитие молодежного бизнеса.

В 2001 — 2002 гг. БИ участвовал в еще одном крупном проекте «Улучшение возможности самозанятости через развитие инфраструктуры поддержки малого предпринимательства в Московской области» программы Тасис «Федеральные и региональные рынки труда». В рамках данного проекта, на базе Серпу-

ховского Социально-делового центра, размещавшегося в БИ, была успешно апробирована такая методика доступа к финансовым ресурсам начинающих предпринимателей как микрофинансирование. По результатам участия в проекте Социально-деловой центр выиграл грант в размере 15 000 евро на создание начального портфеля микрофинансирования.

В 2004 году по инициативе бизнес-инкубатора был зарегистрирован Кредитный потребительский кооператив граждан «Кредитный союз «Феникс», который также частично решает вопрос финансирования индивидуальных предпринимателей. Кроме того, в Серпухове существует еще один кредитно-потребительский кооператив «Шанс», активы которого составляют порядка 6 млн. рублей, и который несколько лет назад являлся внутренним клиентом бизнес-инкубатора.

В 2006 году, бизнес-инкубатор получает грант по Программе МЭР, направленной на поддержку МП и на ремонт нового помещения площадью 732 кв.м.

Вплоть до 2000 года финансирование бизнес-инкубатора осуществлялось совместно Администрацией и Управлением занятости, 3% средств от продаж (приватизации) муниципального имущества на основании соответствующего решения Главы города перечислялись на нужды бизнес-инкубатора.

В 2000 году существующая схема финансирования БИ была ликвидирована, перед его руководителем встала задача привлечения средств для поддержки финансирования инкубатора. Следствием этого стало то, что при расчете льготных ставок для предоставления начинающим фирмам помещений (рабочих мест) администрация БИ отказалась от использования классической схемы 50% от рыночной стоимости аренды за первый год инкубирования, 75% за второй, 100% за третий. Эта система не позволяла оптимальным образом координировать финансовые потоки внутри бизнес-инкубатора, а также вызывала сложности при расчете с инкубируемыми предприятиями. Поэтому после 2000 года начала использоваться система коэффициентов, подразумевающая, что сумма, равная затратам инкубатора, поделенным на количество рабочих бралась за 1 при расчете стоимости рабочего места. Предприятия в первый год инкубирования за рабочее место платили 60% этой суммы, во второй год инкубирования –80%, а в третий год –100%. Те же фирмы, которые по ряду объективных причин изъявляли желание остаться в БИ еще на 2 года сверх положенного времени, обязаны были выплачивать за место 120% и 150% базовой стоимости соответственно. В результате подобная схема позволяла компенсировать издержки от инкубирования новичков за счет уже развившихся предприятий.

Бизнес, который ведут инкубируемые фирмы, прозрачен, так как бухгалтерский учет большинства из них ведется централизованно бухгалтером БИ. Если фирма становится не способна оплачивать услуги БИ, она уходит сама, хотя и здесь у директора есть свои подходы к решению проблемы. По статистике, которая ведется внутри БИ, 70% внутренних клиентов успешно проходят стадию инкубирования.

В бизнес-инкубаторе существует целый ряд платных услуг: некоторые виды консалтинга, предоставление конференц-зала, предоставление юридического адреса, обучение, бухучет, микрофинансирование. Есть и такая услуга, как помощь в подготовке необходимых документов для участия в областных и федеральных конкурсах на получение средств или компенсацию затрат — в случае успеха БИ получает 5% от выделяемой суммы.

По мнению директора БИ Л.К.Вороновой, в современных условиях одностороннее направление деятельности «инкубирование бизнеса» не жизнеспособно. Необходимо одновременно разрабатывать 3 блока: административный, блок инкубирования и блок платных услуг. В рамках блока инкубирования должно быть обязательное деление клиентов на начинающих и «взрослых», благодаря чему идет субсидирование первых за счет вторых (как это сделано с арендной платой в БИ). Платные услуги должны частично или полностью компенсировать затраты БИ на администрирование, развитие и выживание в сложных кризисных условиях.

Что касается новаций, то в 2005 году в результате совместной работы Выставочно-маркетингового центра «Южное Подмосковье» и Серпуховского бизнес-инкубатора было создано Некоммерческое партнерство «Межмуниципальный инновационно-технологический центр «Южное Подмосковье». Основная цель данной структуры — создание системы комплексной поддержки реализации инновационно-инвестиционных проектов на основании объединения потенциала научно-технологического, производственного, информационного, сбытового, образовательного и кадрового комплекса региона. [13, с.76-78]

В итоге лучшая практика Серпуховского БИ имеет высокий потенциал для исследования и тиражирования.

Инновационно-технологический бизнес-инкубатор г.Фрязино

Благодаря значительному научно-технологическому потенциалу г.Фрязино, ему в 2003 году Указом Президента РФ был присвоен статус наукограда. Тем же Указом утверждалась и «Программа (основные направления) развития г.Фрязино как наукограда Российской Федерации». В списке мероприятий Программы фигурировало создание «инкубатора бизнеса высоких технологий». Преобладающая доля финансирования Программы шла из федерального бюджета, а также бюджета Московской области.

В 2004 году было создано муниципальное предприятие «Дирекция программы развития наукограда Фрязино» (МУП «ДПРН Фрязино»), учредителем которого выступила городская администрация. С 2005 года ДПРНФ начала разработку проекта создания в г.Фрязино инновационно-технологического бизнес-инкубатора, который удалось завершить к 2007 году.

Призванный служить одним из элементов инновационной системы Московской области, БИ являлся подразделением ДПРНФ, а его деятельность курировал сотрудник Дирекции. Так как целью БИ была реализация накопленного научно-технического потенциала города Фрязино, для него было предложено два направления специализации: нанотехнологии и информационные технологии. Сотрудники ДПРНФ провели опрос среди городских предпринимателей с целью выявления наиболее необходимого для них оборудования и программного обеспечения, результатом которого стала покупка для БИ специализированного программного обеспечения (разработка программных продуктов, IT), а также атомно-силового микроскопа новейшей модификации стоимостью несколько миллионов рублей. Было найдено помещение общей площадью только около 400 кв.м. в жилом доме: его отреставрировали и перестроили под офисы (8 рабочих мест).

Предполагалось, что спрос на услуги БИ со стороны малых инновационных предприятий, будет стимулироваться не только благодаря льготным условиям аренды рабочих мест, но и возможностями бесплатно пользоваться для создания программных продуктов специализированным ПО, проводить с помощью атомно-силового микроскопа исследования в области нанотехнологий. Для этих целей в рамках БИ был создан Центр коллективного пользования (ЦКП) и найден специалист для работы с микроскопом.

Однако, на данный момент, организации, заинтересованные в использовании специализированного ПО бизнес-инкубатора или атомно-силового микроскопа готовы стать лишь внешними клиентами БИ.

Внутренними же клиентами бизнес-инкубатора на современном этапе являются фирмы, вовсе не относящиеся к области нанотехнологий, разработки ПО, новаций в целом. Среди них предприятие, оказывающее услуги по ремонту компьютеров, оргтехники, заправке картриджей (занимают наибольшую площадь в БИ); бухгалтерская организация, оказывающая услуги инкубируемым фирмам; туристическое агентство; ЦКП; организация, оказывающая услуги по энергообеспечению; агентство недвижимости.

Профицит бюджета БИ достигается лишь за счет услуг, оказываемых ЦКП, который к современному, де-факто неспециализированному, БИ относится лишь формально. Бизнес-инкубатор начинает оказывать новые перспективные услуги, среди которых, например, разработка документации для участия предпринимателей в конкурсах на получение государственной поддержки (субсидии, покрытие части издержек и т.д.), поиск инвестиционных средств. Тем не менее, во-первых, БИ сталкивается на этом пути с определенными репутационными проблемами, а во-вторых, продолжает терять вектор специализации. Таким образом, на сегодняшний день в г.Фрязино в рамках ДПРНФ функционирует 2 отдельные структуры — убыточный, по сути, бизнес-инкубатор и Центр коллективного пользования, являющийся для Дирекции лишь источником финансовых средств.

Практика наукограда Фрязино по созданию и развитию бизнес-инкубатора иллюстрирует, как блестящая и выигрышная на первый взгляд идея специализации БИ может не оправдать себя из-за недостаточного учета всех факторов городской среды.

Литература:

1. О государственной поддержке малого предпринимательства в Российской Федерации: Федеральный закон от 14.06.1995 №88-ФЗ [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
2. О некоммерческих организациях: Федеральный закон от 12.01.1996 №7-ФЗ [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
3. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.2003 №131-ФЗ [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
4. О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов российской федерации в связи с принятием Федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: Федеральный закон от 22.08.2004 №122-ФЗ [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
5. О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации: Федеральный закон от 24.06.2007 № 209-ФЗ [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
6. О присвоении статуса наукограда Российской

Федерации г.Фрязино Московской области: Указ Президента РФ от 29.12.2003 №1531 [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
7. Об условиях и порядке предоставления средств федерального бюджета, предусмотренных на государственную поддержку малого предпринимательства, включая крестьянские (фермерские) хозяйства: Постановление Правительства РФ от 22.04.2005 №249 [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
8. О мерах по реализации в 2008 году мероприятий по государственной поддержке малого предпринимательства: Приказ Минэкономразвития РФ от 25.04.2008 №119 [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
9. Айгистова О.В., Горбунов В.Л., Каганов В.Ш., Калиничев В.Л., Ломоносова Т.В. Основы построения бизнес-инкубаторов. М.: Издательская корпорация «Логос», 1999.
10. Бизнес-инкубаторы в системе поддержки малого бизнеса: российский и международный опыт / Под общ. ред. Э.Маркварта (OST-EURO). М.: IP, 2001. 160 с.
11. Бизнес-инкубаторы как инструмент содействия развитию экономике на муниципальном уровне / Под ред. Х.Берра и Н.Александровой. СПб., 2000. 54 с.
12. Виленский А.В. Особенности российского малого предпринимательства // Экономический журнал ВШЭ. 2004. №2. С. 246-256.
13. Горбунов В.Л., Каганов В.Ш., Мартынюк В.Н. Бизнес-инкубаторы, предпринимательство, экономика (Монография). М.: Современная экономика и право, 2007. 244 с.
14. Инструменты поддержки бизнеса на региональном и муниципальном уровнях / Под общ. ред. С.С.Исуповой. М., 2007. 193 с.
15. Бизнес-инкубаторы, технопарки, инновационно-технологические центры. Сайт Администрации Ростовской области [электронный ресурс]. URL: http://www.donland.ru/print/info.asp?infoId=8484 (дата обращения 12.12.2013)
16. Деятельность бизнес-инкубаторов в Ростовской области в 2009 году [электронный ресурс]. URL: http://www.donland.ru/content/info.asp?partId=4&infoId=20319&topicFolderId=84&topicInfoId=0 (дата обращения 12.12.2013)
17. Налесный А.И. Поддержка малого предпринимательства в Новошахтинске [электронный ресурс]. URL: http://www.smb-support.org/nsbi/showPage.html?id=94&PHPSESSID=pf4eef8bac13gomdm6fndno117 (дата обращения 12.12.2013)
18. Набиуллина Э.С.: Выступление на заседании Президиума Правительства Российской Федерации 21 июля 2011 г. [электронный ресурс]. URL: http://premier.gov.ru/events/news/15984/ (дата обращения 12.12.2013)
19. Некоммерческое партнерство «Новошахтинский зональный бизнес-инкубатор» [электронный ресурс]. URL: http://www.novoshakhtinsk.org/economics/small_and_medium_business/business_support/NZBI/ (дата обращения 12.12.2013)
20. Развитие малого бизнеса в моногородах на примере работы НП «Агентство Городского Развития» в г. Череповце. Доклад Мэра г.Череповца О.Кувшинникова на круглом столе «Монопрофильные города: стратегические решения и инвестиции в новых экономических условиях» в рамках VIII Международного инвестиционного форума [электронный ресурс]. URL: http://depositfiles.com/files/mw4gew361 (дата обращения 12.12.2013)
21. Ростовская область: коммерческие бизнес-инкубаторы выращивают бизнес по-своему [электронный ресурс]. URL: http://www.allmedia.ru/newsitem.asp?id=790644 (дата обращения 12.12.2013)
22. Шадрин С.В. Необходимые и достаточные условия для становления Бизнес-инкубатора [электронный ресурс]. URL: http://gov.cap.ru/home/15/Innov/Konkurs_munip/26_07_06/opyt.doc (дата обращения 12.12.2013)
23. 14 марта в Волхове состоялась конференция. Новостная лента на сайте Волховского БИ [электронный ресурс]. URL: http://www.vbi.ru/news/14_marta_v_Volhove_coctoylac__konferenciy.php(дата обращения 12.12.2013)

References:

1. On state support of small business in the Russian Federation: Federal law dated 14.06.1995 №88-FZ [e-resource]. Access from the reference-legal system “KonsultantPlus”.
2. On non-commercial organizations: Federal law dated 12.01.1996 №7-FZ [e-resource]. Access from the reference-legal system “KonsultantPlus”.
3. On general principles of local self-government development in the Russian Federation: Federal law dated 06.10.2003 №131-FZ [e-resource]. Access from the reference-legal system “KonsultantPlus”.
4. On making amendments in legislation of the Russian Federation and recognizing some legislative acts of the RF as void due to the adoption of the Federal laws “On making amendments and expansion to the Federal law “On general principles of organization of legislative (representative) and executive bodies of power of the RF subjects” and “On general principles

of organization of local self-government bodies of power in the Russian federation": Federal law dated 22.08.2004 №122-FZ [e-resource]. Access from the reference-legal system "KonsultantPlus".
5. On small and medium business development in the Russian Federation: Federal law dated 24.06.2007 № 209-FZ [e-resource]. Access from the reference-legal system "KonsultantPlus".
6. On assigning the status of technopolis of the RF in Fryazino city Moscow region: Decree of the RF President dated 29.12.2003 №1531[e-resource]. Access from the reference-legal system "KonsultantPlus".
7. On conditions and order of providing the means of the federal budget allowed for state support of small business including farming households: RF Executive Order dated 22.04.2005 №249 [e-resource]. Access from the reference-legal system "KonsultantPlus".
8. About measures of initiatives realization state support of small business in 2008: Order of the Ministry of economic development dated 25.04.2008 №119 [e-resource]. Access from the reference-legal system "KonsultantPlus".
9. Aigistova O.V., Gorbunov V.L., Kaganov V.Sh., Kalinitchev V.L., Lomonosova T.V. Building basics for business-incubators. M.: Publishing corporation "Logos", 1999.
10. Business-incubators within the system of small business support: the Russian and international experience / Edited by E.Markvart (OST-EURO). M.: IP, 2001. 160 p.
11. Business-incubators as a tool of contributing economic development on a municipal level / Edited by H.Berra and N.Aleksandrova. StPetersb., 2000. 54p.
12. Vilenskiy A.V. Peculiarities of the Russian small business // Ekonomichaskiy zhurnal VShE. 2004. №2. P. 246-256.
13. Gorbunov V.L., Kaganov V.Sh., Martinyuk V.N. Business-incubators, entrepreneurship, economy (monograph). M.: Sovremennaya ekonomika i pravo, 2007. 244 p.
14. Tools for business support on a regional and municipal level / Edited by S.S.Isupova. M., 2007. 193 p.
15. Business-incubators, technoparks, innovative-technological centers. Site of the Administration of Rostov region [e-resource]. URL: http://www.donland.ru/print/info.asp?infoId=8484 (date of reference 12.12.2013)
16. Activity of business-incubators in Rostov region in 2009 [e-resource]. URL: http://www.donland.ru/content/info.asp?partId=4&infoId=20319&topicFolderId=84&topicInfoId=0 (date of reference 12.12.2013)
17. Nalesniy A.I. Support of small business in Novoshakhtinsk [e-resource] URL: support.org/nsbi/showPage.html?id=94&PHPSESSID=pf4eef8bac13gomdm6fndno117 (date of reference 12.12.2013)
18. Nabiullina E.S. Speech at the sitting of the Presidium of RF Government dated July 21, 2011 [e-resource] URL: http://premier.gov.ru/events/news/15984/ (date of reference 12.12.2013)
19. Non-commercial partnership "Novoshakhtinsk zone busness-incubator" [e-resource] URL: http://www.novoshakhtinsk.org/economics/small_and_medium_business/business_support/NZBI/ (date of reference 12.12.2013)
20. Small business development in single-industry cities exemplified by the activity of NP "Agency of urban development" in Cherepovetsk. Speech of O.Kuvshinnikov Major of Cherepovetsk at the round table meeting "Multi-profile cities: strategic decisions and investments in new economic conditions" within the framework of VIII International investment forum [e-resource] URL: http://depositfiles.com/files/mw-4gew361 (date of reference 12.12.2013)
21. Rostov region: commercial business-incubators grow business as they want [e-resource] URL: http://www.allmedia.ru/newsitem.asp?id=790644 (date of reference 12.12.2013)
22. Shadrin S.V. Necessary and sufficient conditions for the development of business-incubator [e-resource] URL: http://gov.cap.ru/home/15/Innov/Konkurs_munip/26_07_06/opyt.doc (date of reference 12.12.2013)
23. On March 14 a conference took place in Volkhov. A newsreel is on the site of Volkhov BI [e-resource] URL: http://www.vbi.ru/news/14_marta_v_Volhove_coctoylac__konferenciy.php (date of reference 12.12.2013)

МОНИТОРИНГ ЭФФЕКТИВНОСТИ БРЭНДИНГА ВУЗА НА ОБРАЗОВАТЕЛЬНОМ РЫНКЕ КРУПНЕЙШЕГО ГОРОДА

Спирина Н.А.

кандидат экономических наук, начальник отдела образовательного маркетинга, старший преподаватель кафедры экономической теории Уральского института — филиала, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия), 620990, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 марта, 66, к. 222, natalya.spirina@uapa.ru

УДК 37.015.4
ББК 60.561.9

Цель. Разработка системы мониторинга реализации брэнд-мероприятий на образовательном рынке крупнейшего города.

Методы. При разработке системы мониторинга применялись методы социологических опросов специалистов в области высшего профессионального образования.

Результаты. Обоснована необходимость проведения мероприятий по разработке брэнда высшего учебного заведения в современных условиях перенасыщенности рынка высшего профессионального образования, а также потребность в отслеживании эффективности внедрения разработанных мероприятий с целью корректировки выбранных направления марктингового развития. Выявлены наиболее значимые элементы эффективности деятельности вуза по различным направлениям.

Научная новизна. Разработана система мониторинга эффективности брэндинга для высших учебных заведений по пяти основным направлениям с определением ответственных лиц.

Ключевые слова: брэндинг, образовательный рынок, мониторинг, крупнейший город.

Spirina N.A.

MONITORING OF BRANDING EFFECTIVENESS OF HIGHER SCHOOLS ON EDUCATIONAL MARKET OF THE BIGGEST CITY

Objective. Development of the monitoring system for realization of brand-activities on the educational market of the biggest city.

Methods. During the development of the monitoring system methods of sociological polls of professionals in the sphere of higher professional training were applied.

Results. Necessity of carrying out activities on brand development for a higher educational establishment in modern conditions of professional training market oversaturation and demand for efficiency control in the process of implementation of the developed activities aimed at correcting the selected directions of marketing development have been substantiated.

Scientific novelty. Monitoring system of branding efficiency for higher educational establishments in five main directions with identification of people responsible has been developed.

Key words: branding, educational market, monitoring, the biggest city.

© Спирина Н.А., 2014

Высшее профессиональное образование сегодня в России в целом и на уровне муниципальных образований в частности сегодня находится в достаточно сложных условиях. Продолжающийся период реформ и большое количество высших учебных заведений на рынке образовательных услуг, а также снижающийся из года в год приток абитуриентов делают невозможным привлечение потребителей при помощи стандартных инструментов: организации Дней открытых дверей, участия в специализированных выставках и рекламы в СМИ. Сфера высшего профессионального образования все больше становится высококонкурентной средой и областью приложения усилий и инновационных идей специалистов в области маркетинга и брэндинга.

Спирина Н.А.

Анализ сферы образования и образовательных услуг с точки зрения проблемы маркетинга рассматриваются в трудах таких отечественных специалистов, как: Альбеков А., Долятовский В., Ованесян Н., Панкрухин А., Свиридов О., и др. При этом, важно отметить, что в отечественной науке работы по созданию брэнда в сфере высшего образования встречаются достаточно редко и не выходят за рамки периодических изданий. (А.Король, Ю.Горбунова, В.М.Кожухар). Однако в данных работах брэнд рассматривается скорее как дань маркетинговой моде, а не необходимость современного рынка образовательных услуг.

По мнению автора, в современных экономических условиях руководству вузов необходимо уделять особое внимание процессу формирования брэнда учебного заведения, но и особенно системе мониторинга эффективности проводимых мероприятий с целью возможной корректировки направления развития.

Крупнейшие города, как правило, отличаются наибольшей перенасыщенностью рынка образовательных услуг. Наличие большого количества продавцов и потребителей формирует экспонциально возрастающий рыночный шум, что в конечном итоге не только затрудняет обеспечение устойчивого набора студентов всех форм обучения, но и, как следствие, усложняет процесс принятия решения о поставщике конкретной образовательной услуги. В г. Екатеринбурге сегодня действует более 40 высших учебных заведений, различных размеров и форм собственности, среди которых 8 университетов, 16 институтов, 5 академий и множество филиалов. Каждый из них предлагает на рынке несколько образовательных продуктов, зачастую продвигая отдельно каждый из них. Из этого следует, что в городской среде вузы сегодня находятся в тех же конкурентных условиях, что и коммерческие организации. При этом, новые образовательные стандарты и формы отчетности требуют не только выживания высших учебных заведений, но и их активного развития через достижение определенных показателей. Каждый из них так или иначе связан с обеспечением постоянного притока потребителей, способных восприятию предлагаемой услуги. Именно для достижения этой цели маркетинговые службы многих вузов сегодня активно занимаются разработкой стратегий формирования брэнда своего учебного заведения.

Важно отметить, что современная теория маркетинга предлагает множество различных методик формирования брэнда, как коммерческих так и некоммерческих организаций. При этом достаточно сложно ответить на вопрос, что применение этого инструментария даст высшему учебному заведению, какой экономический или социальный эффект получит вуз в современных условиях.

Разработка стратегии формирования и продвижения брэнда высшего учебного заведения, его эффективность не всегда может быть определена через конкретные показатели-индикаторы. С одной стороны, брэндинг является процессом, растянутым во времени, т.е. существует некоторый временной лаг между реализацией основных направлений стратегии и появлением определенных измеримых результатов. С другой — для повышения эффективности брэндинга руководству вуза необходима система мониторинга результатов брэнд-мероприятий.

Под мониторингом брэнда мы понимаем систематическое наблюдение за сформированным образом и его влиянием на внешнюю и внутреннюю среду учебного заведения с целью его оценки, контроля или прогноза. Мониторинг основных показателей брэндинга позволяет оценить степень достижения поставленных целей, сформулировать рекомендации для дальнейшего развития, а также внести коррективы в брэнд-стратегию в случае необходимости.

Предлагаемая система мониторинга была апробирована в Уральском институте управления — филиале Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ. Применение данной методики именно для данного высшего учебного заведения оправдано не только необходимостью преодолеть последствия процесса реорганизации, но и тем, что на рынке высшего образования г. Екатеринбурга Уральский институт управления — филиал РАНХиГС является одним из самых маленьких по численности студентов вузом, которому необходимо конкурировать с такими крупными учебными заведениями, как УрФУ, УрГЭУ и т.д.

По мнению автора, процесс мониторинга должен осуществляться руководством высшего учебного заведения по 5 основным направлениям:

1. *Экономическое*. Целью деятельности любой коммерческой организации является получение прибыли. Вуз не является коммерческой организацией, однако в связи с сокращением государственного финансирования высшего образования учреждения высшей школы все больше переходят на систему самофинансирования и привлечение дополнительных финансовых средств воспринимается руководством как средство укрепления позиций и развития на рынке.

2. *Информационное*. Количества упоминаний о высшем учебном заведении в различного рода средствах массовой информации является не только способом повышения узнаваемости брэнда, но и результатом увеличения его известности.

3. *Социальное*. К данному направлению мониторинга мы относим широкий круг показателей касающихся качества профессорско-преподавательского состава, а также студентов и выпускников.

4. *Ментальное*. Поскольку брэнд формируется

в умах потребителей и в первую очередь опирается на метафизическую основу, то впечатление, которое образ брэнда формирует в сознании потенциальных и реальных потребителей является одним из наиболее важных показателей мониторинга.

5. *Инновационное*. Инновационное направление позволяет оценить результативность инновационной образовательной программы, а также инновационный потенциал вуза и его влияние на удовлетворенность потребителей.

Каждое направление должно содержать несколько конкретных показателей, по которым можно не только оценить степень достижения поставленных целей, но и сравнить существующее положение брэнда вуза с лидерами образовательного рынка. Также важным является определение ответственных лиц за каждое из направлений.

Доли показателей определены автором в результате проведенной экспертной оценки специалистами Уральского института управления — филиала Российской академии народно хозяйства и государственной службы, целью которой было выявление наиболее значимых элементов эффективности деятельности вуза по различным направлениям. В рамках проведенного исследования проректорам, а также ведущим специалистам в области маркетинга, экономики и социологии было предложено оценить, степень важности каждого из указанных показателей в эффективности развития вуза по отдельному направлению.

Рассмотрим подробнее каждый из перечисленных показателей.

Доходы от платных образовательных услуг. Как уже было отмечено ранее, одной из функций брэндинга является повышение прибыли организации за счет обеспечения постоянного притока потребителей и возможности повышения цены на предлагаемый продукт. Результаты проведенного исследования показали, что на данном этапе развития рынка высшего образования в связи с ужесточившейся конкуренцией далеко не все учебные заведения максимально укомплектованы группами платных студентов очного и заочного отделений, а также различных курсов повышения квалифи-

Таблица 1. Основные показатели мониторинга эффективности брэндинга высших учебных заведений

Направление	**Показатели**	**Ответственные**	**Доля**
Экономическое	1. Доходы от платных образовательных услуг	Отдел образовательного маркетинга	0,4
	2. Доходы, полученные по разделу «Образование» из федерального бюджета	Отдел образовательного маркетинга, проректор по учебной работе	0,2
	3. Сумма грантов, полученных по разделу «Наука» из федерального бюджета	Проректор по научной работе, отдел по научной работе	0,15
	4. Сумма хоздоговорных НИР	Проректор по научной работе, отдел по научной работе	0,15
	5. Другие средства из федерального и местного бюджета	Проректор по научной работе, проректор по внеучебной работе	0,1
Итого			1
Информационное	1. Количество упоминаний в средствах массовой информации за месяц/семестр/год по разделам «Наука», «Образование», «Внеучебная работа» и т.д.	Проректор по информационным технологиям, проректор по научной работе, проректор по внеучебной работе	0,3
	2. Количество и качество просмотренных страниц официального сайта вуза	Проректор по информационным технологиям	0,1
	3. Количество повторных посещений официального сайта вуза	Проректор по информационным технологиям	0,1
	4. Степень узнаваемости брэнда	Отдел образовательного маркетинга	0,5
Итого			1

Социальное	1. Количество преподавателей со степенью кандидата и доктора наук на 1 студента	Отдел по работе с персоналом	0,3
	2. Количество защищенных кандидатов и докторов наук за год	Отдел аспирантуры и докторантуры	0,1
	3. Количество сотрудников, награжденных государственными премиями и знаками в области образования и науки	Отдел по работе с персоналом	0,1
	4. Количество выпускников, награжденных государственными премиями и знаками в области образования и науки	Отдел по работе с персоналом, Ректор, первый проректор	0,1
	5. Количество выпускников, занимающих высокие посты в органах государственной и муниципальной власти, а также в сфере бизнеса	Отдел образовательного маркетинга, отдел контроля качества обучения	0,25
	6. Статьи, опубликованные сотрудниками, выпускниками и студентами в ведущих рецензируемых журналах	Проректор по научной работе, научный отдел	0,05
	7. Индексы цитирования для естественных и гуманитарных наук	Проректор по научной работе, научный отдел	0,05
	8. Количество иностранных студентов	Отдел образовательного маркетинга	0,05
Итого			1
Ментальное	1. Количество потребителей, принадлежащих к бизнес элите, получающих первое и второе высшее образование в вузе	Отдел образовательного маркетинга	0,3
	2. Количество потребителей, удовлетворенных всеми характеристиками получаемой услугой	Отдел образовательного маркетинга	0,3
	3. Количество выпускников, получающих второе высшее образование в данном вузе	Отдел образовательного маркетинга	0,3
	4. Количество конференций, семинаров, тренингов и встреч с представителями элиты в занимаемом сегменте	Проректор по научной работе, научный отдел	0,1
Итого			1
Инновационное	1. Наличие бизнес инкубатора	Проректор по научной работе	0,2
	2. Объем затрат на все виды научно-исследовательской и научно-инновационной деятельности	Проректор по научной работе	0,2
	3. Наличие координирующих инфраструктурных элементов (советов, рабочих групп) для интеграции инновационной деятельности вуза с развитием науки и техники	Проректор по научной работе	0,2
	4. Наличие малого инновационного предприятия на базе вуза	Проректор по научной работе	0,2
	5. Наличие службы, осуществляющей информационную и организационную поддержку научно-исследовательским разработкам студентов и сотрудников	Проректор по научной работе	0,2
Итого			1

кации. Формирование брэнда вуза позволит не только устанавливать стоимость обучения на уровне выше, чем у конкурентов, но при этом обеспечивать постоянный максимальный приток потребителей.

Доходы, полученные по разделу «Образование» из федерального бюджета. Данный показатель отражает объем бюджетного финансирования образовательных услуг для данного учебного заведения. Бюджетные средства распределяются между вузами согласно определенным критериям, на которые крайне сложно повлиять. Однако, к числу принципов, определяющих суммы финансирования образования из государственного бюджета относятся специализация вуза, научная база, именитый профессорско-преподавательский состав и т.д. Поэтому, высшее учебное заведение, которое по праву считается брэндом в выбранном сегменте повышает степень известности и узнаваемости не только в среде реальных и потенциальных потребителей, но также для органов государственной и муниципальной власти, что увеличивает возможность получения «министерского гранта».

Сумма грантов, полученных по разделу «Наука» из федерального бюджета. Данный показатель включает анализ госбюджетного базового финансирования научной деятельности, финансирование научно-технических программ и грантов. Современные вузы имеют расширенные возможности подачи заявок на различные федерально-целевые программы на проведение конференций, научных разработок и так далее. При этом высшему учебному заведению с ясным ценностным посланием, уровнем качества образования, зарекомендовавшему себя на рынке значительно проще получить финансирование какой-либо подобной программы или гранта.

Сумма хоздоговорных НИР. В своей деятельности высшие учебные заведения могут привлекать дополнительное финансирование не только из бюджетов различных уровней, но и при помощи заключения договоров на проведение инициативных научно-исследовательских разработок для коммерческих организаций. Получение права на проведение исследований требует соответствия выдвигаемым требованиям и доказательства обеспечения качества проводимых работ. Однако, опять же, брэндованность вуза в несколько раз повышает возможность заключения договора.

Другие средства из федерального и местного бюджета. К данной статье доходов бюджета вуза может быть отнесено финансирование капитального строительства, гранты на издательскую деятельность, а также финансирование межвузовских внеучебных мероприятий. Распределение средств на все перечисленные направления, с одной стороны должно осуществляться пропорционально по всем высшим учебным заведениям, с другой — вуз, обладающий сильным брэндом, имеет неоспоримое преимущество перед вузами конкурентами.

Количество упоминаний в средствах массовой информации за месяц/семестр/год по разделам «Наука», «Образование», «Внеучебная работа» и т.д. Рост известности высшего учебного заведения и повышение интереса к нему напрямую отражается в количестве упоминаний в СМИ: тематических журналах, телевизионных передачах, в сети интернет и т.д. Вузам, не обладающим достаточной степенью узнаваемости, иногда достаточно сложно привлечь представителей средств массовой информации для освещения каких-либо мероприятий, в то время как брэндованные вузы не только обладают наработанной системой контактов с медиаструктурами, но и являются более привлекательным для них источником информации.

Количество и качество просмотренных страниц официального сайта вуза. Для оценки эффективности проводимых брэнд-мероприятий необходимо отслеживать не столько среднее количество открытых страниц официального сайта вуза в день-неделю-месяц, сколько глубину просмотра сайта по отдельным источникам трафика и даже отдельным посетителям. Если сайт предлагает разнообразные информационные материалы, рекомендуется оценивать их популярность не только с позиции просмотренных страниц, но и с позиции времени, проведенного на каждой из них. Высокое качество изучения сайта свидетельствует о том, что бренд вызывает интерес и порождает доверие. Общение с ним кажется полезным и удобным.

Количество повторных посещений официального сайта вуза. Важным показателем эффективности также является процент потребителей, которые заходят на сайт для повторного ознакомления с материалами. Посетители сайта могут попасть на него прямо, т.е. набрав адрес в строке браузера, или опосредованно — через поисковые службы. Важно обращать внимание на оба этих показателей, т.к. современные потребители образовательных услуг в основном пользуются поисковыми системами, но именно возрастание процента прямых визитов свидетельствует об известности и популярности брэнда вуза. На практике необходимо добиваться не максимизации прямых визитов, а соблюдения баланса между ними и визитами через поисковые запросы.

Степень узнаваемости брэнда. Данный показатель, как правило, определяется в процессе непосредственного исследования целевой аудитории. Брэнд может быть узнаваем потребителями как по названию, логотипу или расположению, так и по отдельным характеристикам. Максимальная эффективность проводимых мероприятий по развитию брэнда вуза достигается в том случае, когда 100% респондентов способны распознать брэнд по предлагаемым харак-

теристикам как с подсказкой (заранее обозначенным сегментом) так и без нее.

Количество преподавателей со степенью кандидата и доктора наук на 1 студента. Показатель обеспеченности вуза высококвалифицированным профессорско-преподавательским составом свидетельствует о качестве образовательной услуги в большей степени, чем отдельные показатели количества студентов и преподавателей. Брэнд делает высшее учебное заведение привлекательным не только в качестве продавца услуги, но и как места работы. Брэндованные вузы получают возможность проводить целенаправленный отбор сотрудников, не только обладающих необходимым уровнем компетенции, но и способных принять и воспроизвести сформированную систему ценностей.

Количество защищенных кандидатов и докторов наук за год. Увеличение данного показателя свидетельствует о возрастании известности учебного заведения и интереса к нему как к месту продолжения образования. При этом рост числа защит может быть рассмотрен с одной стороны как результат повышения узнаваемости брэнда вуза через повышение известности диссертационного совета в среде аспирантов и докторантов города и области. С другой стороны, мы можем говорить об увеличении числа защищенных кандидатов и докторов из числа преподавателей вуза (в различных диссертационных советах), как о формировании благоприятных условий для сотрудников и увеличении предыдущего показателя.

Количество сотрудников, награжденных государственными премиями и знаками в области образования и науки, количество выпускников, награжденных государственными премиями и знаками в области образования и науки. Один из наиболее известных рейтингов высших учебных заведений — Академический рейтинг университетов мира — в качестве одного из критериев отбора вузов использует количество выпускников-лауреатов и сотрудников-лауреатов Нобелевской или Филдсовской премии. Поскольку одной из целей реформы высшего образования является интеграция с мировым образовательным пространством, российские вузы также должны ориентироваться на подобные показатели в оценке качества своей работы. Другими словами, сотрудники и выпускники, награжденные различными премиями и почетными знаками в области науки и образования, становятся немаловажным элементом, привлекающим потребителей и свидетельствующим о высоком качестве предлагаемой услуги.

Количество выпускников, занимающих высокие посты в органах государственной и муниципальной власти, а также в сфере бизнеса. Увеличение данного показателя свидетельствует о повышении востребованности выпускников вуза на рынке труда. В дополнение к этому, именитые выпускники, студенты и сотрудники также становятся дополнительным инструментом продвижения брэнда вуза.

Индексы цитирования для естественных и гуманитарных наук, статьи, опубликованные сотрудниками, выпускниками и студентами в ведущих рецензируемых журналах. Данные показатели эффективности брэндинга сформированы автором на основе Академического рейтинга университетов мира, который также при ранжировании вузов учитывает статьи, опубликованные в журналах Nature или Science, а также различные индексы цитирования. Активная научно-исследовательская работа, проводимая студентами, выпускниками и сотрудниками учреждения высшей школы, опять же свидетельствует о том, что в вузе созданы все необходимые условия для осуществления научной деятельности, и о качестве предлагаемой образовательной услуги.

Увеличение *количества иностранных студентов* в вузе доказывает его известность и престижность не только в пределах России, но и за рубежом.

Количество потребителей, принадлежащих к бизнес элите, получающих первое и второе высшее образование в вузе. Успешная карьера выпускников учреждения высшей школы является наиболее значимым критерием успешности и эффективности деятельности вуза. Выбор представителями данной категории населения конкретного высшего учебного заведения для получения первого или второго высшего образования отражает общественную репутацию, известность и престижность вуза.

Количество потребителей, удовлетворенных всеми характеристиками получаемой услугой. Учитывая тот факт, что качество услуги невозможно оценить в полной мере до момента ее получения, потребители образовательных услуг часто остаются неудовлетворенными образовательным процессом в целом или отдельными его характеристиками. Брэндинг позволяет нивелировать все элементы предлагаемого комплекса услуг, которые способны вызвать недовольство потребителей. Таким образом, повышение удовлетворенности всех заинтересованных сторон является результатом эффективного брэндинга.

Количество выпускников, получающих второе высшее образование в данном вузе. Основной целью формирования любого брэнда является не только повышение его известности и узнаваемости, но стимулирование повторного обращения к нему. Поэтому, увеличение числа выпускников, желающих получить второе высшее образование в данном вузе, свидетельствует не только об их удовлетворенности полученным образованием, но и об их приверженности и лояльности брэнду.

Количество конференций, семинаров, тренингов и встреч с представителями элиты в занимаемом сегменте. Рост данного показателя свидетельствует, с одной стороны, о повышении известности и элитарности брэнда, с другой, является дополнительным стимулом для повышения его узнаваемости в связи с необходимостью освящения указанных мероприятий через средства массовой информации.

Наличие бизнес инкубатора. Бизнес инкубатором считается организация, оказывающая поддержку развитию малых предприятий. В рамках деятельности высших учебных заведений бизнес инкубаторы позволяют вывести инновационные разработки студентов и сотрудников на уровень коммерциализации.

Объем затрат на все виды научно-исследовательской и инновационной деятельности, наличие координирующих инфраструктурных элементов (советов, рабочих групп) для интеграции инновационной деятельности вуза с развитием науки и техники, наличие малого инновационного предприятия на базе вуза, наличие службы, осуществляющей информационную и организационную поддержку научно-исследовательским разработкам студентов и сотрудников. Повышение каждого из перечисленных показателей соответственно свидетельствует о росте инновационной активности вуза, что в свою очередь стимулирует приток потребителей, ориентированных на инновационное развитие.

Суммируя долю каждого показателя в общем объеме конкретного направления, мы получим 100% или единицу. Если выразить эффективность брэндинга через формулу общей эффективности мы получим следующее равенство:

$$Э_б = Э_э * Э_{инф.} * Э_с * Э_м * Э_{инов.}, \quad (1)$$

где $Э_б$ — эффективность брэндинга

$Э_э$ — эффективность экономического направления,

$Э_{инф.}$ — эффективность информационного направления,

$Э_с$ — эффективность социального направления,

$Э_м$ — эффективность ментального направления,

$Э_{инов.}$ — эффективность инновационного направления.

Исходя из обозначенной формулы, максимальная эффективность брэндинга достигается в том случае, когда все показатели находятся в обозначенной зависимости друг относительно друга и также стремятся к максимальному значению. Важно отметить, что определить какие-то конкретные числа для обозначенных элементов мониторинга достаточно сложно, т.к. каждый вуз обладает своим особым уровнем развития, масштабом и т.д.

Мониторинг эффективности брэндинга для высшего учебного заведения на основе перечисленных показателей позволяет оценить степень достижения поставленных целей, проанализировать, как изменилось положение вуза на рынке и сравнить с позициями вузов-лидеров не только в городе, но и в России в целом.

Апробация предложенной методики для Уральского института управления — филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы позволила не только осуществить процесс реорганизации с наименьшими потерями для сформированного образа учебного заведения, но и повысить эффективность управления маркетингом, что позволило выявить перспективные направления развития брэнда Уральского института — филиала РАНХиГС.

Литература:

1. Аакер Дэвид А. Создание сильных брендов. М.: Издательский дом «Гребенников». 2003. 2007 (переиздание). 440 с.
2. Васильев С.В. Внедрение системы аудита управления профессиональным образовательным учреждением с целью повышения конкурентоспособности выпускников // Вопросы управления. №4(25). Декабрь 2013г. С. 246-250.
3. Гэд Томас. 4D Брэндинг. Взламывая корпоративный код сетевой экономики. Bookhouse Publishing, 2003. 230 с.
4. Капферер Ж-Н. Бренд навсегда: создание, развитие, поддержка ценности бренда. М.: «Вершина». 2007. 448 с.
5. Кунде Й. Уникальность теперь… или никогда. Брэнд — движущая сила компании в новой экономике ценностей. Стокгольмская школа экономики, 2005. 349 с.
6. Ле Пла Д. Ф., Паркер Л. М.. Интегрированный брендинг. СПб.: Нева, 2007. 320 с.
7. Спирина Н.А. Брэндинг образовательных услуг: понятие, особенности, основные элементы // Научный вестник Уральской академии государственной службы: политология, экономика, социология, право. 2009. 2(7). С. 68-73.
8. Российское образование. Федеральный портал. Университеты, академии, институты [электронный ресурс]. URL: http://www.edu.ru/abitur/act.5/rgn.65000000/index.php (дата обращения18.03.2014)

References:

1. Aaker David A. Development of strong brands. M.: Publishing house “Grebennikov”. 2003. 2007 (reissue). 440 p.
2. Vasilyev S.V. Implementation of auditing system for

controlling professional training establishment to increase competitiveness of graduates // Voprosy upravleniya. №4(25). December 2013. P. 246-250.
3. Gad Thomas. 4D Branding. Breaking the corporative code of network economics. Bookhouse Publishing, 2003. 230 p.
4. Kapferer Zh.N. Brand forever: invention, development, support of the brand value. M.: «Vershina». 2007. 448 p.
5. Kunde J. Uniqueness now… or never. Brand is driving power of a company in new economy of values. Stockholm school of economics, 2005. 349 p.
6. Le Pla D. F., Parker L.M. Integrated branding. StPetersburg: Neva, 2007. 320 p.
7. Spirina N.A. Branding of educational services: notion, peculiarities, main elements // Nauchniy vestnik Uralskoy akademiyi gosudarstvennoy sluzhby: politologiya, ekonomika, sotsiologiya, pravo. 2009. 2(7). P. 68-73.
8. The Russian education. Federal portal. Universities, academies, institutes [e-resource]. URL: http://www.edu.ru/abitur/act.5/rgn.65000000/index.php (date of reference 18.03.2014)

ТРЕБОВАНИЯ К РУКОПИСЯМ НАУЧНЫХ СТАТЕЙ, ПРЕДСТАВЛЯЕМЫМ ДЛЯ ПУБЛИКАЦИИ В ЖУРНАЛЕ «МУНИЦИПАЛИТЕТ: ЭКОНОМИКА И УПРАВЛЕНИЕ»

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@uapa.ru). Другие варианты предоставления статей не предусматриваются.

3. Требования к структуре статьи:

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

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

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

6. Цифровые данные оформляются в таблицу. Таблицы не должны быть громоздкими (не более формата А4). Каждая таблица должна иметь порядковый номер и название. Нумерация таблиц — сквозная. Сокращения слов в таблицах не допускаются за исключением единиц измерения. Электронный вариант каждой таблицы и рисунка предоставляется в отдельном файле. **Оформление таблиц — шрифт Times New Roman 12 кегль через одинарный интервал.**

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

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

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

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

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

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

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

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

а) аннотация с обязательным указанием названия статьи, фамилии и инициалов автора **с переводом на английский язык**. Аннотация должна соответствовать требованиям ГОСТ 7.9-95 «Реферат и аннотация. Общие требования». 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 финансиализации современной экономики с последствиями перепроизводства в реальном секторе развитых экономик во времена Великой депрессии (30-е гг. XX в.), делается вывод относительно наличия противоречий в реализации бюджетной и денежно-кредитной политик ЕС в преодолении последствий современного кризиса.

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

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

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

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

Результаты и область применения: в данном исследовании приводится исторический контекст последних разработок отчетности и подотчетности в государственном секторе Австралии. В частности,

подробно рассматривается вопрос ведения учета по методу начисления, что дает представление о природе трансформации бухгалтерского учета в организации государственного сектора, что может быть экстраполировано на организации иных форм подведомственности и собственности.

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

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

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

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

Результаты и практическая значимость. Выявлены тенденции социально-экономического развития муниципальных районов Пермского края угледобывающего профиляв 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 сведенья к статье оформляются шрифтом Times New Roman 14 кегль, через 1 интервал, выравнивание по ширине.

. 12. Ответственность за достоверность указанных сведений несет автор статьи.

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

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

а) несоответствие представляемого в редакцию материала тематике журнала

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

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

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

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 "MUNICIPALITY: ECONOMY AND MANAGEMENT"

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 per-mitted 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 RANEPA experts in corresponding subject areas. Article sent for review without name and other data to identify the author. The author have the right to familiarize with performed review. The author may submit a certified review of scientific adviser, Doctor / Candidate of Sciences of corresponding profile. Decision to publish the article takes the editorial board.

12. Decision on the publication of the materials submitted is taken by the editorial board. Reasons for a decision against publication may include:

a) a discrepancy between the subject of the article and the fields covered by the journal

b) a discrepancy between the article and the publication specifications of the journal

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

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

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

МУНИЦИПАЛИТЕТ
ЭКОНОМИКА и УПРАВЛЕНИЕ

Журнал выходит 6 раз в год

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 «Вопросы управления»
обязательны.

Дизайн-макет
А.А. Панов

Компьютерная верстка
Ю. Чернавская

В работе над журналом принимали участие сотрудники библиотеки
А. П. Воробьева и С. П. Кожинова.

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 - 49260 от 02.04.2012 г.)

Подписано в печать 10.02.2014.
Формат 60 x 84 1/8. Гарнитура «Times New Roman». Усл. печ. л. 28. Тираж 999.
Отпечатано РИО Уральского Института – филиала РАНХиГС.
Заказ № 49