



РАНХиГС

РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ISSN 2304-3385
eISSN 2308-8850



МУНИЦИПАЛИТЕТ

**ЭКОНОМИКА И
УПРАВЛЕНИЕ**

НАУЧНЫЙ ЖУРНАЛ
**УРАЛЬСКОГО
ИНСТИТУТА
УПРАВЛЕНИЯ**

№ 2 (31)

2020



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



ISSN 2304-3385

МУНИЦИПАЛИТЕТ: ЭКОНОМИКА И УПРАВЛЕНИЕ

№ 2 (31) 2020



«МУНИЦИПАЛИТЕТ: ЭКОНОМИКА И УПРАВЛЕНИЕ»

ГЛАВНЫЙ РЕДАКТОР:

Выдрин Игорь Вячеславович — Уральский институт управления — филиал РАНХиГС

РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ:

Кармин Скаво — Университет Восточной Каролины (США);

Левина Вера Владимировна — Тульский государственный университет;

Изольде Браде — Институт региональной географии г. Лейпциг (ФРГ);

Власова Наталья Юрьевна — Уральский государственный экономический университет;

Восканян Мариам Амбарцумовна — Российско-армянский университет (Армения);

Султанов Евгений Батырович — Казанский федеральный университет;

Лаврикова Юлия Георгиевна — Институт экономики Уральского отделения Российской академии наук;

Качанова Елена Анатольевна — Уральский институт управления — филиал РАНХиГС;

Скуратов Юрий Ильич — Российский государственный социальный университет;

Линьши Сюй — Харбинский университет коммерции (КНР);

Рой Олег Михайлович — Омский государственный университет;

Кокотов Александр Николаевич — Конституционный суд Российской Федерации;

Тараборин Роман Сергеевич — Уставный суд Свердловской области;

Тепляков Игорь Игоревич — Уральский институт управления — филиал РАНХиГС.

ТЕХНИЧЕСКИЙ СЕКРЕТАРЬ РЕДАКЦИИ:

Лифанов Степан Сергеевич — Уральский институт управления — филиал РАНХиГС

ЗАВЕДУЮЩИЙ ОТДЕЛОМ ПЕРЕВОДА:

Недоросткова Эльвира Эдуардовна — Уральский институт управления — филиал РАНХиГС

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

Журнал включен в Перечень ведущих рецензируемых научных журналов и изданий, в которых должны быть опубликованы основные результаты диссертаций на соискание учёной степени доктора и кандидата наук по следующим научным специальностям и соответствующим им отраслям науки: **08.00.05** — Экономика и управление народным хозяйством (по отраслям и сферам деятельности) (экономические науки); **08.00.10** — Финансы, денежное обращение и кредит (экономические науки); **12.00.02** — Конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право (юридические науки).

Материалы журнала размещаются:

— на официальном сайте: <http://municipal.uara.ru/>
— на платформе Российского индекса научного цитирования (РИНЦ) Научной электронной библиотеки eLibrary.ru (ID: 37597)

НАУЧНАЯ ЭЛЕКТРОННАЯ БИБЛИОТЕКА
eLIBRARY.RU

— в открытой библиотеке
CyberLeninka.ru

— в ЭБС «Лань»



Журнал индексируется:

OAJI
.net

Open Academic Journals Index

INDEX COPERNICUS
INTERNATIONAL

OpenDOAR  **СОЦИОНЕТ**


OCLC


BASE
Bielefeld Academic Search Engine


tei
Türkçe Eğitim İndeksi

Registry of Open Access Repositories

ERIH PLUS
EUROPEAN REFERENCE INDEX FOR THE
HUMANITIES AND SOCIAL SCIENCES

© Уральский институт управления
филиал РАНХиГС, 2020

СОДЕРЖАНИЕ

CONTENTS

ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

LEGAL ASPECTS OF LOCAL GOVERNMENT

Ефременкова Д.А.

Персонализированная медицина в муниципальном образовании: правовые проблемы и возможные перспективы

6

Efremenkova D.A.

Personalized medicine in municipal entities: legal problems and possible prospects

Антошин В.В., Астратова С.В., Захаров И.В.

К вопросу о правовом регулировании и практике проведения опроса граждан как формы участия населения в осуществлении местного самоуправления

17

Antoshin V.V., Astratova S.V., Zakharov I.V.

On the issue of legal regulation and citizen survey practice as a form of popular participation in local government

Щукин А.Е., Выдрин И.В.

Соблюдение органами власти прав и свобод человека и гражданина на территории муниципального образования в Российской Федерации (на примере Екатеринбурга)

30

Shchukin A.E., Vydrin I.V.

Observance by the authorities of human and civil rights and freedoms in a municipal territory of the Russian Federation (exemplified by Ekaterinburg)

ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

ECONOMIC PROBLEMS OF LOCAL GOVERNMENT

Антипин И.А.

Об оценке содержания стратегии социально-экономического развития муниципального образования (на примере городского округа Краснотурьинск Свердловской области)

40

Antipin I.A.

On the assessment of the socio-economic development strategy content of a municipality (exemplified by the Krasnoturinsk municipal district of the Sverdlovsk region)

Прядеин А.А., Казакова Н.В.

Методические подходы к актуализации и реализации стратегии крупнейшего города: координация целей и задач развития

53

Pryadein A.A., Kazakova N.V.

Methodological approaches to updating and implementing the strategy of the major city: development goals and objectives coordination

ГОРОД: УПРАВЛЕНИЕ, КОММУНИКАЦИИ И МЕСТНЫЕ СООБЩЕСТВА

CITY: GOVERNANCE, COMMUNICATIONS, AND LOCAL COMMUNITIES

Куган С.Ф.

Методические аспекты оценки потенциала логистической системы региона

67

Kuhan S.F.

Methodological aspects of assessing the regional logistics system potential

**СОЦИАЛЬНОЕ РАЗВИТИЕ
МУНИЦИПАЛЬНОГО
ОБРАЗОВАНИЯ**

Кох И.А.

Социологическое сопровождение реализации национальных проектов в муниципальном образовании

77

МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ФИНАНСЫ

Анисимов А.Л., Калимуллина Г.Д.

Санкционирование операций с целевыми средствами как метод финансового контроля в бюджетной сфере на федеральном, региональном и муниципальном уровнях

90

**РАЗГОВОР
С ИНТЕРЕСНЫМ
СОБЕСЕДНИКОМ**

Долженко Р.А., Устинов А.Ю.

«Городской округ Краснотурьинск: Северная звезда Свердловской области». Интервью с главой городского округа

100

**SOCIAL DEVELOPMENT
OF THE MUNICIPALITY**

Kokh I.A.

Sociological support to the national projects implementation in a municipal entity

MUNICIPAL FINANCE

Anisimov A.L., Kalimullina G.D.

Authorization of transactions with special-purpose funds as a method of financial control in public sector at the federal, regional and municipal levels

**CONVERSATION
WITH AN INTERESTING PERSON**

Dolzhenko R.A., Ustinov A.Yu.

“Krasnoturinsk City District: North Star of the Sverdlovsk Region”. Interview with the head of the city district

ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

LEGAL ASPECTS
OF LOCAL GOVERNMENT

ПЕРСОНАЛИЗИРОВАННАЯ МЕДИЦИНА В МУНИЦИПАЛЬНОМ ОБРАЗОВАНИИ: ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ И ВОЗМОЖНЫЕ ПЕРСПЕКТИВЫ

УДК: 342.7:614.2(1-21)
ББК: 67.400.7+51.1к23

ГРНТИ: 10.16.04
Код ВАК: 12.00.01, 12.00.02

Д.А. Ефременкова

Российская академия народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации,
Екатеринбург, Россия
AuthorID: 677615

АННОТАЦИЯ:

Постановка проблемы. Современные медицинские технологии нацелены на персонафикацию применяемых медицинских методов, активное использование данных о геноме человека для его лечения и профилактики, максимальное приближение к контингенту здоровых людей для профилактики заболеваний. Внедрение таких технологий должно быть должным образом урегулировано правом. Основные проблемы здесь возникают при оказании бесплатной медицинской помощи гражданам в рамках системы обязательного медицинского страхования по причине различий территориальных программ обязательного медицинского страхования, необходимости, с одной стороны, соблюсти установленные стандарты и протоколы лечения, а с другой – учесть индивидуальные особенности пациента.

Конкретная научная задача, позволяющая решить научную проблему. Целью исследования является изучение правовых проблем, возникающих у органов местного самоуправления при реализации концепции персонализированной медицины при оказании бесплатной медицинской помощи в рамках системы обязательного медицинского страхования в Российской Федерации, и путей их разрешения.

Методологическая база. В процессе исследования было изучено федеральное и региональное законодательство РФ, регулирующее деятельность органов местного самоуправления в сфере здравоохранения.

Методы исследования. В процессе работы использовались достаточно традиционные для юридической науки формально-юридический и сравнительно-правовой методы.

Основные результаты исследования. В результате изучения российского федерального и регионального законодательства, регулирующего деятельность органов местного самоуправления в сфере здравоохранения, успешного опыта применения современных медицинских технологий в отдельных субъектах РФ был сделан анализ особенностей правового регулирования применения на местном уровне технологий персонализированной медицины для лечения и профилактики заболеваний. Автором были предложены конкретные пути правового регулирования поэтапного внедрения персонализированной медицины на уровне муниципальных лечебно-профилактических учреждений.

Выводы. Внедрение в клиническую практику современных технологий персонализированной медицины в России затруднено по целому ряду причин, но одной из главных является несовершенство правового регулирования этой сферы. В результате снижается качество и доступность медицинской помощи, оказываемой в рамках системы обязательного медицин-

ского страхования, затраты на лечение возрастают, а эффективность его снижается. Разрешение этой ситуации возможно только при условии внесения в российское законодательство правовых норм, определяющих условия оказания медицинской помощи гражданам на основе современных генетических исследований и современных методик при условии сохранения контроля за качеством ее оказания. Результатом станет экономия бюджетных средств при одновременном повышении качества и доступности медицинской помощи.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: муниципальное право, медицинское право, органы местного самоуправления, персонализированная медицина, генетические исследования.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ:

Дина Александровна Ефременкова, кандидат юридических наук, доцент, Уральский институт управления, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, 620144, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 Марта, 66, efremenkovada@e1.ru

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ: Ефременкова Д.А. Персонализированная медицина в муниципальном образовании: правовые проблемы и возможные перспективы // Муниципалитет: экономика и управление. 2020. № 2 (31). С. 6–16.

Одним из важнейших прав человека, гарантированных Конституцией РФ, является право человека на охрану здоровья и медицинскую помощь вне зависимости от места проживания [1, ст. 41]. Создание условий для эффективной реализации этого права — одна из основных задач всех органов государственной власти и местного самоуправления, в обязанности которых входит организация и обеспечение эффективного функционирования системы здравоохранения на подведомственной территории, в том числе системы оказания медицинской помощи, действующей в рамках обязательного медицинского страхования. На территории почти всех муниципалитетов успешно действуют как государственные и муниципальные, так и частные медицинские учреждения. Граждане могут выбирать медицинскую организацию и врача, получать медицинскую помощь на платной или бесплатной основе.

Как показали последние события, связанные с пандемией COVID–19, система здравоохранения страны способна быстро организовывать противодействие особо опасным инфекциям. Но в обычных, «некритических», условиях существования этих структур, когда не стоит вопрос о концентрации усилий всего государства для противодействия единственной, пусть и крайне опасной, инфекции следует признать, что в этой сфере существуют определенные проблемы.

Современное развитие медицины позволяет достаточно эффективно лечить многие заболевания. И даже те из заболеваний, которые раньше считались неизлечимыми, под влиянием современных медицинских технологий переходят в разряд хронических. Для успешного лечения необходимо вовремя, на ранних стадиях обнаружить заболевание, правильно диагностировать его и выбрать верную тактику лечения. В случае если патологический процесс в организме приобрел достаточно запущенный характер, то лечение становится более продолжительным, и даже может быть вообще неэффективным. Кроме того, в этом случае значительно возрастают затраты на лечение такого пациента. И если медицинская помощь оказывается в соответствии с законом за счет средств соответствующего бюджета, то аналогичным образом возрастает финансовая нагрузка на бюджет, возможности которого не беспредельны. Таким образом, для снижения нагрузки на систему здравоохранения, обеспечения эффективного расходования финансовых средств, вопросы выявления заболеваний на ранней стадии, своевременного обеспечения проведения эффективного лечения, а главное профилактики заболеваний, приобретают особую значимость.

Законодательство Российской Федерации устанавливает целый ряд критериев, обеспечивающих гарантии для граждан при получе-

нии медицинской помощи. Доступность оказания медицинской помощи в рамках системы обязательного медицинского страхования обеспечивается принципом получения медицинской помощи по приближенности к месту жительства, учебы или работы. Все медицинские учреждения должны обладать транспортной доступностью для всех групп населения. Качество оказания медицинской помощи обеспечивается наличием в соответствующем медицинском учреждении должного количества медицинских работников, обладающих соответствующим уровнем квалификации [2, ст. 10], который можно постоянно повышать самостоятельно благодаря созданному в сети «Интернет» Порталу непрерывного медицинского и фармацевтического образования Минздрава России.

Объем предоставляемой медицинской помощи определяется программой государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи, ежегодно утверждаемой Правительством РФ на следующий год и охватывающей в плановом порядке период последующих двух лет за ним [3]. Эта программа формируется с учетом статистических данных о составе населения и структуре заболеваемости. Кроме того, в ней же устанавливаются требования к территориальным программам государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи.

Для исключения ситуаций недостаточно полного объема диагностических исследований, применения устаревших технологий лечения медицинская помощь в настоящее время оказывается в соответствии с установленными и своевременно обновляемыми порядками и стандартами [2, ст. 10, 37]. Серьезным шагом вперед стало внесение в законодательство понятия клинических рекомендаций, представляющих собой фактически обязательные с 2022 года для применения и основанные на последних научных данных протоколы ведения (лечения) пациента, а также описание последовательности действий медицинских работников по всем вопросам профилактики, диагностики, лечения и реабилитации пациента по конкретному заболеванию или группе заболеваний с учетом всех возможных осложнений, сопутствующих заболе-

ваний и иных факторов, оказывающих влияние на патологический процесс и его лечение [4; 2, ст. 37]. Такой подход позволяет использовать все известные достижения медицины и фармакологии и увеличивает эффективность лечения. И даже при появлении новых заболеваний, таких как известная уже всем коронавирусная инфекция COVID-19, компетентные органы государства своевременно реагируют и вырабатывают постоянно корректирующиеся в соответствии с новыми поступающими научными и клиническими данными рекомендации по диагностике и лечению (на момент подготовки статьи была опубликована уже четвертая версия этого документа, изменившегося два раза только за март 2020 г.) [5]. В сфере профилактики различных заболеваний вырабатываются рекомендации, позволяющие при условии их соблюдения достичь значительного снижения уровня заболеваемости в основной части населения.

Государство непрерывно совершенствует систему оказания медицинской помощи. Этот процесс неоднократно подвергался критике, но следует отметить, что в ряде решений, как например концентрация оказания высокотехнологичной медицинской помощи в крупных специализированных медицинских центрах, была своя целесообразность. Также следует учесть, что разработанные и действующие на территориях субъектов РФ, в частности в Свердловской области, программы в сфере здравоохранения зачастую включают в себя значительно больший объем оказываемой бесплатно медицинской помощи. А такой субъект РФ, как г. Москва, в развитии современных медицинских технологий становится фактически научным и клиническим «полигоном», на котором эти технологии совершенствуются и далее внедряются на территории всей нашей страны.

Особенно четко это видно в такой сфере, как персонализированная медицина. Как известно, каждый человек уникален. Особенности организма каждого индивида определяются его генетическими и фенотипическими данными, особенностями жизни, факторами окружающей среды и т. д. Применяемые российской медициной методы лечения заболеваний прошли все клинические и иные испытания

и обеспечивают излечение большинства пациентов, но, к сожалению, не всех. Новое направление в медицине — персонализированная медицина — предлагает лечить именно каждого отдельного человека с учетом всех его особенностей, а не некую усредненную сущность. С этой целью проводятся определенные генетические исследования для получения информации о предрасположенности к появлению определенных заболеваний, возможных особенностей ответа на лечение.

Первые шаги в правовом регулировании персонализированной медицины уже сделаны. В «Основах государственной политики Российской Федерации в области обеспечения химической и биологической безопасности на период до 2025 года и дальнейшую перспективу», которые были утверждены Указом Президента РФ от 11.03.2019 № 97 установлено, что в части мониторинга биологических рисков одна из основных задач государства — осуществление генетической паспортизации населения с учетом правовых основ защиты данных о персональном геноме человека и формирование генетического профиля населения [7, п. 8 ст. 13]. Формирование и обработка этих данных позволит оптимизировать как массовый скрининг, выделяя из общей популяции населения группы риска, работа с которыми будет далее проводиться индивидуально, так и прогностическое планирование структуры возможной заболеваемости, социальные риски, производить своевременный прогноз необходимых финансовых затрат на социальное страхование и медицину. Внесение данных о генетическом профиле человека также существенно облегчит работу врачей, поскольку научно доказано, что исследования генома человека с целью определения особенностей терапии доказали свою эффективность. В настоящее время врач официально не может направить человека на генетический тест, но может рекомендовать его проведение пациенту с целью повышения эффективности лечения. В результате большая часть генетических исследований проводится как платная услуга медицинских центров. Разумеется, использовать полученную информацию необходимо исключительно для лечения пациента и профилактики заболеваний, а также необходимо ис-

ключить саму возможность попадания этой информации к третьим лицам, чтобы исключить нарушение прав человека [8]. И несмотря на определенные пробелы в правовом регулировании этого вопроса и вполне обоснованные опасения [9], современная медицина для эффективного лечения пациента крайне нуждается в этой информации.

Проведение генетического тестирования населения — достаточно затратный процесс. При этом, в перспективе проведенные затраты бесспорно окупятся. Отсутствие проведения излишних исследований в рамках диспансеризации, но особое внимание и более частый скрининг в выделенных группах риска приведут к выявлению заболеваний на ранних стадиях. В результате при их лечении будут применяться более щадящие технологии, сократится срок восстановления и, соответственно, продолжительность пребывания в лечебном учреждении, снизится невероятная нагрузка стационаров больниц. Таким образом, произойдет сокращение расходов бюджета на эти нужды, что позволит перенаправить средства на развитие лечебно-профилактических учреждений, в частности, на оснащение их современным оборудованием.

Первые шаги в практической реализации принципов персонализированной медицины уже сделаны. Отдельные элементы генетических исследований и генетических технологий уже применялись и активно применяются до настоящего времени. Но ввести их в систему оказания гражданам бесплатной медицинской помощи получилось только недавно. Пионером в практической реализации этого направления стала система здравоохранения г. Москвы. Деятельность здесь ведется сразу по нескольким направлениям.

Одно из ключевых направлений — это профилактика заболеваний и выявление групп риска с этой целью. Особенно это важно для раннего выявления социально значимых заболеваний. Учитывая высокий темп современной жизни, загруженность на работе, и как результат невнимание к своему здоровью, работа по профилактике ведется таким образом, что у гражданина отсутствует необходимость в специальном посещении медицинского учреждения. Московское здравоохранение приме-

няет организационные технологии, позволяющие максимально приблизить медицинскую помощь к контингентам здоровых людей. Медицинские пункты и выездные медицинские бригады разворачиваются в местах массового скопления людей (станции метрополитена, общественно значимые мероприятия, выборы). Причем такая же технология применяется при проведении вакцинации против заболеваний, а также массовых обследований (например, на ВИЧ).

Массовые скрининги с целью профилактики также проводятся с активным использованием генетических технологий. В частности, для профилактики наиболее распространенных онкологических заболеваний, как наиболее проблематичных в лечении и финансово затратных. Конечно, на территории всей страны проводится диспансеризация, включающая в себя ряд исследований, в частности маммографию для женщин, начиная с определенного возраста. Но при этом такой скрининг имеет ряд недостатков (лучевая нагрузка и т. д.). Кроме того, при наличии генетической предрасположенности онкозаболевания молочных желез могут возникнуть раньше установленного для диспансеризации возраста. Поэтому, приказом Департамента здравоохранения г. Москвы от 04.07.2018 № 459 «О мероприятиях, направленных на повышение уровня онкологической настороженности у населения и медицинских работников государственной системы здравоохранения города Москвы» было установлено, что с целью онкоскрининга населения на выявление рака простаты и предрасположенности к раку молочной железы проводится исследование крови на выявление специфических маркеров: для выявления рака простаты исследуется PSA (простатоспецифический антиген), для предрасположенности к раку молочной железы и яичников — BRCA (ген рака молочной железы). При положительных результатах тестирования гражданин информируется о результате и вносится в соответствующую группу риска для более интенсивного наблюдения и, при необходимости, лечения [10].

Следующим направлением профилактики является использование генетических технологий для прогностической оценки течения

заболевания. Развитие популяционной генетики, значительный научно-технический прогресс в области молекулярной генетики позволили в большой степени индивидуализировать оценки риска развития заболеваний, в частности, такого серьезного, как инсулинозависимый диабет, с учетом семейного анамнеза и результатов исследования генетических маркеров. Пациенту проводятся генетическое, иммунологическое и гормонально-метаболическое исследования, позволяющие еще до манифестирования заболевания выявить его. Комплексный подход, включающий учет генома пациента, позволяет прогнозировать развитие заболевания с очень высокой степенью вероятности. В результате можно своевременно предпринять необходимые меры [11].

Не менее важным является использование генетических данных человека для подбора препаратов для адекватного фармакологического лечения. Кошмаром для лечащего врача является как лекарственная устойчивость к препарату, так и повышенная чувствительность к нему. В отношении препаратов, используемых для химиотерапии онкологических заболеваний, возникает вопрос их токсичности, предел которой отличается у разных людей. Все чаще наблюдаются парадоксальные (т. е. неожиданные, зачастую прямо противоположные ожидаемым) реакции на определенные медикаменты для лечения заболевания. В этом случае возникает ситуация, в которой пациента нельзя «вести» по стандартным протоколам лечения и требуется не только и не столько коррекция доз, но и выявление причины такой реакции с целью смены тактики лечения. У обычного врача зачастую не хватает соответствующего опыта и знаний, а иногда и генетической информации о пациенте (поскольку в стандартные протоколы проведения таких исследований включается не так часто).

И снова как положительный пример можно привести создание Центра персонализированной медицины в ГБУЗ г. Москвы «ГКБ № 23 им. „Медсантруд“» Департамента здравоохранения г. Москвы. На базе этого центра используются современные высокоэффективные методы комплексного лечения пациентов, страдающих сочетанной соматической патологией, с применением целевого персонали-

зированной подбор лекарственных средств, а также медикаментозных схем лечения и профилактики на основе фармакокинетического мониторинга лекарственных средств, в т. ч. молекулярно-генетических показателей гомеостаза. Пациенты поступают в плановом порядке из поликлиник г. Москвы. Показаниями для направления в центр являются выявленная у пациента устойчивость к применяемым лекарственным препаратам или необходимость в коррекции дозирования лекарственных средств для исключения развития медикаментозных осложнений, а также отнесённость пациентов к группе риска развития лекарственной резистентности для генетического обследования. Этот центр не просто оказывает медицинскую помощь, но проводит фармакогенетические исследования генов изоферментов, участвующих в метаболизме лекарственных средств, с целью коррекции режима дозирования лекарственных средств и повышения безопасности фармакотерапии, разрабатывает и внедряет методические рекомендации по профилактике и лечению нежелательных лекарственных реакций, организует учебные лекции для врачей [12].

Все это уже опробовано на практике и успешно работает. Но, увы, работает только в отдельных субъектах Российской Федерации. В других регионах поток жалоб граждан на качество медицинской помощи не снижается. Достаточно часто проблема в эффективности оказания медицинской помощи связана с проблемами низкой квалификации медицинского персонала, недостаточной онконастороженностью первичного звена, плохой организацией работы конкретных лечебно-профилактических учреждений, а иногда и элементарной халатностью отдельных медработников, не выполняющих установленные законом стандарты, что подтверждается результатами соответствующих проверок. Определенные проблемы представляет собой и низкое финансирование лечебно-профилактических учреждений в отдаленных муниципальных образованиях, а также недостаточное количество таких учреждений.

В полномочия органов местного самоуправления входит создание условий для оказания медицинской помощи населению в соот-

ветствии с территориальной программой бесплатного оказания медицинской помощи населению [2, ст. 17]. В случае если органами государственной власти субъекта РФ соответствующие полномочия были переданы для осуществления органам местного самоуправления в соответствии с Федеральным законом от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [6], то оказание медицинской помощи гражданам осуществляется медицинскими организациями муниципальной системы здравоохранения [2, ст. 16, 17]. При этом органы местного самоуправления, должностные лица несут ответственность в пределах своих полномочий за обеспечение гарантий в сфере охраны здоровья, установленных законодательством Российской Федерации. Разумеется, действовать они могут только в тех рамках, которые установлены нормами права, в т. ч. в рамках территориальной программы обязательного медицинского страхования своего субъекта, но организовывать этот процесс обязаны они.

Одним из возможных решений, которые также могут быть реализованы для создания эффективной системы здравоохранения в муниципальном образовании, является более широкое привлечение к оказанию бесплатной медицинской помощи в рамках системы обязательного медицинского страхования лечебно-профилактических учреждений частной системы здравоохранения, обладающих зачастую более высоким уровнем оснащения оборудованием и более высокой квалификацией персонала. Успешные примеры такого взаимодействия есть в муниципальном образовании «Город Екатеринбург». Необходимо шире использовать те возможности, которые предоставляет система государственно-частного партнерства. Крупные муниципальные образования, обладающие достаточными финансовыми ресурсами, могут создавать аналогичные центры персонализированной медицины, которые, проводя соответствующие исследования, ведя научную и просветительскую работу, смогут в дальнейшем стать ключевыми региональными точками для распространения

соответствующего опыта внедрения персонализированной медицины в регионе.

Кроме того, в полномочия органов местного самоуправления входит и участие в санитарно-гигиеническом просвещении населения, и реализация мероприятий по профилактике заболеваний [2, ст. 17]. Во многих муниципальных образованиях серьезной проблемой является фактически не ведущаяся работа по профилактике заболеваний, часто ограничивающаяся размещением в лечебно-профилактических учреждениях агитационных плакатов сомнительного качества. Результатом становится рост числа «запущенных» случаев заболеваний, требующих большего количества финансовых и иных затрат, повышение числа летальных исходов заболеваний, увеличение расхода бюджетных средств. Закономерным следствием является и возмущение граждан низким уровнем здравоохранения, доступности и качества медицинской помощи конкретных муниципальных образований. И здесь для муниципальных органов власти есть широ-

кий простор для деятельности с учетом имеющегося успешного опыта других регионов.

Конституция РФ гарантирует гражданам Российской Федерации равные права независимо от места жительства и любых других обстоятельств [1, п. 2 ст. 19]. Возможности по реализации права также должны быть равными. Положительный опыт в применении современных медицинских технологий, создающих условия для внедрения персонализированной медицины, должен учитываться, включаться в программы обязательного медицинского страхования и внедряться на всей территории страны. Это первый, пусть и небольшой, шаг к формированию на всей территории страны системы персонализированной медицины. Вся система оказания медицинской помощи, профилактики заболеваний в каждом муниципальном образовании должна быть построена на основе максимальной приближенности к человеку и с учетом его индивидуальных особенностей.

ЛИТЕРАТУРА

1. Конституция Российской Федерации // СПС КонсультантПлюс. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 03.04.2020).

2. Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации: Федеральный закон от 21.11.2011 № 323-ФЗ (ред. от 26.03.2020) // СПС КонсультантПлюс. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 03.04.2020).

3. О Программе государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов: Постановление Правительства РФ от 07.12.2019 № 1610 // СПС КонсультантПлюс. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 03.04.2020).

4. О внесении изменений в статью 40 Федерального закона «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» и Федеральный закон «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» по вопросам клинических рекомендаций: Федеральный закон от 25.12.2018 № 489-ФЗ // СПС КонсультантПлюс. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 05.04.2020).

5. Временные методические рекомендации

«Профилактика, диагностика и лечение новой коронавирусной инфекции (COVID–19). Версия 4 (27.03.2020)» (утв. Минздравом России) // СПС КонсультантПлюс. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 01.04.2020).

6. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ (ред. от 27.02.2020) // СПС КонсультантПлюс. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 07.04.2020).

7. Об Основах государственной политики Российской Федерации в области обеспечения химической и биологической безопасности на период до 2025 года и дальнейшую перспективу: Указ Президента РФ от 11.03.2019 № 97 // СПС КонсультантПлюс. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 31.03.2020).

8. Выдрин И.В., Ефременкова Д.А., Слюсаренко Т.В. Пробелы правового регулирования применения медицинских генетических технологий в Российской Федерации как фактор нарушения конституционного права на охрану

здоровья // Современное право. 2017. № 12. С. 27–33.

9. Васильев С.А., Осавелюк А.М., Бурцев А.К., Суворов Г.Н., Сарманаев С.Х., Широков А.Ю. Проблемы правового регулирования диагностики и редактирования генома человека в Российской Федерации // Lex russica. 2019. № 6. С. 71–79.

10. О мероприятиях, направленных на повышение уровня онкологической настороженности у населения и медицинских работников государственной системы здравоохранения города Москвы» (вместе с «Методическими рекомендациями по организации массового скрининга населения на выявление рака простаты и предрасположенности к раку молочной железы и яичников в медицинских организациях государственной системы здравоохранения города Москвы): Приказ Департамента здравоохранения г. Моск-

вы от 04.07.2018 № 459 (ред. от 10.09.2018) // СПС КонсультантПлюс. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 31.03.2020).

11. Прогнозирование, ранняя доклиническая диагностика и профилактика инсулинзависимого сахарного диабета: Методические рекомендации (№ 15) (утв. председателем Комитета здравоохранения г. Москвы 17.01.2000) // СПС КонсультантПлюс. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 31.03.2020).

12. О создании Центра персонализированной медицины в государственном бюджетном учреждении здравоохранения города Москвы «Городская клиническая больница № 23 имени „Медсантруд“» Департамента здравоохранения города Москвы: Приказ Департамента здравоохранения г. Москвы от 08.10.2012 № 1068 // СПС КонсультантПлюс. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 20.03.2020).

PERSONALIZED MEDICINE IN MUNICIPAL ENTITIES: LEGAL PROBLEMS AND POSSIBLE PROSPECTS

D.A. Efremenkova

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

ABSTRACT:

Problem formulation. Modern medical technologies aim at personification of the applied medical methods, active use of data on the human genome for treatment and prevention, moving closest possible to the healthy population for diseases prevention. The introduction of such technologies should be regulated by law with due diligence. The main problems here arise when providing free medical care to citizens within the framework of the compulsory health insurance system due to differences in the territorial compulsory health insurance programs and the need, on the one hand, to comply with established standards and treatment protocols, and on the other hand, to consider individual specifics of the patient.

A particular scientific task to solve a scientific problem. The aim of the research was to study legal problems that local governments have with the personalized medicine concept implementation while providing free medical care in the frames of the compulsory medical insurance system in the Russian Federation, and ways of solving them.

Methodological basis. In the course of the research, the federal and regional legislation of the Russian Federation, regulating the activities of local authorities in the field of healthcare, was studied.

Research methods. Formal legal and comparative legal methods, common for legal science, were used in the research.

Main research results. As a result of studying the Russian federal and regional legislation, regulating the activities of local bodies in the field of healthcare, the successful practice of applying modern medical technologies in certain RF entities, the specific features of the legal regulation of using the personalized medicine technologies at the local level for treating and preventing diseases was analyzed. The author has proposed specific ways of legal regulation of the step-by-step implementation of personalized medicine at the level of municipal medical facilities.

Conclusions. The introduction of modern technologies of personalized medicine into clinical practice in Russia is constrained for a number of reasons with one of the most important being the imperfection of legal regulation of this field. As a result, the quality and accessibility of medical care provided within the framework of the compulsory healthcare insurance system decreases, the cost of treatment increases, and its efficiency reduces. It is possible to resolve the issue only if the law defining conditions to provide medical care to citizens based on modern genetic research and modern techniques, while maintaining control over the quality of provision, is introduced into the Russian legislation. The result will be budget savings while improving the quality and accessibility of medical care.

KEYWORDS: municipal law, medical law, local governments, personalized medicine, genetic research.

AUTHORS' INFORMATION:

Dina A. Efremenkova, Cand. Sci. (Law), Associate Professor, Ural Institute of Management, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, 62, 8 Marta Str., Ekaterinburg, 620144, Russia, efremenkovada@e1.ru

FOR CITATION: Efremenkova D.A. Personalized medicine in municipal entities: legal problems and possible prospects // Municipality: Economics and Management. 2020. № 2 (31). P. 6–16.

REFERENCES

1. The Constitution of the Russian Federation // RLS Consultant Plus. URL: <http://www.consultant.ru/> (date of reference: 03.04.2020). [Konstitutsiya Rossiyskoy Federatsii // SPS Konsul'tantPlyus. URL: <http://www.consultant.ru/> (data obrashcheniya: 03.04.2020).] – (In Rus.)
2. On fundamental healthcare principals in the Russian Federation: Federal Law of 21.11.2011 No. 323-FL (as amended on 26.03.2020) // RLS Consultant Plus. URL: <http://www.consultant.ru/> (date of reference: 03.04.2020). [Ob osnovakh okhrany zdorov'ya grazhdan v Rossiyskoy Federatsii: Federal'nyy zakon ot 21.11.2011 № 323-FZ (red. ot 26.03.2020) // SPS Konsul'tantPlyus. URL: <http://www.consultant.ru/> (data obrashcheniya: 03.04.2020).] – (In Rus.)
3. On the Program of national guarantee of free medical care for citizens in 2020 and for the 2021 – 2022 period: Decree of the RF Government of 07.12.2019 No. 1610 // RLS Consultant Plus. URL: <http://www.consultant.ru/> (date of reference: 03.04.2020). [O Programme gosudarstvennykh garantiy besplatnogo okazaniya grazhdanam meditsinskoy pomoshchi na 2020 god i na planovyy period 2021 i 2022 godov: Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 07.12.2019 № 1610 // SPS Konsul'tantPlyus. URL: <http://www.consultant.ru/> (data obrashcheniya: 03.04.2020).] – (In Rus.)
4. On amendments to Article 40 of the Federal Law “On compulsory medical insurance in the Russian Federation” and the Federal Law “On fundamental healthcare principles in the Russian Federation” on the issues of clinical recommendations: Federal Law of 25.12.2018 No. 489-FL // RLS Consultant Plus. URL: <http://www.consultant.ru/> (date of reference: 05.04.2020). [O vnesenii izmeneniy v stat'yu 40 Federal'nogo zakona «Ob obyazatel'nom meditsinskom strakhovanii v Rossiyskoy Federatsii» i Federal'nyy zakon «Ob osnovakh okhrany zdorov'ya grazhdan v Rossiyskoy Federatsii» po voprosam klinicheskikh rekomendatsiy: Federal'nyy zakon ot 25.12.2018 № 489-FZ // SPS Konsul'tantPlyus. URL: <http://www.consultant.ru/> (data obrashcheniya: 05.04.2020).] – (In Rus.)
5. Temporary guidelines “Prevention, diagnos-

tics and treatment of the new coronavirus infection (COVID-19). Version 4 (27.03.2020)” (approved by the Russian Ministry of Health) // RLS Consultant Plus. URL: <http://www.consultant.ru/> (date of reference: 01.04.2020). [Vremennye metodicheskie rekomendatsii «Profilaktika, diagnostika i lechenie novoy koronavirusnoy infektsii (COVID-19). Versiya 4 (27.03.2020)» (utv. Minzdravom Rossii) // SPS Konsul'tantPlyus. URL: <http://www.consultant.ru/> (data obrashcheniya: 01.04.2020).] – (In Rus.)

6. On the general organizational principles of legislative (representative) and executive bodies of state power of the constituent entities of the Russian Federation: Federal Law of 06.10.1999 No. 184-FL (as amended on 27.02.2020) // RLS Consultant Plus. URL: <http://www.consultant.ru/> (date of reference: 07.04.2020). [Ob obshchikh printsipakh organizatsii zakonodatel'nykh (predstavitel'nykh) i ispolnitel'nykh organov gosudarstvennoy vlasti sub'ektov Rossiyskoy Federatsii: Federal'nyy zakon ot 06.10.1999 № 184-FZ (red. ot 27.02.2020) // SPS Konsul'tantPlyus. URL: <http://www.consultant.ru/> (data obrashcheniya: 07.04.2020).] – (In Rus.)

7. On Fundamentals of the state policy of the Russian Federation in the field of ensuring chemical and biological safety for the period up to 2025 and further perspective: Decree of the President of the Russian Federation of 11.03.2019 No. 97 // RLS Consultant Plus. URL: <http://www.consultant.ru/> (date of reference: 31.03.2020). [Ob Osnovakh gosudarstvennoy politiki Rossiyskoy Federatsii v oblasti obespecheniya khimicheskoy i biologicheskoy bezopasnosti na period do 2025 goda i dal'neyshuyu perspektivu: Ukaz Prezidenta RF ot 11.03.2019 № 97 // SPS Konsul'tantPlyus. URL: <http://www.consultant.ru/> (data obrashcheniya: 31.03.2020).] – (In Rus.)

8. Vydrin I.V., Efremenkova D.A., Slyusarenko T.V. Gaps in the legal regulation of the use of medical genetic technologies in the Russian Federation as a factor of violation of the constitutional right for healthcare // Modern Law. 2017. No. 12. Pp. 27–33. [Vydrin I.V., Efremenkova D.A., Slyusarenko T.V. Probely pravovogo regulirovaniya primeneniya meditsinskikh geneticheskikh tekhnologiy v Rossiyskoy Federatsii kak faktor narusheniya konstitutsionnogo prava na okhranu zdorov'ya // Sovremennoe pravo. 2017. № 12. S. 27–33.] – (In Rus.)

9. Vasiliev S.A., Osavelyuk A.M., Burtsev A.K., Suvorov G.N., Sarmanayev S.Kh., Shirokov A.Yu.

Problems of legal regulation of diagnosing and editing of the human genome in the Russian Federation // Lex russica. 2019. No. 6. Pp. 71–79. [Vasil'ev S.A., Osavelyuk A.M., Burtsev A.K., Suvorov G.N., Sarmanayev S.Kh., Shirokov A.Yu. Problemy pravovogo regulirovaniya diagnostiki i redaktirovaniya genoma cheloveka v Rossiyskoy Federatsii // Lex russica. 2019. № 6. S. 71–79.] – (In Rus.)

10. On measures of increasing the level of oncological alertness of population and medical professionals of Moscow state healthcare system (with Methodological recommendations of organizing mass screening of the population for prostate cancer and underlying risk of breast and ovarian cancer detection in the medical organizations of the Moscow state healthcare system): Order of the Moscow Department of Healthcare of 04.07.2018 No. 459 (as amended on 10.09.2018) // RLS Consultant Plus. URL: <http://www.consultant.ru/> (date of reference: 31.03.2020). [O meropriyatiyakh, napravlennykh na povyshenie urovnya onkologicheskoy nastorozhennosti u naseleniya i meditsinskikh rabotnikov gosudarstvennoy sistemy zdravookhraneniya goroda Moskvy» (vmeste s «Metodicheskimi rekomendatsiyami po organizatsii massovogo skrininga naseleniya na vyyavlenie raka prostaty i predraspolozhennosti k raku molochnoy zhelezy i yaichnikov v meditsinskikh organizatsiyakh gosudarstvennoy sistemy zdravookhraneniya goroda Moskvy): Prikaz Departamenta zdravookhraneniya g. Moskvy ot 04.07.2018 № 459 (red. ot 10.09.2018) // SPS Konsul'tantPlyus. URL: <http://www.consultant.ru/> (data obrashcheniya: 31.03.2020).] – (In Rus.)

11. Prediction, early preclinical diagnostics and prevention of insulin-dependent diabetes mellitus: Methodological recommendations (N 15) (approved by the Chairman of the Moscow Healthcare Committee on 17.01.2000) // RLS Consultant Plus. URL: <http://www.consultant.ru/> (date of reference: 31.03.2020). [Prognozirovaniye, rannyyaya doklinicheskaya diagnostika i profilaktika insulinzavisimogo sakharnogo diabeta: Metodicheskie rekomendatsii (№ 15) (utv. predsedatelem Komiteta zdravookhraneniya g. Moskvy 17.01.2000) // SPS Konsul'tantPlyus. URL: <http://www.consultant.ru/> (data obrashcheniya: 31.03.2020).] – (In Rus.)

12. On establishment of the Center for personalized medicine in the state budgetary institution of public healthcare of Moscow “Medsantrud City Clinical Hospital No. 23” of the Moscow Health-

care Department: Order of the Moscow Healthcare Department of 08.10.2012 No. 1068 // RLS Consultant Plus. URL: <http://www.consultant.ru/> (date of reference: 20.03.2020). [O sozdanii Tsentra personalizirovannoy meditsiny v gosudarstvennom byudzhetnom uchrezhdenii zdravookhraneniya goroda Moskvy «Gorodskaya klinicheskaya

bol'nitsa № 23 imeni „Medsantrud“» Departamenta zdravookhraneniya goroda Moskvy: Prikaz Departamenta zdravookhraneniya g. Moskvy ot 08.10.2012 № 1068 // SPS Konsul'tantPlyus. URL: <http://www.consultant.ru/> (data obrashcheniya: 20.03.2020).] – (In Rus.)

К ВОПРОСУ О ПРАВОВОМ РЕГУЛИРОВАНИИ И ПРАКТИКЕ ПРОВЕДЕНИЯ ОПРОСА ГРАЖДАН КАК ФОРМЫ УЧАСТИЯ НАСЕЛЕНИЯ В ОСУЩЕСТВЛЕНИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

УДК: 342.8+352:303.425.6
ББК: 67.400.74

ГРНТИ: 10.16.03
Код ВАК: 12.00.02

В.В. Антошин
Избирательная комиссия
города Екатеринбурга,
Екатеринбург, Россия

С.В. Астратова
Избирательная комиссия
города Екатеринбурга,
Екатеринбург, Россия

И.В. Захаров
Администрация
города Екатеринбурга,
Екатеринбург, Россия

АННОТАЦИЯ:

В статье анализируется федеральное законодательство Российской Федерации, законодательство субъектов Российской Федерации и муниципальные правовые акты муниципальных образований на территории Российской Федерации, регулирующие порядок проведения опроса граждан при осуществлении местного самоуправления. Особенность статьи заключается в том, что авторы сами непосредственно участвовали в организации опроса граждан, проведенном в городе Екатеринбурге осенью 2019 года по вопросу о месте размещения религиозного объекта, и поделились приобретенным опытом организации данного мероприятия, а также использования этой формы реализации прав граждан на участие в жизни муниципалитета как инструмента для снятия социального напряжения по острым, волнующим население города вопросам. Авторы проанализировали существующее нормативно-правовое определение круга участников опроса, то есть тех, кто может принять участие в данном опросе, рассмотрев, в том числе, вопрос о возможности принять участие в голосовании иностранных граждан. Также рассмотрены вопросы о регулировании агитации при проведении опроса.

Авторы пришли к выводу о том, что, по существу, в муниципальных правовых актах муниципальных образований на территории Российской Федерации используется аналогия закона, сохраняется понятийный аппарат законодательства о выборах и референдуме вплоть до сплошного воспроизведения норм закона при регулировании вопроса об агитации во время проведения опроса граждан. В качестве вывода высказаны предложения о необходимости принятия модельного закона для субъектов Российской Федерации с целью установления единых правовых подходов и устранению пробелов, т. е. гармонизации всей нормативной правовой базы.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: опрос граждан, консультативный референдум, местное самоуправление, агитация, иностранные граждане.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ:

Вадим Валерьевич Антошин, Избирательная комиссия муниципального образования «Город Екатеринбург»,
620014, г. Екатеринбург, пр. Ленина, 24а, 118, antoshinvv@mail.ru

Станислава Владимировна Астратова, кандидат юридических наук, Избирательная комиссия муниципального образования «Город Екатеринбург»,
620014, г. Екатеринбург, пр. Ленина, 24а, 118, astra.stanislava@gmail.com

Илья Викторович Захаров, кандидат юридических наук, Аппарат администрации города Екатеринбурга,
620014, г. Екатеринбург, пр. Ленина, 24а, 344, izakharov@yandex.ru

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ: Антошин В.В., Астратова С.В., Захаров И.В. К вопросу о правовом регулировании и практике проведения опроса граждан как формы участия населения в осуществлении местного самоуправления // Муниципалитет: экономика и управление. 2020. № 2 (31). С. 17–29.

Текущий период в практике осуществления местного самоуправления ставит перед исследователями и правоприменителями новые острые вопросы. Растет публичная активность граждан, все ярче проявляется их интерес к решению проблем развития территорий. Общественный запрос на повышение роли населения в этом процессе очевиден.

Указанные обстоятельства требуют поиска новых форм реализации прав граждан, либо, по крайней мере, совершенствования механизмов, уже заложенных в российском праве.

Российское законодательство о местном самоуправлении предусматривает многообразие форм реализации прав граждан на участие в жизни муниципалитета, в принятии решений, которые влияют на судьбу местного сообщества. Законодатель заложил основу для дальнейшего развития правового регулирования этой сферы в главе 5 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Закон № 131-ФЗ). Одной из форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления является опрос граждан (статья 31 Закона № 131-ФЗ).

При этом порядок назначения и проведения опроса граждан должен быть установлен муниципальными нормативными правовыми актами (уставом или нормативным правовым актом представительного органа), принятыми в соответствии с законом субъекта Российской Федерации.

Однако механизм регулирования, заложенный федеральным законодателем, на практике реализован лишь менее чем в половине субъектов Российской Федерации. Так, на регио-

нальном уровне законы о порядке проведения опроса граждан приняты только 35 субъектами Федерации.

Кроме того, динамика развития нормативно-правового регулирования на муниципальном и региональном уровнях пока не всегда отвечает требованиям времени и в целом по России достаточно противоречива.

Стоит заметить, что результаты опроса в отличие от итогов местного референдума являются рекомендательными.

Многие ученые, в частности С. А. Авакьян, относят опрос к одному из видов референдума – консультативному (факультативному) референдуму [1].

Ряд авторов считают, что опрос граждан может быть как формой общественного контроля для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления, так и способом воздействия на работу органа местного самоуправления [2].

В связи с рекомендательным характером результатов опроса некоторые авторы, в частности А. А. Козодубов, считают, что необходимы законодательные поправки по установлению перечня вопросов, по которым итоги опроса граждан должны иметь обязательный характер [3].

Однако, по нашему мнению, несмотря на законодательное закрепление рекомендательного характера результатов опроса, принятое решение способно приобретать фактически обязательный характер для властных институтов не столько по правовым, сколько по репутационным, имиджевым причинам. Иными словами, при проведении опроса граждан властям необходимо быть готовыми к выполнению выявленной воли населения. Иное мо-

жет повлечь снижение авторитета власти, что, в свою очередь, может обусловить проблемы для реализации управленческих решений в будущем. Добровольное возложение на себя обязанности реализовать принятое по результатам опроса решение позволяет, напротив, укрепить авторитет власти, наладить диалог с населением, в том числе при наличии протестных настроений, восстановить необходимое доверие.

Опыт муниципального образования «Город Екатеринбург» показывает, что опрос граждан может быть использован для снятия социального напряжения по острым, волнующим население города вопросам.

Так, в мае 2019 года публичные мероприятия в уральской столице вошли в федеральную повестку и стали объектом внимания для представителей всего политического спектра страны. В связи с подготовкой к возведению в центре города нового религиозного объекта часть горожан посчитала необходимым открыто выразить свою позицию.

Общественную дискуссию удалось направить в правовое русло путем назначения общегородского опроса граждан, на который было решено вынести две площадки для строительства храма.

24 сентября 2019 года Екатеринбургская городская Дума приняла решение № 43/21 [4] о назначении опроса граждан по вопросу о месте размещения Собора во имя Святой Великомученицы Екатерины. Полномочия комиссии по проведению опроса граждан были возложены на Избирательную комиссию муниципального образования «Город Екатеринбург» (далее – Комиссия).

Особенностью проведенного опроса можно назвать его сходство с процедурой местного референдума – был образован 51 опросный пункт по аналогии с помещениями для голосования на избирательных участках. На всех пунктах было установлено необходимое технологическое оборудование, кабины для голосования для обеспечения тайны голосования, опросные листы опускались в ящики для голосования. По окончании времени проведения опроса в 20 ч 00 мин 13 октября 2019 года все опечатанные ящики для голосования были доставлены в Комиссию по проведению опроса,

размещенную в здании Администрации города Екатеринбурга, где ровно в полночь начался подсчет опросных листов, который продолжался 13 часов непрерывно. Опрос был признан состоявшимся, а результаты его действительными. Необходимая минимальная численность участников опроса была преодолена – в нем приняли участие 97 143 жителя города, что составляет 8,95 % от численности избирателей Екатеринбурга.

При проведении опроса Комиссия руководствовалась Конституцией Российской Федерации, Законом № 131-ФЗ, Положением «О порядке проведения опроса граждан в муниципальном образовании „Город Екатеринбург“» (утв. Решением Екатеринбургской городской Думы от 14.02.2006 № 10/19, с изм. от 10.09.2019 № 41/20 [5]), Решением ЕГД № 43/21 о назначении опроса, а также принятыми ею постановлениями. Так, Комиссия разработала и утвердила документы, регламентирующие вопросы осуществления информирования, общественного наблюдения, а также порядок установления результатов опроса.

Опрос вызвал широкий общественный резонанс как в Екатеринбурге, так и за его пределами, в том числе на федеральном уровне, что подтверждает высокую актуальность проблематики опроса граждан и его правового регулирования.

Пробелы в нормативном регулировании ряда вопросов, которые были устранены Комиссией, обусловили интерес авторов настоящей статьи к детальному анализу действующих правовых актов, регулирующих опросы граждан, а также к поиску оптимальных механизмов совершенствования такого регулирования.

Первым интересным вопросом при проведении опроса можно назвать определение круга участников опроса, то есть тех, кто может принять в нём участие. Формулировка ч. 2 ст. 31 Закона № 131-ФЗ гласит, что в опросе граждан имеют право участвовать жители муниципального образования, обладающие избирательным правом.

Однако, избирательное право может быть активным и пассивным. В Федеральном законе от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на уча-

стие в референдуме граждан Российской Федерации» [6] четко разграничено активное избирательное право и пассивное избирательное право, Закон № 131-ФЗ, в свою очередь, не уточняет о каком именно праве идет речь. Думается, что, поскольку речь идет об участниках опроса, правом на участие в опросе появляется у жителей, обладающих активным избирательным правом. Хотя законодательно было бы целесообразным уточнить данную норму.

Кроме того, в муниципальных выборах могут участвовать иностранные граждане. Вопрос о том, могут ли участвовать в опросе иностранные граждане (граждане Киргизской Республики и Туркменистана), остается открытым.

В региональных и муниципальных правовых актах на территории Российской Федерации в большинстве своем воспроизводится формулировка нормы Закона № 131-ФЗ.

Однако в некоторых нормативных правовых актах встречается иная регламентация данного вопроса. Так, например, в Московской области, Красноярском крае часть муниципалитетов указали, что в опросе имеют право участвовать, в том числе, иностранные граждане, постоянно проживающие на территории муниципального образования, на основании международных договоров Российской Федерации и в порядке, установленном законом¹.

В Республике Дагестан и Амурской области использована формулировка более обтекаемая: «Иностранные граждане, постоянно или преимущественно проживающие на территории муниципального образования, обладают при осуществлении местного самоуправления правами в соответствии с международными договорами Российской Федерации и действующим законодательством»².

Также в ряде муниципалитетов раскрыто понятие «обладающие избирательным правом» — достигшие 18-летнего возраста, имеющие адрес места жительства в городе (например, в уже упоминавшихся нормативных правовых актах города Тынды Амурской области, города Махачкала Республики Дагестан). В некоторых добавлено также «за исключением граждан, признанных судом недееспособными или содержащихся в местах лишения свободы по приговору суда»³.

Вместе с тем, по нашему мнению, вопрос об участниках опроса разрешается в самих международных договорах, в частности в международных договорах с Киргизской Республикой [12] и Туркменистаном [13]. В обоих актах присутствует практически идентичная норма о том, что «гражданин одной Стороны, постоянно проживающий на территории другой Стороны, пользуется такими же правами и свободами и несет такие же обязанности, что и граждане Стороны проживания, за изъятиями, установленными настоящим Договором». Далее перечислены изъятия, в числе которых отсутствует право принимать участие в такой форме непосредственного осуществления населением местного самоуправления, как опрос граждан.

Таким образом, на основании норм международных договоров (на данный момент — это только Киргизская Республика и Туркменистан) в круг участников опроса должны быть включены данные иностранные граждане, постоянно и на законных основаниях проживающие на территории муниципального образования.

Подводя некоторый итог в части правового регулирования круга участников опроса, можно сделать вывод о том, что отсутствие в федеральном законодательстве упоминания воз-

¹ П. 1.3 Решения Совета депутатов городского округа Луховицы Московской области от 18.07.2019 № 787/81 «Об утверждении Порядка назначения и проведения опроса граждан на территории городского округа Луховицы Московской области» [7], п. 3 ст. 1 Решения Каратузского районного Совета депутатов Красноярского края от 20.06.2013 № Р-211 «Об утверждении положения „О порядке назначения и проведения опроса граждан“» [8].

² П. 4 ст. 1 Решения Собрания депутатов городского округа с внутригородским делением «Город Махачкала» от 30.06.2016 № 10-9 «О порядке назначения и проведения опроса граждан в городском округе с внутригородским делением «Город Махачкала» [9], п. 3 ст. 1 Решения Тындинской городской Думы от 28.06.2012 № 523 «Об утверждении положения „О порядке назначения и проведения опроса граждан в городе Тынде“» [10].

³ Нормативные правовые акты Каратузского района Красноярского края, а также п. 3 ст. 1 Решения Совета депутатов МО «Городское поселение г. Осташков» от 27.08.2014 № 60 «Об утверждении положения „О порядке проведения опроса граждан в муниципальном образовании «Городское поселение г. Осташков“» [11] (Тверская область).

возможности принять участие в опросе для иностранных граждан создает предпосылку для «забвения» данной нормы в региональных и муниципальных правовых актах.

Следующим актуальным вопросом при проведении опроса граждан можно назвать тему агитации и информирования граждан, а именно: период агитации, формы и способы, места проведения агитации и лица, которые вправе ее осуществлять.

Стоит подчеркнуть, что само понятие «агитация» используется в законодательстве Российской Федерации исключительно в сферах правового регулирования выборов и референдумов, а также публичных мероприятий. Применительно к опросу граждан можно говорить об «агитации» с известной долей условности, поскольку на уровне закона агитация не отнесена к сфере проведения опросов.

Вероятно, при отсутствии каких-либо запретов на этот счет, предполагается, что возможна любая агитация во всех формах, ограниченных лишь представлениями об общественном правопорядке и общеправовыми запретами, а также проводимая любыми лицами, в том числе и лицами, проводящими опрос.

Опыт других муниципалитетов и субъектов Федерации показывает, что в большинстве своем используются отсылочные нормы о том, что способы проведения агитации устанавливаются комиссией по проведению опроса⁴.

Однако, помимо отсылочных норм встречается запрет проводить агитацию либо только в период проведения опроса⁵, либо также и в день, предшествующий опросу, так называемый «день тишины» по аналогии с избирательным законодательством⁶.

Ряд нормативных правовых актов упоминают о возможности предоставления организационно-технических возможностей, в частности стендов: «в этих целях на территории опроса могут быть установлены специальные стенды»⁷.

Также встречается ограничение агитации в отношении организаторов опроса: «лица, осуществляющие поквартирный (подомовой) обход, не вправе побуждать участников опроса голосовать за какой-либо из вариантов ответа на вопрос опроса либо отказаться от голосования по вопросам опроса»⁸.

Более содержательно урегулирован вопрос о проведении агитации в муниципальном образовании «Город Мончегорск Мурманской

⁴ П. 5.2 Решения Думы Хасанского района от 17.06.2005 № 246 «О положении „О порядке назначения и проведения опроса граждан на территории Хасанского муниципального района“» [14] (Приморский край); ст. 13 Решения Думы МО «Г. Полевской» от 29.09.2005 № 52 «Об утверждении положения „О проведении опроса граждан на территории Полевского городского округа“» [15] (Свердловская область).

⁵ П. 3.1 Решения Совета депутатов городского округа Домодедово МО от 31.03.2010 № 1-4/276 «Об утверждении положения „О порядке назначения и проведения опроса граждан“» [16] (Московская область); ст. 14 Решения Озерского районного Совета депутатов от 28.10.2014 № 25 «Об опросе граждан в муниципальном образовании „Озерский городской округ“» [17] (Калининградская область); п. 3.2 Решения Саратовской городской Думы от 16.05.2006 № 3-16 «О порядке назначения и проведения опроса граждан в муниципальном образовании „Город Саратов“» [18] (Саратовская область).

⁶ П. 2 ст. 11 Решения Хабаровской городской Думы от 19.04.2005 № 66 «Об утверждении положения „О порядке проведения опроса граждан“» [19]; п. 12.2 Решения Комсомольской-на-Амуре городской Думы от 22.07.2005 № 122 «Об утверждении порядка назначения и проведения опроса граждан на территории муниципального образования городского округа „Город Комсомольск-на-Амуре“» [20] (Хабаровский край); п. 5 ст. 6 Решения Думы муниципального образования Алапаевское от 24.04.2009 № 194 «Об утверждении положения „О порядке проведения опроса граждан в муниципальном образовании Алапаевское“» [21] (Свердловская область).

⁷ П. 2 ст. 14 Решения Собрания представителей г. Сердобска Сердобского района от 24.05.2012 № 447-56/2 «Об утверждении положения „О порядке назначения и проведения опроса граждан на территории города Сердобска Сердобского района Пензенской области“» [22] (Пензенская область); — п. 2 ст. 14 Решения Думы Качканарского городского округа от 27.09.2012 № 64 «Об утверждении положения „Об опросе граждан на территории Качканарского городского округа“» [23], п. 2 ст. 14 Решения Думы городского округа Нижняя Салда от 18.03.2010 № 35/2 «Об утверждении положения „О порядке проведения опроса граждан на территории городского округа Нижняя Салда“» [24] (Свердловская область).

⁸ П. 5 ст. 12 Решения Совета депутатов МО город Кола от 24.08.2017 № 48/375 «Об утверждении положения „О порядке назначения и проведения опроса граждан на территории муниципального образования городское поселение Кола Кольского района“» [25] (Мурманская область).

области». Так, в п. 4 ст. 14 Решения Совета депутатов МО город Мончегорск от 15.06.2006 № 59 «Об утверждении положения „О порядке назначения и проведения опроса граждан на территории города Мончегорска“» (Положение Мончегорска) указаны способы проведения агитации при проведении опроса: через СМИ, путем проведения массовых мероприятий, выпуска и распространения агитационных печатных материалов (АПМ), в иных установленных законом формах.

Далее устанавливаются требования к АПМ по аналогии с избирательным законодательством. Все АПМ должны содержать выходные данные: наименование и адрес изготовителя, наименование заказчика, а также информацию об их тираже и дате выпуска. Экземпляры АПМ или их копии до начала их распространения должны представляться в комиссию по проведению опроса. Вместе с данными материалами в комиссию должны быть представлены также сведения о месте нахождения изготовителя и заказчика АПМ.

Кроме того, в Положении Мончегорска указывается, что «распространение агитационных печатных материалов с нарушением требований, установленных законом, запрещается».

Однако указанную норму можно назвать фактически неприменимой, «мертвой». Требования к АПМ для опроса (необходимость указания «выходных данных», предварительное представление в комиссию по опросу) по существу устанавливаются только муниципальной нормой, в законе же такие требования отсутствуют.

Вместе с тем, Положение Мончегорска предоставляет право комиссии обратиться в соответствующие правоохранительные и иные органы с представлением о пресечении противоправной агитационной деятельности и об изъятии незаконных агитационных печатных материалов. Однако, как это будет реализовываться на практике при наличии указанной выше правовой коллизии, непонятно.

Далее вопрос о месте размещения АПМ, урегулирован также по модели избирательного законодательства: «материалы могут вывешиваться в помещениях, на зданиях, сооружениях или иных объектах с согласия соб-

ственников или владельцев указанных объектов. Запрещается вывешивание указанных материалов на памятниках, обелисках и зданиях, имеющих историческую, культурную или архитектурную ценность, а также в помещениях комиссий по проведению опроса, у входа в них и в помещениях для голосования. Совет города по предложению комиссии своим решением устанавливает на территории каждого участка по проведению опроса специальные места для вывешивания агитационных печатных материалов».

На наш взгляд, создание жестких правил агитации при проведении опроса граждан по аналогии с избирательным законодательством все же является излишним. Выполнение данных требований влечет дополнительные расходы финансовых и иных ресурсов как для лиц, проводящих опрос, так и для простых граждан, которые хотят высказать свою позицию по обсуждаемому вопросу, что не соотносится с консультативным характером данной формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления.

При проведении опроса в городе Екатеринбурге вопрос агитации был урегулирован Постановлением Избирательной комиссии муниципального образования «Город Екатеринбург» от 25.09.2019 № ОК-1/3 «О порядке осуществления информирования участников опроса при проведении опроса граждан в муниципальном образовании „Город Екатеринбург“», в соответствии с которым осуществлять информирование (агитацию) запретили членам Комиссии и членам опросных групп. По содержанию информирование могло осуществляться в любой форме с тем лишь исключением, что оно не должно было нарушать законодательство, являться злоупотреблением правом и мешать работе комиссии или лиц, проводящих опрос.

Подводя итог рассмотрению вопросов регулирования агитации при проведении опроса граждан в ряде территории, можно отметить следующее.

В большинстве актов указывается, что способы проведения агитации будут урегулированы комиссией по проведению опроса. Также часто встречается запрет по времени проведения агитации, это либо только день опроса,

либо еще и день, предшествующий ему («день тишины»).

Таким образом, используется, по существу, аналогия закона, при этом в муниципальных правовых актах сохраняется понятийный аппарат законодательства о выборах и референдуме вплоть до сплошного воспроизведения норм закона. Однако, как мы уже поняли, сплошное копирование по аналогии с законодательством о выборах и референдуме на уровне муниципальных актов может создавать определенные правовые коллизии.

На наш взгляд, в том, что статья 31 Закона № 131-ФЗ не содержит упоминаний об агитации, присутствуют как положительные, так и отрицательные моменты. Исходя из принципа самостоятельности местного самоуправления, можно предположить, что законодатель предоставляет органам местного самоуправления широкие дискреционные полномочия урегулировать этот вопрос так, как они считают нужным. Однако есть определенные подходы к регулированию тех или иных процессов публичной власти. Так, в законодательстве установлено достаточное количество гарантий, которые направлены на сохранение «чистоты выражения воли», нивелирование какого-либо корыстного влияния на субъект принятия решения, в частности такие гарантии содержатся в избирательном законодательстве. Следовательно, выглядит целесообразным за-

крепление пределов регулирования вопросов агитации в целях установления гарантий реализации прав граждан при проведении опроса. В частности, считаем возможным применение аналогии закона и запрета на агитацию в день проведения опроса и день, предшествующий дню опроса, а также запрета на агитацию для организаторов опроса. Кроме того, агитация не должна нарушать прав третьих лиц и законодательство, мешать работе комиссии по проведению опроса и лиц, его осуществляющих.

Рассмотрев вопросы круга участников опроса граждан и агитации при его проведении, можно сделать следующий вывод.

Действующие региональные и муниципальные правовые акты предусматривают различные подходы к регулированию указанных вопросов. Обеспечение единых правовых подходов требует разработки модельного закона для субъектов Российской Федерации, в котором были бы закреплены основы проведения опроса граждан. Принятие во всех субъектах Российской Федерации законов о порядке проведения опросов граждан с едиными общеправовыми подходами способствовало бы гармонизации всей нормативной правовой базы, регулирующей проведение опросов граждан в муниципальных образованиях на территории Российской Федерации и устранению существующих пробелов.

ЛИТЕРАТУРА

1. Авакьян С.А. Конституционное право России: учебный курс: в 2 т. Т. 1. М.: Юристъ, 2005.

2. Щепачев В.А. Оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления как форма общественного контроля // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 2. С. 57–61.

3. Козодубов А.А. Реализация форм непосредственной демократии при осуществлении местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. 2019. № 6. С. 27–31.

4. О назначении опроса граждан в муниципальном образовании «Город Екатеринбург»: Решение Екатеринбургской Городской Думы от 24.09.2019 № 43/21 // Официальный сайт Ека-

теринбургской городской Думы. URL: https://www.egd.ru/docs/acts/_aview_b7093 (дата обращения: 12.04.2020).

5. Об утверждении положения «О порядке проведения опроса граждан в муниципальном образовании «Город Екатеринбург»: Решение Екатеринбургской городской Думы от 14.02.2006 № 10/19 // Вестник Екатеринбургской городской Думы. 18.02.2006. № 106.

6. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ // Парламентская газета. 15.06.2002. № 110–111.

7. Об утверждении порядка назначения и проведения опроса граждан на территории го-

родского округа Луховицы Московской области: Решение Совета депутатов городского округа Луховицы Московской области от 18.07.2019 № 787/81 // Луховицкий межмуниципальный вестник. 26.07.2019. № 30.

8. Об утверждении положения «О порядке назначения и проведения опроса граждан»: Решение Каратузского районного Совета депутатов Красноярского края от 20.06.2013 № Р-211 // Знамя труда. 30.07.2013. № 61/1. Спецвыпуск.

9. О порядке назначения и проведения опроса граждан в городском округе с внутригородским делением «Город Махачкала»: Решение Собрании депутатов городского округа с внутригородским делением «Город Махачкала» от 30.06.2016 № 10-9 // Махачкалинские известия. 15.07.2016. № 28.

10. Об утверждении положения «О порядке назначения и проведения опроса граждан в городе Тынде»: Решение Тындинской городской Думы от 28.06.2012 № 523 // Авангард. 03.07.2012. № 28.

11. Об утверждении положения «О порядке проведения опроса граждан в муниципальном образовании „Городское поселение г. Осташков“»: Решение Совета депутатов МО «Городское поселение г. Осташков» от 27.08.2014 № 60 // Селигер. 05.09.2014. № 37.

12. Договор между Российской Федерацией и Киргизской Республикой о правовом статусе граждан Российской Федерации, постоянно проживающих на территории Киргизской Республики, и граждан Киргизской Республики, постоянно проживающих на территории Российской Федерации // Бюллетень международных договоров. 2001. № 5. С. 74–78.

13. Договор между Российской Федерацией и Туркменистаном о правовом статусе граждан Российской Федерации, постоянно проживающих на территории Туркменистана, и граждан Туркменистана, постоянно проживающих на территории Российской Федерации // Бюллетень международных договоров. 1997. № 11. С. 53–57.

14. О положении «О порядке назначения и проведения опроса граждан на территории Хасанского муниципального района»: Решение Думы Хасанского района от 17.06.2005 № 246 // Бюллетень муниципальных правовых актов Хасанского муниципального района. Август, 2005. № 2.

15. Об утверждении положения «О проведении опроса граждан на территории Полев-

ского городского округа»: Решение Думы МО «Г. Полевской» от 29.09.2005 № 52 // Диалог. 11.10.2005. № 82–83.

16. Об утверждении положения «О порядке назначения и проведения опроса граждан»: Решение Совета депутатов городского округа Домодедово МО от 31.03.2010 № 1-4/276 // Призыв. 0.04.2010. № 122–125.

17. Об опросе граждан в муниципальном образовании «Озерский городской округ»: Решение Озерского районного Совета депутатов от 28.10.2014 № 25 // Знамя труда. 16.12.2014. № 93.

18. О порядке назначения и проведения опроса граждан в муниципальном образовании «Город Саратов»: Решение Саратовской городской Думы от 16.05.2006 № 3-16 // Саратовская панорама. 27.05.2006. № 19 (70). Спецвыпуск.

19. Об утверждении положения «О порядке проведения опроса граждан»: Решение Хабаровской городской Думы от 19.04.2005 № 66 // Сборник нормативных актов администрации города Хабаровска и Хабаровской городской Думы. 20.05.2005. № 4.

20. Об утверждении порядка назначения и проведения опроса граждан на территории муниципального образования городского округа «Город Комсомольск-на-Амуре»: Решение Комсомольской-на-Амуре городской Думы от 22.07.2005 № 122 // Дальневосточный Комсомольск. 16.08.2005. № 61.

21. Об утверждении положения «О порядке проведения опроса граждан в муниципальном образовании „Алапаевское“»: Решение Думы муниципального образования Алапаевское от 24.04.2009 № 194 // Алапаевская искра. 14.05.2009. № 50.

22. Об утверждении положения «О порядке назначения и проведения опроса граждан на территории города Сердобска Сердобского района Пензенской области»: Решение Собрании представителей г. Сердобска Сердобского района от 24.05.2012 № 447-56/2 // Вестник города Сердобска. 25.05.2012. № 20.

23. Об утверждении положения «Об опросе граждан на территории Качканарского городского округа»: Решение Думы Качканарского городского округа от 27.09.2012 № 64 // Качканарское время. 05.10.2012. № 39.

24. Об утверждении положения «О порядке проведения опроса граждан на территории городского округа Нижняя Салда»: Решение Думы городского округа Нижняя Салда от 18.03.2010

№ 35/2 // Городской вестник – Нижняя Салда. 01.04.2010. № 13.

25. Об утверждении положения «О порядке назначения и проведения опроса граждан на территории муниципального образования городское поселение Кола Кольского района»: Решение Совета депутатов МО город Кола от 24.08.2017 № 48/375 // Информационный бюллетень «Вестник Колы». 25.08.2017. № 8.

26. О порядке осуществления информирова-

ния участников опроса при проведении опроса граждан в муниципальном образовании «Город Екатеринбург»: Постановление Избирательной комиссии муниципального образования «Город Екатеринбург» от 25.09.2019 № ОК-1/3 // Официальный сайт Избирательной комиссии муниципального образования «Город Екатеринбург». URL: <http://izkom.ekburg.ru/about/docs/> (дата обращения 14.04.2020).

ON THE ISSUE OF LEGAL REGULATION AND CITIZEN SURVEY PRACTICE AS A FORM OF POPULAR PARTICIPATION IN LOCAL GOVERNMENT

V.V. Antoshin

Election Commission
of the city of Ekaterinburg,
Ekaterinburg, Russia

S.V. Astratova

Election Commission
of the city of Ekaterinburg,
Ekaterinburg, Russia

I.V. Zakharov

Administration
of the city of Ekaterinburg,
Ekaterinburg, Russia

ABSTRACT:

The article analyzes the RF federal legislation, the legislation of the RF constituent entities and the municipal legal acts of municipal entities in the territory of the Russian Federation, which regulate the survey procedure in the context of local government. The specific feature of this article is the authors' own experience, which they share in this work, of such a survey organization, conducted in the city of Ekaterinburg in autumn 2019 on the issue of a religious object location, and of using the citizens' rights to participate in municipal community, as a tool to relieve social tension on urgent problems of popular concern. The authors analyze the current regulatory definition of the pool of survey participants, that is, those who can take part in the given survey, considering, inter alia, the possibility of foreign citizens' participation in the poll. The issues of campaigning regulation during the survey are also considered.

The authors have found that, in essence, the municipal legal acts of municipal entities in the territory of the Russian Federation use the analogy of law, preserve the conceptual framework of legislation on elections and referenda up to the complete reproduction of legal norms when regulating the campaigning issue during the survey. Drawing a conclusion, the authors consider the need to adopt a model law for the constituent entities of the Russian Federation with the aim to establish common legal approaches and to fill gaps, in other words, to harmonize the entire regulatory framework.

KEYWORDS: citizen survey, consultative referendum, local government, campaigning, foreign citizens.

AUTHORS' INFORMATION:

Vadim V. Antoshin, Election Commission of the municipality "City of Ekaterinburg",
Office 118, 24a, Lenin Avenue, Ekaterinburg, 620014, Russia, antoshinvv@mail.ru

Stanislava V. Astratova, Cand. Sci. (Law), Election Commission of the municipality "City of Ekaterinburg",

Office 118, 24a, Lenin Avenue, Ekaterinburg, 620014, Russia, astra.stanislava@gmail.com

Ilya V. Zakharov, Cand. Sci. (Law), Staff of the Administration of the municipality "City of Ekaterinburg",

Office 344, 24a, Lenin Avenue, Ekaterinburg, 620014, Russia, izakharov@yandex.ru

FOR CITATION: Antoshin V.V., Astratova S.V., Zakharov I.V. On the issue of legal regulation and citizen survey practice as a form of popular participation in local government // Municipality: Economics and Management. 2020. № 2 (31). P. 17–29.

REFERENCES

1. Avakyan S.A. Constitutional law of Russia: study course: in 2 v. V. 1. M.: Jurist, 2005. [Avak'yan S.A. Konstitutsionnoe pravo Rossii: uchebnyy kurs: v 2 t. T. 1. M.: Yurist", 2005.] – (In Rus.)
2. Schepachev V.A. Local government efficiency assessment as a form of public control // Constitutional and municipal law. 2017. No. 2. Pp. 57–61. [Shchepachev V.A. Otsenka effektivnosti deyatel'nosti organov mestnogo samoupravleniya kak forma obshchestvennogo kontrolya // Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo. 2017. № 2. S. 57–61.] – (In Rus.)
3. Kozodubov A.A. The implementation of direct democracy forms in local government // State power and local government. 2019. No. 6. Pp. 27–31. [Kozodubov A.A. Realizatsiya form neposredstvennoy demokratii pri osushchestvlenii mestnogo samoupravleniya // Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie. 2019. № 6. S. 27–31.] – (In Rus.)
4. On setting a survey of citizens in the municipality of the "city of Ekaterinburg": Resolution of the Ekaterinburg City Duma of 24.09.2019 No. 43/21 // Official website of the Ekaterinburg City Duma. URL: https://www.egd.ru/docs/acts/_aview_b7093 (date of reference: 12.04.2020). [O naznachenii oprosa grazhdan v munitsipal'nom obrazovanii «Gorod Ekaterinburg»: Reshenie Ekaterinburgskoy Gorodskoy Dumy ot 24.09.2019 №43/21 // Ofitsial'nyy sayt Ekaterinburgskoy gorodskoy Dumy. URL: https://www.egd.ru/docs/acts/_aview_b7093 (data obrashcheniya: 12.04.2020).] – (In Rus.)
5. On approval of the Regulation "On the procedure of conducting a survey of citizens in the municipality of "the city of Ekaterinburg": Resolution of the Ekaterinburg City Duma of 02.14.2006 No. 10/19 // Bulletin of the Ekaterinburg City Duma. 18.02.2006. No. 106. [Ob utverzhdenii polozheniya «O poryadke provedeniya oprosa grazhdan v munitsipal'nom obrazovanii «Gorod Ekaterinburg»: Reshenie Ekaterinburgskoy gorodskoy Dumy ot 14.02.2006 № 10/19 // Vestnik Ekaterinburgskoy gorodskoy Dumy. 18.02.2006. № 106.] – (In Rus.)
6. On basic guarantees of electoral rights and the right to participate in a referendum of citizens of the Russian Federation: Federal Law of 12.06.2002 No. 67-FL // Parliamentary newspaper. 15.06.2002. No. 110–111. [Ob osnovnykh garantiyakh izbiratel'nykh prav i prava na uchastie v referendumе grazhdan Rossiyskoy Federatsii: Federal'nyy zakon ot 12.06.2002 № 67-FZ // Parliamentskaya gazeta. 15.06.2002. № 110–111.] – (In Rus.)
7. On approval of the Procedure of setting and conducting a survey of citizens in the territory of the Lukhovitsy urban district of the Moscow region: Resolution of the Council of Deputies of the Lukhovitsy urban district of the Moscow region of 18.07.2019 No. 787/81 // Lukhovitsky inter-municipal bulletin. 26.07.2019. No. 30. [Ob utverzhdenii poryadka naznacheniya i provedeniya oprosa grazhdan na territorii gorodskogo okruga Lukhovitsy Moskovskoy oblasti: Reshenie Soveta deputatov gorodskogo okruga Lukhovitsy Moskovskoy oblasti ot 18.07.2019 № 787/81 // Lukhovitskiy mezhmunitsipal'nyy vestnik. 26.07.2019. № 30.] – (In Rus.)
8. On approval of the Regulation on the procedure for setting and conducting a survey of citizens: Resolution of the Karatuzsky District Council of Deputies of the Krasnoyarsk territory of 20.06.2013 No. R-211 // Znamya truda. 30.07.2013. No. 61/1. Special issue. [Ob utverzhdenii polozheniya «O poryadke naznacheniya i provedeniya oprosa grazhdan»: Reshenie Karatuzskogo rayonnogo Soveta deputatov

Krasnoyarskogo kraya ot 20.06.2013 № R-211 // Znamya truda. 30.07.2013. № 61/1. Spetsvy-pusk.] – (In Rus.)

9. On the Procedure of setting and conducting a survey of citizens in the urban district with the intra-urban division “the city of Makhachkala”: Resolution of the Meeting of Deputies of the urban district with the intra-urban division “the city of Makhachkala” of 30.06.2016 No. 10-9 // Makhachkalinskie Izvestia. 15.07.2016. No. 28. [O poryadke naznacheniya i provedeniya oprosa grazhdan v gorodskom okruge s vnutrigorodskim deleniem «Gorod Makhachkala»: Reshenie Sobraniya deputatov gorodskogo okruga s vnutrigorodskim deleniem «Gorod Makhachkala» ot 30.06.2016 № 10-9 // Makhachkalinskie izvestiya. 15.07.2016. № 28.] – (In Rus.)

10. On approval of the Regulation “On the procedure for setting and conducting a survey of citizens in the town of Tynda”: Resolution of the Tynda City Duma of 28.06.2012 No. 523 // Avangard. 03.07.2012. No. 28. [Ob utverzhdenii polozheniya «O poryadke naznacheniya i provedeniya oprosa grazhdan v gorode Tynde»: Reshenie Tyndinskoy gorodskoy Dumy ot 28.06.2012 № 523 // Avangard. 03.07.2012. № 28.] – (In Rus.)

11. On approval of the Regulation on the procedure of conducting a survey of citizens in the municipality of “the urban settlement of Ostashkov”: Resolution of the Council of Deputies of the municipal entity of “the urban settlement of Ostashkov” of 27.08.2014 No. 60 // Seliger. 05.09.2014. No. 37. [Ob utverzhdenii polozheniya «O poryadke provedeniya oprosa grazhdan v munitsipal’nom obrazovanii „Gorodskoe poselenie g. Ostashkov“»: Reshenie Soveta deputatov MO «Gorodskoe poselenie g. Ostashkov» ot 27.08.2014 № 60 // Seliger. 05.09.2014. № 37.] – (In Rus.)

12. The agreement between the Russian Federation and the Kyrgyz Republic on the legal status of the citizens of the Russian Federation permanently residing in the territory of the Kyrgyz Republic and the citizens of the Kyrgyz Republic permanently residing in the territory of the Russian Federation // Bulletin of international treaties. 2001. No. 5. Pp. 74–78. [Dogovor mezhdru Rossiyskoy Federatsiyey i Kirgizskoy Respublikoy o pravovom statusе grazhdan Rossiyskoy Federatsii, postoyanno prozhivayushchikh na territorii Kirgizskoy Respubliki, i grazhdan Kirgizskoy Respubliki, postoyanno prozhivayushchikh na territorii Rossiyskoy Federatsii» // Byulleten’ mezhdunarodnykh dogovorov. 2001. № 5. S. 74–78.] – (In Rus.)

13. The agreement between the Russian Federation and Turkmenistan on the legal status of the citizens of the Russian Federation permanently residing in the territory of Turkmenistan, and the citizens of Turkmenistan permanently residing in the territory of the Russian Federation // Bulletin of international treaties. 1997. No. 11. Pp. 53–57. [Dogovor mezhdru Rossiyskoy Federatsiyey i Turkmenistanom o pravovom statusе grazhdan Rossiyskoy Federatsii, postoyanno prozhivayushchikh na territorii Turkmenistana, i grazhdan Turkmenistana, postoyanno prozhivayushchikh na territorii Rossiyskoy Federatsii» // Byulleten’ mezhdunarodnykh dogovorov. 1997. № 11. S. 53–57.] – (In Rus.)

14. On the Regulation on the procedure for setting and conducting a survey of citizens in the territory of the Khasansky municipal district: Resolution of the Duma of the Khasansky district of 17.06.2005 No. 246 // Bulletin of municipal legal acts of the Khasansky municipal district. August 2005. No. 2. [O polozhenii «O poryadke naznacheniya i provedeniya oprosa grazhdan na territorii Khasanskogo munitsipal’nogo rayona»: Reshenie Dumy Khasanskogo rayona ot 17.06.2005 № 246 // Byulleten’ munitsipal’nykh pravovykh aktov Khasanskogo munitsipal’nogo rayona. August, 2005. № 2.] – (In Rus.)

15. On approval of the Regulation “On conducting a survey of citizens in the territory of the Polevskoy urban district: Resolution of the Duma of the municipal entity of “the town of Polevskoy” of 29.09.2005, No. 52 // Dialogue. 11.10.2005. No. 82–83. [Ob utverzhdenii polozheniya «O provedenii oprosa grazhdan na territorii Polevskogo gorodskogo okruga»: Reshenie Dumy MO «G. Polevskoy» ot 29.09.2005 № 52 // Dialogue. 11.10.2005. № 82–83.] – (In Rus.)

16. On approval of the Regulation on the procedure of setting and conducting a survey of citizens: Resolution of the Council of Deputies of the Domodedovo Municipal District of 31.03.2010 No. 1-4/276 // Prizyv. 10.04.2010. No. 122–125. [Ob utverzhdenii polozheniya «O poryadke naznacheniya i provedeniya oprosa grazhdan»: Reshenie Soveta deputatov gorodskogo okruga Domodedovo MO ot 31.03.2010 № 1-4/276 // Prizyv. 10.04.2010. № 122–125.] – (In Rus.)

17. On the survey of citizens in the municipality “Ozersk urban district: Resolution of the Ozersk district Council of Deputies of 28.10.2014 No. 25 // Znamya truda. 16.12.2014. No. 93. [Ob oprose grazhdan v munitsipal’nom obrazo-

vanii «Ozerskiy gorodskoy okrug»: Reshenie Ozer-skogo rayonnogo Soveta deputatov ot 28.10.2014 № 25 // Znamya truda. 16.12.2014. № 93.] – (In Rus.)

18. On the Procedure of setting and conducting a survey of citizens in the municipality of “the city of Saratov”: Resolution of the Saratov City Council of 16.05.2006 No. 3-16 // Saratovskaya panorama. 27.05.2006. No. 19 (70). Special issue. [O poryadke naznacheniya i provedeniya oprosa grazhdan v munitsipal’nom obrazovanii «Gorod Saratov»: Reshenie Saratovskoy gorodskoy Dumy ot 16.05.2006 № 3-16 // Saratovskaya panorama. 27.05.2006. № 19 (70). Spetsvypusk.] – (In Rus.)

19. On approval of the Regulation of setting and conducting a survey of citizens: Resolution of the Khabarovsk City Duma of 19.04.2005 No. 66 // Collection of regulatory acts of the administration of the city of Khabarovsk and the Khabarovsk City Duma. 20.05.2005. No. 4. [Ob utverzhdenii polozheniya «O poryadke provedeniya oprosa grazhdan»: Reshenie Khabarovskoy gorodskoy Dumy ot 19.04.2005 № 66 // Sbornik normativnykh aktov administratsii goroda Khabarovska i Khabarovskoy gorodskoy Dumy. 20.05.2005. № 4.] – (In Rus.)

20. On approval of the Procedure of setting and conducting a survey of citizens in the territory of the municipal unit of the municipal district of “the city of Komsomolsk-on-Amur”: Resolution of the Komsomolsk-on-Amur City Duma of 22.07.2005 No. 122 // Dalnevostochnyi Komsomolsk. 16.08.2005. No. 61. [Ob utverzhdenii poryadka naznacheniya i provedeniya oprosa grazhdan na territorii munitsipal’nogo obrazovaniya gorodskogo okruga «Gorod Komsomol’sk-na-Amure»: Reshenie Komsomol’skoy-na-Amure gorodskoy Dumy ot 22.07.2005 № 122 // Dal’nevostochnyy Komsomol’sk”. 16.08.2005. № 61.] – (In Rus.)

21. On approval of the Regulation on the procedure of conducting a survey of citizens in the “Alapaevskoe” municipal unit: Resolution of the Duma of the Alapaevskoe municipal unit of 24.04.2009 No. 194 // Alapaevskaya iskra. 14.05.2009. No. 50. [Ob utverzhdenii polozheniya «O poryadke provedeniya oprosa grazhdan v munitsipal’nom obrazovanii „Alapaevskoe“»: Reshenie Dumy munitsipal’nogo obrazovaniya Alapaevskoe ot 24.04.2009 № 194 // Alapaevskaya iskra. 14.05.2009. № 50.] – (In Rus.)

22. On approval of the Regulation on the procedure of setting and conducting a survey of citi-

zens in the territory of the city of Serdobsk, Serdobsky district of the Penza region: Resolution of the Meeting of representatives of the city of Serdobsk in the Serdobsky district of 24.05.2012 No. 447-56/2 // Bulletin of the city of Serdobsk. 25.05.2012. No. 20. [Ob utverzhdenii polozheniya «O poryadke naznacheniya i provedeniya oprosa grazhdan na territorii goroda Serdobska Serdobskogo rayona Penzenskoy oblasti»: Reshenie Sobraniya predstaviteley g. Serdobska Serdobskogo rayona ot 24.05.2012 № 447-56/2 // Vestnik goroda Serdobska. 25.05.2012. № 20.] – (In Rus.)

23. On approval of the Regulation on the survey of citizens in the territory of the Kachkanar municipal district: Resolution of the Duma of the Kachkanar municipal district of 27.09.2012 No. 64 // Kachkanarskoe vremya. 05.10.2012. No. 39. [Ob utverzhdenii polozheniya «Ob oprose grazhdan na territorii Kachkanarskogo gorodskogo okruga»: Reshenie Dumy Kachkanarskogo gorodskogo okruga ot 27.09.2012 № 64 // Kachkanarskoe vremya. 05.10.2012. № 39.] – (In Rus.)

24. On approval of the Regulation on the procedure of conducting a survey of citizens in the territory of the urban district of Nizhnyaya Salda: Resolution of the Duma of the urban district of Nizhnyaya Salda of 18.03.2010 No. 35/2 // City Bulletin - Nizhnyaya Salda. 01.04.2010. No. 13. [Ob utverzhdenii polozheniya «O poryadke provedeniya oprosa grazhdan na territorii gorodskogo okruga Nizhnyaya Salda»: Reshenie Dumy gorodskogo okruga Nizhnyaya Salda ot 18.03.2010 № 35/2 // Gorodskoy vestnik – Nizhnyaya Salda. 01.04.2010. № 13.] – (In Rus.)

25. On approval of the Regulation on the procedure of setting and conducting a survey of citizens in the territory of a municipality “the municipal settlement of Kola” of the Kola district: Resolution of the Council of Deputies the municipal settlement of Kola of 24.08.2017 No. 48/375 // The “Bulletin of Kola” newsletter. 25.08.2017. No. 8. [Ob utverzhdenii polozheniya «O poryadke naznacheniya i provedeniya oprosa grazhdan na territorii munitsipal’nogo obrazovaniya gorodskoe poselenie Kola Kol’skogo rayona»: Reshenie Soveta deputatov MO gorod Kola ot 24.08.2017 № 48/375 // Informatsionnyy byulleten’ «Vestnik Koly». 25.08.2017. № 8.] – (In Rus.)

26. On the Procedure of informing survey participants when conducting a survey of citizens in the municipality of “the city of Ekaterinburg”: Resolution of the Election Commis-

sion of the municipality of “the city of Ekaterinburg” of 25.09.2019 No. ОК-1/3 // Official website of the Election Commission of the municipality of “the city of Ekaterinburg”. URL: <http://izkom.ezburg.ru/about/docs/> (date of access 14.04.2020). [O poryadke osushchestvleniya informirovaniya uchastnikov oprosa pri provedenii oprosa grazhdan v munitsipal’nom obra-

zovanii «Gorod Ekaterinburg»: Postanovlenie Izbiratel’noy komissii munitsipal’nogo obrazovaniya «Gorod Ekaterinburg» ot 25.09.2019 № ОК-1/3 // Ofitsial’nyy sayt Izbiratel’noy komissii munitsipal’nogo obrazovaniya «Gorod Ekaterinburg». URL: <http://izkom.ezburg.ru/about/docs/> (data obrashcheniya 14.04.2020).] – (In Rus.)

СОБЛЮДЕНИЕ ОРГАНАМИ ВЛАСТИ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА НА ТЕРРИТОРИИ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (НА ПРИМЕРЕ ЕКАТЕРИНБУРГА)

УДК: 342.7:352.075(470.54-25)

ГРНТИ: 10.15.59

ББК: 67.400.7+67.400.32

Код ВАК: 12.00.02

А.Е. Шукин

Российская академия народного хозяйства и
государственной службы при Президенте РФ,
Екатеринбург, Россия

И.В. Выдрин

Российская академия народного хозяйства и
государственной службы при Президенте РФ,
Екатеринбург, Россия
AuthorID: 292011

АННОТАЦИЯ:

Статья посвящена вопросам регулирования общественных отношений в сфере соблюдения органами местного самоуправления прав и свобод человека и гражданина на территории муниципального образования. Особое внимание уделено проблеме взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления по соблюдению и защите прав и свобод человека и гражданина. Данный аспект в статье рассмотрен на примере муниципального образования «Город Екатеринбург».

Анализируются поправки в Конституцию РФ от января-марта 2020 г., которые предполагают отказ от полномочий органов муниципальной власти в сфере охраны общественного порядка, что, по меньшей мере, вызывает удивление. В настоящее время органы местного самоуправления обязаны содействовать гражданам и их объединениям, участвующим в охране общественного порядка, создавать условия для деятельности народных дружин, осуществлять мероприятия по территориальной и гражданской обороне, профилактике экстремизма и терроризма. Исключение на этом фоне функции по охране общественного порядка из их ведения представляется авторам нонсенсом. В этой связи делается вывод о том, что подобное ограничение сферы деятельности местного самоуправления ведет к их зависимости от органов государственной власти в данной сфере правоотношений, создает предпосылки к нарушению прав и свобод человека и гражданина на территории муниципальных образований. Кроме того, указанные изменения окончательно перечеркивают перспективу создания муниципальной милиции, что приведет к новой волне законодательных новшеств, направленных на приведение существующих нормативных положений требованиям обновленной Конституции РФ.

В статье анализируются федеральное законодательство о местном самоуправлении, полиции, муниципальные правовые акты, принятые органами местного самоуправления города Екатеринбурга. Применяются обще- и частнонаучные методы исследования: прогнозирования, статистический, формально-юридический, технико-юридический.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: права и свободы человека и гражданина, охрана общественного порядка, общественная безопасность, органы государственной власти, органы местного самоуправления, полиция, муниципальная милиция.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ:

Андрей Евгеньевич Щукин, Уральский институт управления, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, 620144, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 Марта, 66, a_e_shchukin@mail.ru

Игорь Вячеславович Выдрин, доктор юридических наук, профессор, Уральский институт управления, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, 620144, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 Марта, 66, igor.vydrin@ui.ranepa.ru

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ: Щукин А.Е., Выдрин И.В. Соблюдение органами власти прав и свобод человека и гражданина на территории муниципального образования в Российской Федерации (на примере Екатеринбурга) // Муниципалитет: экономика и управление. 2020. № 2 (31). С. 30–38.

Конституция Российской Федерации включает в основы конституционного строя принцип, согласно которому «человек, его права и свободы являются высшей ценностью» [1, ст. 2]. Его закрепление обусловило конституционную обязанность государства по признанию, соблюдению и защите прав и свобод человека и гражданина, что вполне объяснимо и логично: конституционные ценности следует оберегать всей мощью государственной машины, в том числе организационно-правовыми средствами (способами), которыми она располагает. Значительная часть прав и свобод граждан реализуется в муниципальных образованиях, т.е. в территориях, являющихся естественной средой жизнедеятельности подавляющего большинства людей. Одной из форм обеспечения и защиты личных и гражданских прав является осуществление непосредственной функции государства — охраны общественного порядка, — зародившейся с момента его появления.

Под общественным порядком в научной литературе обычно понимается «состояние урегулированности общественных отношений, основанное на реализации всех социальных норм и принципов» [2, с. 269]. Определенный общественный порядок, включающий согласно М. В. Баглаю формы собственности, организацию экономики, политическую систему, социальные отношения, складывается «через права свободного человека» [3, с. 18]. Вот по-

чему в рамках обеспечения общественного порядка защите подлежат непосредственные права и свободы человека и гражданина.

Данная концепция находит отражение в ч. 1 ст. 132 Конституции РФ, однозначно указывающей на осуществление органами местного самоуправления на своей территории охраны общественного порядка. Таким образом, конституционное понятие «охрана общественного порядка», учитывая данную норму, подразумевает реализацию функции органами местного самоуправления как по защите прав и свобод лиц, проживающих в муниципальных образованиях, так и более широкие меры по обеспечению законности, правопорядка и общественной безопасности.

Это положение нашло подтверждение в Федеральном законе от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [4]. Одним из вопросов местного значения данный закон определяет организацию охраны общественного порядка на территории муниципальных районов (ст. 15), а также в муниципальных и городских округах (ст. 16).

В развитие законодательства органы местного самоуправления принимают собственные муниципальные правовые акты, направленные на объединение усилий государственных, местных и общественных организаций и правоохранительных органов для создания общественно-безопасной среды жизнедеятельно-

сти населения. Так, постановлением Администрации города Екатеринбурга от 30.09.2016 № 1962 утверждена муниципальная программа «Безопасность жизнедеятельности населения в муниципальном образовании „Город Екатеринбург“ на 2017–2020 годы», которая принималась с учетом рекомендаций управления Министерства внутренних дел РФ по городу Екатеринбургу. Частью данной программы является подпрограмма «Участие в обеспечении общественного порядка, профилактики правонарушений, терроризма и экстремизма, взаимодействие с органами военного управления и правовое воспитание населения в муниципальном образовании „Город Екатеринбург“ на 2017–2020 годы». Она содержит целый спектр вопросов профилактики правонарушений в этой муниципальной территории.

Однако в настоящее время охрана общественного порядка осуществляется специальной системой правоохранительных органов, в состав которой входит и полиция, являющаяся «составной частью единой централизованной системы федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел» [5, ч. 1, ст. 4]. В соответствии с ч. 1 ст. 1 Федерального закона от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции» она предназначена для защиты жизни, здоровья, прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, в том числе и путем осуществления охраны общественного порядка. Полиция в пределах своих полномочий оказывает содействие органам местного самоуправления и их должностным лицам в защите их прав (ч. 3 ст. 1). В то же время муниципальные органы и должностные лица должны оказывать содействие полиции при выполнении возложенных на нее обязанностей (ч. 4 ст. 10). В рамках взаимодействия полиция обязана:

– при проведении на соответствующих территориях муниципальных образований собраний, митингов, демонстраций, шествий и других публичных мероприятий обеспечивать совместно с представителями власти, безопасность граждан и общественный порядок (п. 6 ч. 1 ст. 12);

– принимать меры по пресечению в ходе избирательных кампаний и референдумов незаконной агитации, информировать изби-

рательные комиссии и комиссии референдума о фактах выявленных нарушений и принятых в связи с этим мерах; предоставлять по запросам избирательных комиссий сведения о наличии неснятой или непогашенной судимости у лиц, являющихся кандидатами на выборные государственные и муниципальные должности; осуществлять охрану избирательных участков; участвовать в обеспечении безопасности граждан и общественного порядка в помещениях для голосования и на территориях вокруг них (п. 31 ч. 1 ст. 12);

– оказывать содействие государственным и муниципальным органам власти, депутатам, зарегистрированным кандидатам, членам избирательных комиссий (комиссий референдума), представителям общественных объединений в осуществлении их законной деятельности, если им оказывается противодействие или угрожает опасность; информировать высших должностных лиц субъектов РФ и глав муниципальных образований о состоянии правопорядка на соответствующей территории (п. 36 ч. 1 ст. 12);

– предоставлять по межведомственным запросам органов государственной власти и местного самоуправления, предоставляющих государственные или муниципальные услуги, сведения о наличии у лица непогашенной или неснятой судимости (п. 39 ч. 1 ст. 12).

Кроме того, в целях реализации принципов открытости и публичности, создания условий для обеспечения права граждан, общественных объединений и организаций, государственных и муниципальных органов на получение достоверной информации о деятельности полиции, в соответствии с ч. 3 ст. 8 Федерального закона «О полиции», начальник управления, отдела, отделения МВД России по району, городу и иному муниципальному образованию, в том числе по нескольким муниципальным образованиям, начальник управления, отдела, отделения МВД России на части территории административно-территориального центра субъекта Российской Федерации отчитывается перед представительным органом муниципального образования (нескольких муниципальных образований) о деятельности подчиненного органа внутренних дел не реже одного раза в год [6, п. 15].

Органы местного самоуправления в соответствии с законодательством вправе осуществлять по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов расходы на реализацию возложенных на полицию обязанностей по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности (ч. 2 ст. 47). Они обязаны предоставлять в пределах границ муниципальных образований сотруднику полиции, замещающему должность участкового уполномоченного полиции, помещения для работы на обслуживаемом административном участке (ч. 7 ст. 48). Общий объем бюджетных затрат Екатеринбурга на эти цели в 2018 г. составил 45 794 тыс. руб., направленных, в том числе, на приобретение и ремонт помещений для обеспечения деятельности участковых уполномоченных полиции, организацию деятельности добровольных народных дружин, развитие аппаратно-программного комплекса «Безопасный город» [7]. На аналогичные цели в 2019 г. Екатеринбург израсходовал 32 264 тыс. руб. [8].

Таким образом, органы местного самоуправления, взаимодействуя со специальными органами, осуществляющими правоохранительную деятельность на территории муниципальных образований, тем самым только частично реализуют свою конституционную обязанность, предусмотренную ч. 1 ст. 132 Конституции РФ. Непосредственную же охрану общественного порядка в муниципальном образовании органы местного самоуправления, согласно п. 8 ч. 1 ст. 15 и п. 9 ч. 1 ст. 16 Федерального закона № 131-ФЗ, должны осуществлять силами муниципальной милиции.

Следует заметить, что закон, определяющий порядок организации и деятельности муниципальной милиции, в настоящее время все еще не принят. Это обстоятельство отсрочило вступление в силу вышеуказанного положения на неопределенный срок до принятия соответствующего закона [4, абз. 2 ч. 3 ст. 83].

Проблема создания муниципальной милиции, приводящая к децентрализации правоохранительной системы, не раз обсуждалась в научных кругах. Сторонники создания муниципальной милиции отмечали, что в настоящее время произошла монополизация охраны общественного порядка централизованной госу-

дарственной структурой — полицией. Данный факт игнорирует наличие одной из конституционных форм организации публичной власти — местного самоуправления, а также еще более «отдаляет» их от управления органами охраны правопорядка и снижает порог их ответственности за состояние общественного порядка и общественной безопасности на соответствующих территориях. В настоящее время, считают они, речь идет не столько о децентрализации современной полиции, сколько о демонополизации правоохранительной функции, а применительно к возможностям ее реализации органами местного самоуправления — функции охраны общественного порядка. Создание нового правоохранительного института приблизит правоохранительную деятельность к потребностям граждан и конкретных поселенческих обществ, повысит подотчетность органов охраны правопорядка гражданам, а также уровень доверия к ним со стороны населения и в целом положительно скажется на состоянии безопасности граждан и общественного порядка в стране [9].

Противники создания муниципальной милиции прогнозируют в случае осуществления данного проекта возникновение ряда проблем государственного масштаба. Позиция Министерства внутренних дел по данному вопросу заключается в следующем. Во-первых, реформирование правоохранительной системы потребует значительных финансовых средств и иных материальных ресурсов. Во-вторых, этот процесс невозможен без колоссальной работы по пересмотру как законодательства в сфере уголовного, уголовно-процессуального, административного, бюджетного права, оперативно-розыскной деятельности, общих принципов организации местного самоуправления, так и ведомственных нормативных правовых актов. Кроме того, эксперты МВД подвергли сомнению положительный эффект реализации данного проекта, акцентируя внимание на значительный риск утери контроля при этом над криминогенной ситуацией в стране, что приведет к снижению уровня общественной безопасности на территориях муниципальных образований, а следовательно, и к росту нарушений прав и свобод человека и гражданина [10]. Вместе с тем представители МВД при-

знают, что идея создания муниципальной милиции в принципе является конституционной и соответствует законодательству. По мнению замглавы МВД И. Зубова, «в связи с сокращением полиции плотность присутствия полиции в малых населенных пунктах низка, плюс существует нехватка личного состава для патрулирования улиц. Такую нехватку можно заполнить либо дружинниками, либо муниципальными милиционерами» [11].

Тем не менее, подготовленный депутатами фракции «Справедливая Россия» проект федерального закона «О муниципальной милиции в Российской Федерации» дважды отклонился Государственной Думой. В 2014 г. в связи с несоблюдением требований ч. 3 ст. 104 Конституции РФ и ст. 105 Регламента Государственной Думы (отсутствует заключение Правительства РФ). В 2018 г. после дискуссии на заседании Государственной Думы проект был отклонен в первом чтении в связи с игнорированием голосования большинством депутатов нижней палаты парламента по данному вопросу [12].

Далее, оппоненты создания муниципальной милиции, а следовательно, и децентрализации правоохранительной системы решили пойти другим путем. Как известно, в настоящее время принят Федеральный закон от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» [13], в соответствии с которым ч. 1 ст. 132 Конституции РФ изложена в новой редакции, исключая самостоятельное осуществление органами местного самоуправления охраны общественного порядка.

Примечательно, что автором соответствующей поправки явился не глава государства, а группа депутатов Государственной Думы и членов Совета Федерации: П. В. Крашенинников, А. М. Макаров, А. А. Клишас, К. И. Косачев [14]. После одобрения конституционных поправок и вступления их в силу (в этом нет сомнений) соответствующие нормы Федерального закона об общих принципах организации местного самоуправления, в которых отражено осуществление муниципальной милицией охраны общественного порядка, будут исключены из его текста.

Обращает внимание, что соответствующая поправка не обсуждалась ни общественностью, ни специалистами. Не высказали отношения к этой важной теме и профильные комитеты Государственной Думы и Совета Федерации в вопросах местного самоуправления.

Вкупе с обновленной ч. 3 ст. 132 Конституции РФ, предусматривающей вхождение органов местного самоуправления и государственной власти регионов в единую систему публичной власти, тенденция централизации властных полномочий и огосударствления местного самоуправления приобретает законченный вид.

Таким образом, ограничение полномочий органов местного самоуправления с очевидностью ведет к сужению сферы их деятельности, а также к существенному ослаблению контроля над состоянием охраны общественного порядка на территории муниципальных образований. Это в свою очередь может привести к нарушению основных прав и свобод российских граждан.

ЛИТЕРАТУРА

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ, 04.08.2014, № 31, ст. 4398.

2. Перевалов В.Д. Теория государства и права: Учебник. М.: Высшее образование, 2005.

3. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации : учеб. для вузов. М.: Норма, 2007.

4. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru/> (дата обращения: 14.03.2020).

5. О полиции: Федеральный закон от 7 фев-

раля 2011 года № 3-ФЗ // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru/> (дата обращения: 14.03.2020).

6. Инструкция по организации и проведению отчетов должностных лиц территориальных органов МВД России (утверждена приказом МВД России от 30 августа 2011 г. № 975) // СПС КонсультантПлюс. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 07.05.2020).

7. Об отчете начальника Управления Министерства внутренних дел Российской Федерации по городу Екатеринбург за 2018 год: Решение Екатеринбургской городской Думы от 26 февраля 2019 г. № 38 // Официальный сайт Екатеринбургской городской Думы. URL: https://www.egd.ru/docs/acts/_aview_b7001 (дата обращения: 07.05.2020).

8. Об отчете начальника Управления Министерства внутренних дел Российской Федерации по городу Екатеринбург за 2019 год: Решение Екатеринбургской городской Думы от 25 февраля 2020 г. № 9 // Официальный сайт Екатеринбургской городской Думы. URL: https://www.egd.ru/docs/acts/_aview_b7165 (дата обращения: 07.05.2020).

9. О муниципальной милиции в Российской Федерации: Пояснительная записка к проекту федерального закона от 5 октября 2016 г. № 385-7 // СОЗД ГАС «Законотворчество». URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/385-7> (дата обращения: 07.05.2020).

10. МВД России рассмотрены предложения

экспертов о необходимости создания муниципальной милиции // Официальный сайт МВД России. URL: <https://мвд.рф/news/item/19890901> (дата обращения: 13.03.2020).

11. Петров И.В. МВД не увидели необходимости в создании муниципальной милиции // ФГБУ «Редакция «Российской газеты». URL: <https://rg.ru/2016/10/14/v-mvd-poka-ne-uvidei-neobhodimosti-v-sozdanii-municipalnoj-milicii.html> (дата обращения: 07.05.2020).

12. О проекте федерального закона № 385-7 «О муниципальной милиции в Российской Федерации»: Стенограмма заседания Государственной Думы Российской Федерации 7 созыва от 15.02.2018 № 99 // СОЗД ГАС «Законотворчество». URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/385-7> (дата обращения: 13.03.2020).

13. О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти: Федеральный закон о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ // СОЗД ГАС «Законотворчество». URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/885214-7/> (дата обращения: 20.04.2020).

14. Таблица № 1 поправок, рекомендуемых Комитетом Государственной Думы по государственному строительству и законодательству к принятию: к проекту закона РФ о поправке к Конституции РФ № 885214-7 «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации публичной власти» // СОЗД ГАС «Законотворчество». URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/885214-7> (дата обращения: 20.04.2020).

OBSERVANCE BY THE AUTHORITIES OF HUMAN AND CIVIL RIGHTS AND FREEDOMS IN A MUNICIPAL TERRITORY OF THE RUSSIAN FEDERATION (EXEMPLIFIED BY EKATERINBURG)

A.E. Shchukin

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

I.V. Vydrin

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

ABSTRACT:

The article is devoted to the issues of public relations regulation in the field of observance by local governments of the human rights and freedoms in the municipal territory. The focus is on

the problem of interaction between state authorities and local government in terms of observance and protection of human and civil rights and freedoms. The authors consider this aspect using the municipal entity of “the city of Ekaterinburg” as an example.

The article analyzes amendments to the Constitution of the Russian Federation of January – March 2020, which imply the renunciation of powers of municipal authorities in the field of public order protection, which is, at least, surprising. Currently, local governments must assist citizens and their associations, involved in the public order protection, in creating conditions for the popular squads’ activity, carrying out measures for territorial and civil defense and extremism and terrorism prevention. In this context the authors consider the elimination of the function of protecting public order from their jurisdiction to be the utter nonsense. In this respect, a conclusion is made that such a limitation of the scope of local government activity leads to their dependence on public authorities in the field of legal relations, creates the prerequisites for the violation of human and civil rights and freedoms in the territory of municipalities. Moreover, these changes completely cross out the prospect of creating a municipal militia, which will lead to a new wave of legislative innovations aimed at bringing the existing regulations to the requirements of the updated Constitution of the Russian Federation.

The article analyzes the federal legislation on local government, police, municipal legal acts adopted by local authorities of the city of Ekaterinburg. General and specific scientific research methods are used: forecasting, statistical, formal-legal and technical-legal.

KEYWORDS: human and civil rights and freedoms, public order protection, public safety, public authorities, local bodies, police, municipal police.

AUTHORS’ INFORMATION:

Andrey E. Shchukin, Ural Institute of Management, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration,
62, 8 Marta Str., Ekaterinburg, 620144, Russia, a_e_shchukin@mail.ru

Igor V. Vydrin, Dr. Sci. (Law), Professor, Ural Institute of Management, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration,
62, 8 Marta Str., Ekaterinburg, 620144, Russia, igor.vydrin@ui.ranepa.ru

FOR CITATION: Shchukin A.E., Vydrin I.V. Observance by the authorities of human and civil rights and freedoms in a municipal territory of the Russian Federation (exemplified by Ekaterinburg) // Municipality: Economics and Management. 2020. № 2 (31). P. 30–38.

REFERENCES

1. The Constitution of the Russian Federation (adopted by popular vote on 12.12.1993) (as amended by the Laws of the Russian Federation on amendments to the RF Constitution of 30.12.2008 No. 6-FCL, 30.12.2008 No. 7-FCL of 05.02.2014 No. 2-FCL, of 21.07.2014 No. 11-FCL) // Collected legislation of the Russian Federation, 04.08.2014, No. 31, Art. 4398. [Konstitutsiya Rossiyskoy Federatsii (prinyata vsenarodnym golosovaniem 12.12.1993) (s uchetom popravok, vnesennykh Zakonami RF o popravkakh k Konstitutsii RF ot 30.12.2008 № 6-FKZ, ot 30.12.2008 № 7-FKZ, ot 05.02.2014 № 2-FKZ, ot 21.07.2014 № 11-FKZ) // Sobranie zakonodatel'stva RF, 04.08.2014, № 31, st. 4398.] – (In Rus.)
2. Perevalov V.D. Theory of state and law: course book. M.: Higher education, 2005. [Perevalov V.D. Teoriya gosudarstva i prava: Uchebnik. M.: Vysshee obrazovanie, 2005.] – (In Rus.)
3. Baglay M.V. Constitutional law of the Russian Federation: course book for universities. M.: Norma, 2007. [Baglay M.V. Konstitutsionnoe pravo Rossiyskoy Federatsii : ucheb. dlya vuzov. M.: Norma, 2007.] – (In Rus.)
4. On general principles of the local government organization in the Russian Federation: Federal Law of 06.10.2003 No. 131-FL // Official Internet portal of legal information. URL:

<http://www.pravo.gov.ru/>(date of reference: 14.03.2020). [Ob obshchikh printsipakh organizatsii mestnogo samoupravleniya v Rossiyskoy Federatsii: Federal'nyy zakon ot 6 oktyabrya 2003 goda № 131-FZ // Ofitsial'nyy internet-portal pravovoy informatsii. URL: <http://www.pravo.gov.ru/> (data obrashcheniya: 14.03.2020).] – (In Rus.)

5. On the police: Federal Law of 07.02.2011 No. 3-FL // Official Internet portal of legal information. URL: <http://www.pravo.gov.ru/> (date of reference: 14.03.2020). [O politzii: Federal'nyy zakon ot 7 fevralya 2011 goda № 3-FZ // Ofitsial'nyy internet-portal pravovoy informatsii. URL: <http://www.pravo.gov.ru/> (data obrashcheniya: 14.03.2020).] – (In Rus.)

6. Instructions for reporting of officials of territorial bodies of the Ministry of Internal Affairs of Russia (approved by order of the Ministry of Internal Affairs of Russia of 30.08.2011 No. 975) // RLS Consultant Plus. URL: <http://www.consultant.ru> (date of reference: 07.05.2020). [Instruktsiya po organizatsii i provedeniyu otchetov dolzhnostnykh lits territorial'nykh organov MVD Rossii (utverzhdena prikazom MVD Rossii ot 30 avgusta 2011 g. № 975) // SPS Konsul'tantPlyus. URL: <http://www.consultant.ru> (data obrashcheniya: 07.05.2020).] – (In Rus.)

7. On the report of the head of the Office of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation in the city of Ekaterinburg for 2018: Resolution of the Ekaterinburg City Duma of 26.02.2019 No. 38 // Official website of the Ekaterinburg City Duma. URL: https://www.egd.ru/docs/acts/_aview_b7001 (date of reference: 07.05.2020). [Ob otchete nachal'nika Upravleniya Ministerstva vnutrennikh del Rossiyskoy Federatsii po gorodu Ekaterinburgu za 2018 god: Reshenie Ekaterinburgskoy gorodskoy Dumy ot 26 fevralya 2019 g. № 38 // Ofitsial'nyy sayt Ekaterinburgskoy gorodskoy Dumy. URL: https://www.egd.ru/docs/acts/_aview_b7001 (data obrashcheniya: 07.05.2020).] – (In Rus.)

8. On the report of the head of the Office of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation in the city of Ekaterinburg for 2019: Resolution of the Ekaterinburg City Duma of 25.02.2020 No. 9 // Official website of the Ekaterinburg City Duma. URL: https://www.egd.ru/docs/acts/_aview_b7165 (date of reference: 07.05.2020). [Ob otchete nachal'nika Upravleniya Ministerstva vnutrennikh del Rossiyskoy Federatsii po gorodu Ekaterinburgu za 2019 god: Reshenie Ekaterinburgskoy gorodskoy Dumy ot 25 fevralya 2020 g.

№ 9 // Ofitsial'nyy sayt Ekaterinburgskoy gorodskoy Dumy. URL: https://www.egd.ru/docs/acts/_aview_b7165 (data obrashcheniya: 07.05.2020).] – (In Rus.)

9. On the municipal police in the Russian Federation: Explanatory note to the draft federal law of October 5, 2016 No. 385-7 // SOZD GAS “Lawmaking”. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill~385-7> (date of reference: 07.05.2020). [O munitsipal'noy militsii v Rossiyskoy Federatsii: Poyasnitel'naya zapiska k proektu federal'nogo zakona ot 5 oktyabrya 2016 g. № 385-7 // SOZD GAS «Zakonotvorchestvo». URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/385-7> (data obrashcheniya: 07.05.2020).] – (In Rus.)

10. The Ministry of Internal Affairs of Russia to consider the experts' proposals on the need to create municipal police // Official website of the Ministry of Internal Affairs of Russia. URL: <http://mvd.rf/news/item/19890901> (date of reference: 13.03.2020). [MVD Rossii rassmotreny predlozheniya ekspertov o neobkhodimosti sozdaniya munitsipal'noy militsii // Ofitsial'nyy sayt MVD Rossii. URL: <https://mvd.rf/news/item/19890901> (data obrashcheniya: 13.03.2020).] – (In Rus.)

11. Petrov I.V. The Ministry of Internal Affairs did not see the need to create municipal militia // the “Rossiyskaya Gazeta” edition” FSBI. URL: <https://rg.ru/2016/10/14/v-mvd-poka-ne-videli-neobkhodimosti-v-sozdanii-municipalnoj-milicii.html> (date of reference: 07.05.2020). [Petrov I.V. MVD ne uvideli neobkhodimosti v sozdanii munitsipal'noy militsii // FGBU «Redaktsiya «Rossiyskoy gazety». URL: <https://rg.ru/2016/10/14/v-mvd-poka-ne-videli-neobkhodimosti-v-sozdanii-municipalnoj-milicii.html> (data obrashcheniya: 07.05.2020).] – (In Rus.)

12. On the draft federal law “On the municipal police in the Russian Federation” No. 385-7: Transcript of the meeting of the 7th State Duma of the Russian Federation of 15.02.2018 No. 99 // SOZD GAS “Lawmaking”. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/385-7> (date of reference: 13.03.2020). [O proekte federal'nogo zakona № 385-7 «O munitsipal'noy militsii v Rossiyskoy Federatsii»: Stenogramma zasedaniya Gosudarstvennoy Dumy Rossiyskoy Federatsii 7 sozyva ot 15.02.2018 № 99 // SOZD GAS «Zakonotvorchestvo». URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/385-7> (data obrashcheniya: 13.03.2020).] – (In Rus.)

13. On improving the regulation of certain issues of public bodies organization and function-

ing: Federal Law on amendment to the Constitution of the Russian Federation of 14.03.2020 No. 1-FCL // SOZD GAS "Lawmaking". URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/885214-7/> (date of reference: 20.04.2020). [O sovershenstvovanii regulirovaniya otdel'nykh voprosov organizatsii i funktsionirovaniya publichnoy vlasti: Federal'nyy zakon o popravke k Konstitutsii RF ot 14.03.2020 № 1-FKZ // SOZD GAS «Zakonotvorchestvo». URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/885214-7/> (data obrashcheniya: 20.04.2020).] – (In Rus.)

14. Table 1 of amendments, recommended by the State Duma Committee on national building and legislation for adoption: to the draft law of the Russian Federation on amendments to the Con-

stitution of the Russian Federation No. 885214-7 "On improving the regulation of certain issues of public bodies organization" // SOZD GAS "Lawmaking". URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/885214-7/> (date of reference: 20.04.2020). [Tablitsa № 1 popravok, rekomenduemykh Komitetom Gosudarstvennoy Dumy po gosudarstvennomu stroitel'stvu i zakonodatel'stvu k prinyatiyu: k proektu zakona RF o popravke k Konstitutsii RF № 885214-7 «O sovershenstvovanii regulirovaniya otdel'nykh voprosov organizatsii publichnoy vlasti» // SOZD GAS «Zakonotvorchestvo». URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/885214-7/> (data obrashcheniya: 20.04.2020).] – (In Rus.)

ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

**ECONOMIC PROBLEMS
OF LOCAL GOVERNMENT**

ОБ ОЦЕНКЕ СОДЕРЖАНИЯ СТРАТЕГИИ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ (НА ПРИМЕРЕ ГОРОДСКОГО ОКРУГА КРАСНОТУРЬИНСК СВЕРДЛОВСКОЙ ОБЛАСТИ)

УДК: 332.145:005.21

ГРНТИ: 06.61.33, 06.61.53

ББК: 65.054.12

Код ВАК: 08.00.05

И.А. Антипин

Уральский государственный экономический университет,

Екатеринбург, Россия

AuthorID: 532057

АННОТАЦИЯ:

Актуальность исследования обусловлена совокупностью взаимосвязанных обстоятельств. Во-первых, появлением новых тенденций и закономерностей регионального и муниципального развития. Во-вторых, включением накопленного опыта стратегического планирования в управленческую практику. В-третьих, недостаточным использованием в практике региональных и муниципальных стратегий как инструментов обеспечения сбалансированного устойчивого развития. В-четвертых, усложнением объекта стратегического планирования, появлением новых (макрорегиона, части территории субъекта Российской Федерации и т.д.).

Научная задача настоящей статьи заключается в оценке содержания стратегии социально-экономического развития городского округа Краснотурьинск Свердловской области и разработке авторских рекомендаций по ее совершенствованию, применимых и для других муниципальных образований, а также иных объектов стратегического планирования более высокого уровня (агломераций, субъектов Российской Федерации, федеральных округов, страны в целом).

Подходы российских ученых к стратегиям, а также особенности их формирования (разработки и актуализации) раскрыты путем использования совокупности методов: диалектического, причинно-следственного, экспертного и т.д. Ключевой особенностью методологии исследования является инкрементальный подход. Формирование стратегии социально-экономического развития и ее реализация понимается как постепенный, поэтапный, осмысленный процесс.

При подготовке настоящей статьи использованы результаты научных трудов российских ученых, специалистов-практиков органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, а также результаты авторских исследований.

В результате исследования изучены и обобщены различные трактовки термина «стратегия», методики оценки содержания стратегий социально-экономического развития регионов различных иерархических уровней, проведена оценка качества стратегии социально-экономического развития городского округа Краснотурьинск Свердловской области, разработаны рекомендации по ее совершенствованию, применимые и для иных объектов стратегического планирования.

Результаты исследования могут быть полезны студентам высших учебных заведений, аспирантам, ученым-исследователям, специалистам, занимающимся разработкой (актуализацией) и реализацией стратегий социально-экономического развития территорий, государственным и муниципальным служащим, а также иным заинтересованным лицам.

Статья подготовлена при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 20-010-00824 «Инкрементальный подход к формированию и реализации стратегий социально-экономического развития регионов различных иерархических уровней Российской Федерации: единые правила стратегирования».

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: стратегия, стратегия социально-экономического развития, стратегия пространственного развития, стратегическое планирование, стратегическое управление, муниципальное образование.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ:

Иван Александрович Антипин, кандидат экономических наук, доцент, Уральский государственный экономический университет, 620144, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 Марта, 62 / Народной Воли, 45, aia87@mail.ru

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ: Антипин И.А. Об оценке содержания стратегии социально-экономического развития муниципального образования (на примере городского округа Краснотурьинск Свердловской области) // Муниципалитет: экономика и управление. 2020. № 2 (31). С. 40–52.

Существенное изменение содержания и форм социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований обуславливает функциональные и структурные изменения в управленческих процессах. В практике государственного и муниципального управления все большее распространение получают новые управленческие технологии и инструменты социально-экономического развития, основанные на использовании комплексного, стратегического подхода. Обзор современной научной литературы, анализ законодательства, сложившихся практик свидетельствует о том, что стратегическое планирование в Российской Федерации за последние десятилетия стало одним из необходимых условий макроэкономического, регионального и муниципального управления.

На сегодняшний день ни в Российской Федерации, ни в зарубежных странах нет единого определения стратегии. Обратимся к некоторым из них.

Стратегия — программа, план, генеральный курс субъекта управления по достижению им стратегических целей в любой области деятельности [1].

Стратегия — это совокупность четко сформулированных целей; политика, т. е. искусство осуществления основных целевых установок, и согласованные действия (основные способы), необходимые для достижения поставленных целей [2].

Стратегия развития региона (города) — это документ, интегрирующий в некое согласованное единое целое стратегическое видение, миссию, стратегическую цель, задачи, конкурентные возможности, важнейшие стратегические направления развития и методы решения стратегических задач, направленные на достижение поставленных целей в рамках избранной политики [3].

Учитывая лучшие зарубежные и российские практики стратегического планирования, следует отметить, что стратегия социально-экономического развития должна представлять собой документ общественного согласия о приоритетных для различных групп местного сообщества направлениях развития территории, на которой они проживают и работают [4]. Исследователи обоснованно отмечают, что учет мнений широкого и разнообразного круга заинтересованных лиц — важный принцип определения основных приоритетов политики, разработки документов стратегического пла-

нирования. Большое количество толкований термина «стратегия» можно найти в трудах современных российских исследователей [5; 6].

Стратегическое планирование относится к сравнительно новым видам планирования развития различных объектов, в том числе городов. В западноевропейских странах интерес к стратегическому планированию со стороны государственных и местных органов власти проявился с середины 80-х годов XX века, а в США методы стратегического планирования стали использоваться уже примерно с начала 1970-х годов [7].

В России стратегическое планирование стало активно формироваться как институт с конца 1990-х годов. В 1997 г. был разработан первый в стране городской документ стратегического планирования — Стратегический план Санкт-Петербурга, получивший широкую известность и стимулировавший многие города и субъекты Российской Федерации к подобным разработкам [8]. С принятием Федерального закона от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 172-ФЗ) [9] разработка стратегии социально-экономического развития для муниципальных образований, имеющих статус городского округа или муниципального района, стала обязательной. Вместе с тем, на сегодняшний день в Российской Федерации отсутствуют единые подходы к формированию (разработке или актуализации) стратегий социально-экономического развития муниципальных образований. Согласно Федеральному закону № 172-ФЗ, разработка методики формирования стратегий социально-экономического развития муниципальных образований возлагается на региональные органы власти субъекта Российской Федерации, на территории которого расположены муниципальные образования.

В условиях отсутствия единых методик разработки стратегий социально-экономического развития муниципальных образований, единых правил стратегирования актуальным становится вопрос об оценке качества (правильности) разработанных стратегий. Единого подхода к оценке стратегий социально-экономического развития в Российской Федерации не существует.

Цель настоящей статьи — оценить содержание стратегии социально-экономического развития городского округа Краснотурьинск Свердловской области и представить авторские рекомендации по ее совершенствованию, применимые и для других муниципальных образований, а также иных объектов стратегического планирования более высокого уровня (агломерации, субъекта Российской Федерации, федерального округа, страны в целом).

Следует отметить, что в Свердловской области имеется собственный опыт разработки стратегий социально-экономического развития муниципальных образований. По состоянию на 01.01.2020 в муниципальных образованиях, расположенных на территории Свердловской области (городских округах и муниципальных районах), разработаны и утверждены стратегии социально-экономического развития до 2030 года с выделением целевых ориентиров до 2035 года. Причем разработаны они по единой методике согласно методическим рекомендациям по разработке (актуализации) стратегий социально-экономического развития муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области (далее — Методические рекомендации) [10]. В Свердловской области имеется опыт унификации процессов стратегического планирования в различных муниципальных образованиях — от небольших по численности населения до города-миллионника, от моногородов до города с диверсифицированной экономикой и т.д., — а также транслирования особенностей формирования стратегий социально-экономического развития в другие муниципалитеты и регионы [11].

Оценка содержания стратегии социально-экономического развития городского округа Краснотурьинск до 2030 года (далее — Стратегия) [12] проведена по основным разделам, соответствующим основным этапам цикла стратегического управления.

«*Концептуальные основы*» (раздел 1), соответствует этапу целеполагания в стратегическом управлении (определению миссии и системы целей). Текст этого раздела детально проработан, в качестве «сильных сторон» раздела следует отметить:

— грамотно сформулированную миссию: «Краснотурьинск 2030 — гостеприимный деловой и промышленный центр Северного Урала с многоотраслевой высокотехнологичной экономикой, территория высокого качества жизни населения на основе сбалансированного социально-экономического развития с опорой на уникальный человеческий потенциал, центр агломерации северных территорий Свердловской области». Именно миссия дает субъектам внешней среды представление об объекте стратегического планирования (в данном случае о муниципальном образовании), его философии, смысле существования, предназначении, способствует формированию или закреплению его имиджа, а также объединению заинтересованных лиц к совместному достижению целей стратегического развития. Вместе с тем, миссия не должна нести в себе конкретные указания относительно того, что, как и в какие сроки следует делать. Важно, чтобы она была сформулирована предельно ясно, четко, понятно. Также нужно осознавать, что объект стратегического планирования обретает миссию лишь в том случае, когда все стейкхолдеры согласны с ней и следуют в своей деятельности ее положениям;

— сформулированную главную цель: «Главная цель развития городского округа Краснотурьинск — обеспечение стабильного роста качества жизни нынешних и будущих поколений горожан на основе устойчивого повышения конкурентоспособности городского округа, в котором опережающими темпами развивается человеческий капитал, где человек — центр инвестиций»;

— определение подцелей стратегического развития муниципального образования (подраздел 1.3);

— разработанные и охарактеризованные сценарные варианты социально-экономического развития — альтернативный и приоритетный (подраздел 1.4). Разработка нескольких вариантов реализации Стратегии необходима и объяснима. Многосценарная, многовариантная стратегия (стратегия быстрого реагирования) в большинстве случаев более жизнеспособна, т. к. предполагает осуществление стратегических манёвров, то есть быстрый переход к реализации различных стратегиче-

ских действий, в зависимости от изменяющихся условий внешней и внутренней среды.

«Социоэкономика: конкурентные возможности и особенности развития городского округа» (раздел 2), соответствующий этапу анализа среды. Следует отметить высокое качество проработки настоящего раздела, представлен всесторонний анализ социально-экономического развития муниципального образования. Наиболее проработанными, отличительными особенностями, своеобразными «визитными карточками» настоящего раздела, по мнению автора, являются:

— стратегический анализ основных тенденций социально-экономического развития городского округа «Краснотурьинск» (подраздел 2.3). Анализ социально-экономического развития выполнен за период 18 лет (с 2000 по 2017 годы), выявленные тенденции аргументированы. Одной из современных особенностей стратегического планирования в Российской Федерации и в зарубежных странах является гуманизация, рассматривающая человека как главную ценность стратегического планирования. В настоящей Стратегии эта особенность также четко просматривается, стратегический анализ выстроен «от человека» — проведен анализ демографической ситуации и семейных отношений, а также занятости и уровня жизни населения;

— анализ межмуниципального взаимодействия (параграф 2.9.1). Определены совместные с близлежащими муниципальными образованиями сферы деятельности, выгоды от межмуниципального взаимодействия, а также возможные стратегические исходы. В тексте отмечено: «В ходе реализации стратегических направлений, обозначенных в Стратегии, возможно дальнейшее успешное выстраивание межмуниципальных связей, развитие межтерриториальной интеграции с прилегающими территориями и муниципальными образованиями, а также хозяйствующими субъектами в других регионах, сохранение и развитие имеющихся коопераций, и как результат, создание Северной агломерации с центром в городском округе Краснотурьинск». Этот тезис является весьма дискуссионным. С одной стороны, преждевременно определять Краснотурьинск как центр Северной агломе-

рации Свердловской области ввиду того, что в Стратегии социально-экономического развития Свердловской области до 2030 года [13] этот центр однозначно не определен. С другой стороны, такое позиционирование вполне допустимо, оно доказывает амбициозность разработанной Стратегии;

– сравнительный анализ уровня социально-экономического развития городского округа с муниципальными образованиями Северного управленческого округа (подраздел 2.10). Проанализированы такие показатели как среднемесячная заработная плата работников, численность населения, некоторые иные демографические показатели: среднесписочная численность работников, финансовый результат предприятий, доходы бюджета муниципального образования и т.д. Подобный анализ позволяет определить экономическую роль, место муниципального образования среди соседних, близлежащих муниципалитетов, а также внутри управленческого округа для выработки наиболее оптимальных стратегических решений и определения стратегических действий;

– SWOT-анализ (подраздел 2.12). Использование методов стратегического анализа на любом этапе стратегирования, как правило, помогает разработать Стратегию более обоснованно и оптимально. Определены сильные и слабые стороны муниципального образования, а также возможности и риски (угрозы) его развития.

«Стратегические направления развития городского округа Краснотурьинск» (раздел 3). Определение числа стратегических направлений, их наименований, а также их «внутреннего наполнения» — одна из задач разработчиков стратегии социально-экономического развития. Однако, в целях унификации процессов стратегического планирования в Свердловской области каждому муниципалитету было рекомендовано в своих стратегиях социально-экономического развития предусматривать 8 стратегических направлений. В анализируемой Стратегии их 5. В таблице 1 представлены наименования стратегических направлений стратегии социально-экономического развития муниципального образования (рекомендуемых к разработке согласно Методическим рекомендациям, а также фактически утвержденных в Стратегии).

Исходя из информации, представленной в таблице 1, следует сделать вывод о полном соответствии стратегических направлений, утвержденных в Стратегии, и рекомендованных в разработке согласно Методическим рекомендациям:

в первом стратегическом направлении Стратегии учтены стратегические направления 1 и 7 Методических рекомендаций;

название второго стратегического направления Стратегии уточнено, учитывая специфику экономической структуры города (моногорода);

Таблица 1 – Перечень стратегических направлений стратегии социально-экономического развития муниципального образования

Наименование стратегического направления согласно Методическим рекомендациям	Наименование стратегических направлений в Стратегии городского округа Краснотурьинск
1. Развитие человеческого потенциала	1. Развитие человеческого потенциала и гражданского общества
2. Развитие экономического потенциала	2. Развитие промышленно-экономического потенциала городского округа
3. Развитие инженерной инфраструктуры и жилищно-коммунального хозяйства	3. Развитие жилищно-коммунального хозяйства, связи, инженерной и транспортной инфраструктуры
4. Развитие транспортной инфраструктуры	4. Градостроительство, землепользование, благоустроенная городская среда, рекреационная зона
5. Экология; благоустроенная городская среда; рекреационные зоны	5. Безопасность
6. Безопасность	—
7. Развитие гражданского общества	—
8. Градостроительство; землепользование	—

в третьем стратегическом направлении Стратегии учтены направления 3 и 4 Методических рекомендаций;

в четвертом стратегическом направлении Стратегии учтены направления 5 и 8 Методических рекомендаций.

название пятого стратегического направления Стратегии соответствует направлению 6 Методических рекомендаций.

Каждое из пяти стратегических направлений Стратегии имеет единую иерархическую структуру, декомпозируется на стратегические программы, стратегические проекты, мероприятия, содержит либо результаты, либо показатели эффективности по этапам реализации.

«*Стратегия пространственного развития городского округа Краснотурьинск*» (раздел 4). Этот раздел позволяет максимально скоординировать приоритеты социально-экономического и территориального развития муниципального образования, обозначить необходимые «территориальные привязки». Разработка такого раздела не является обязательной согласно ФЗ № 172-ФЗ, однако она позволяет обеспечить и повысить жизнеспособность разрабатываемой стратегии. Структура стратегии пространственного развития практически полностью повторяет структуру самой стратегии социально-экономического развития, что является положительным моментом, позволяющим избежать возможных противоречий в стратегическом и территориальном развитии муниципального образования.

Немаловажным является факт определения принципов формирования многофункциональных территорий: смешанного развития, синергии, полицентричности и самодостаточности, дифференциации [12, с. 205–206].

Также положительным моментом является определение и закрепление «Механизма реализации Стратегии...» (раздел 5).

Резюмируя, следует отметить, что Стратегия является не «оторванным от действительности» документом, а органично вписана в систему стратегического управления муниципального образования, что зафиксировано в концептуальных основах.

Немаловажно указать, что исследуемая Стратегия — это документ общественного согласия. В ее разработке приняли участие представители власти, науки, бизнеса, общественности, средств массовой информации [14].

Не умаляя заслуг авторов настоящей Стратегии, а также учитывая тот факт, что «Стратегия может корректироваться по ходу ее реализации с учетом текущих интересов городского округа, горожан, результатов мониторинга внутригородских результатов деятельности, внешних изменений, при организованном взаимодействии всех заинтересованных сторон» [12, с. 9], следует сформулировать несколько авторских рекомендаций, нацеленных на совершенствование текста Стратегии и процессов стратегического управления развитием городского округа Краснотурьинска. Эти рекомендации являются универсальными, могут быть учтены в процессе формирования (разработки или актуализации) стратегии социально-экономического развития любого другого муниципального образования, а также и иных объектов стратегического планирования более высокого уровня (агломерации, субъекта Российской Федерации, федерального округа, страны в целом).

Во-первых, необходимо более четко выстроить декомпозицию целей. Для представленной в Стратегии иерархии целей весьма логичным был бы следующий поход. Генеральная (стратегическая, главная) цель должна декомпонироваться на цели первого уровня (цели стратегических направлений). Тем, в свою очередь, следует декомпонироваться на цели второго уровня (цели стратегических программ). Далее целесообразно выстраивание целей третьего уровня (целей стратегических проектов). После этого становится возможным от декомпозиции целей перейти к задачам и мероприятиям. Такой стратегический прием позволяет повысить степень соответствия разделов «Концептуальные основы» и «Стратегические направления развития...». Более подробно рекомендации по определению миссии и целей представлены в авторской статье [15]. В представленной редакции Стратегии в полной мере этого нет, в связи с чем может возникнуть вопрос о достижимости главной цели. Например, в разделе «Общие поло-

жения» [12, с. 6] представлены 5 задач Стратегии, которые не соответствуют целям или задачам стратегических направлений. Также следует отметить, что текст Стратегии смотрелся бы более «выигрышно», если бы была представлена визуализация целей.

Во-вторых, при разработке стратегии социально-экономического развития следует более точно применять методы стратегического анализа. SWOT-анализ, присутствующий в тексте Стратегии, выполнен именно по «русской модели». Не следует забывать, что согласно методике SWOT-анализа, разработанной Гарвардской школой стратегического планирования, помимо «исходной матрицы», в которой определяются сильные и слабые стороны, возможности и угрозы, разрабатываются и иные. Для достижения большей жизнеспособности стратегии социально-экономического развития и разработки большего числа стратегических действий рекомендуется разработка матрицы SWOT-анализа, в которой будут отражены парные комбинации пересечений факторов внешней и внутренней среды, то есть сформированы четыре «результующих поля»: сильные стороны и возможности, сильные стороны и угрозы, слабые стороны и возможности, слабые стороны и угрозы. Построение такой матрицы позволит придать стратегии социально-экономического развития большую гибкость, перестроиться на иные стратегические действия без потерь времени в случае изменения внешней и внутренней среды. Возможно также определение коэффициентов значимости для каждого из факторов SWOT-анализа. Подобный подход нечасто, но применяется и в стратегиях российских городов, например, в первой редакции Стратегического плана устойчивого развития города Новосибирска [16]. Также, помимо SWOT-анализа, можно применять, и иные методы и технологии стратегического анализа:

стратегический синтез [17];

стратегическое ядро — довольно интересная и оригинальная компонента документа стратегического планирования показывает, к чему в стратегической перспективе нужно стремиться в первую очередь (на чем сфокусироваться, во что вкладывать усилия и т.д.),

а что является только лишь сопутствующими процессами [18];

дерево проблем и дерево причин их возникновения (помимо дерева целей) — причинно-следственный анализ существующих проблем, определение причин их возникновения, а также дальнейшее выстраивание целей для устранения каждой проблемы и т.д.

В-третьих, для каждого стратегического направления рекомендуется разрабатывать систему показателей эффективности реализации стратегии социально-экономического развития. Именно по достижению их значений рекомендуется ежегодно оценивать степень реализации стратегии, степень достижения стратегических целей. Они должны отражать результаты достижения стратегических целей и задач. В представленной Стратегии предпринята попытка определения показателей эффективности, однако их перечень либо слишком детализирован, приведен в разрезе предусмотренных стратегических проектов, либо отражает общее социально-экономическое развитие муниципального образования, не в контексте стратегических направлений. Перечень предлагаемых показателей социально-экономического развития приведен в Методических рекомендациях [10].

В-четвертых, в разделе «Стратегия пространственного развития...» рекомендуется придерживаться именно той структуры, которая утверждена во всей стратегии социально-экономического развития. А именно не совсем понятно выделение 3 блоков СПР — «Развитие городской сети», «Развитие городских территорий», «Развитие городской среды», учитывая, что в Стратегии предусмотрены 5 стратегических направлений, а не 3. При формировании раздела «Стратегия пространственного развития» следует обратить внимание на Постановление Правительства Российской Федерации от 20.08.2015 № 870 «О содержании, составе, порядке разработки и утверждения Стратегии пространственного развития Российской Федерации, а также о порядке осуществления мониторинга и контроля ее реализации» [19]. Также следует учитывать, что в стратегии пространственного развития целесообразно представить пространственные аспекты стратегического развития всех стра-

тегических направлений стратегии социально-экономического развития муниципального образования, а не каких-то иных [10; 20]. Тем самым обеспечивается координация стратегического и территориального развития муниципального образования, повышается жизнеспособность разрабатываемой или реализуемой стратегии.

И наконец, в-пятых, в разделе «Механизм реализации стратегии...» рекомендуется закрепление субъектов, механизмов, принципов, этапов мониторинга и контроля реализации стратегии. Возможно представить описание новых институтов, необходимых для реализации стратегии их полномочий, функционала, источников финансирования деятельности, показателей оценки эффективности и форм контроля за их деятельностью. Также рекомендуется сформировать схему организации процесса стратегического управления развитием территории, соответствующую стратегическим направлениям, приоритетам пространственного развития и фактической структуре органов управления. Неправильно обозначать в качестве ответственного исполнителя и соисполнителей стратегии социально-экономического развития только лишь органы местного самоуправления. В стратегии социально-экономического развития необходимо учитывать интересы всех стейкхолдеров (как минимум, ор-

ганов власти, бизнеса, общественности, науки и средств массовой информации; соответственно, все они вовлечены в ее реализацию), необходимо, чтобы они видели свою роль в механизме реализации [21].

В заключение проведенного исследования, следует отметить, что стратегическое планирование и стратегическое управление стали инструментами организации работы органов власти с остальными группами с гарантией возможности успешного достижения поставленных целей развития регионов различных иерархических уровней, в том числе муниципальных образований. Вопросы прогнозирования эффективности социально-экономических преобразований в территориальных системах вызывают интерес и исследователей-теоретиков, и специалистов-практиков [22; 23]. От того, насколько грамотно разработана стратегия социально-экономического развития, правильно ли она реализуется, выстроена ли система стратегического контроля и т. д., зависят результаты социально-экономического развития объекта стратегического планирования. Стратегию социально-экономического развития городского округа Краснотурьинск до 2030 года, безусловно, следует считать положительным примером в муниципальном стратегировании.

ЛИТЕРАТУРА

1. Фатхутдинов Р.А. Стратегический менеджмент. М.: Бизнес-школа «Интел-Синтез», 1999.
2. Анимица Е.Г., Власова Н.Ю. Градоведение. Екатеринбург: Изд-во Урал. гос. экон. унта, 2010.
3. О внесении изменений в Решение Екатеринбургской городской Думы от 10 июня 2003 года № 40/6 «О стратегическом плане Екатеринбурга: Решение Екатеринбургской городской Думы от 26.10.2010 № 67/30 // СПС Консультант Плюс. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 05.05.2020)
4. Управление муниципальным экономическим развитием / под ред. Г.Ю. Ветрова. М.: «Фонд Институт экономики города», 2009.
5. Шишкина Е.А. Региональное стратегическое планирование: развитие инструментарно-методического обеспечения. Автореф. дисс. ... канд. экон. наук. Екатеринбург, 2013.
6. Силин Я.П., Дворядкина Е.Б., Антипин И.А. Исследование приоритетов стратегического развития нового индустриального города // Управленец. 2018. № 6. С. 2–16.
7. Анимица Е.Г., Власова Н.Ю. Зарубежный опыт стратегического планирования городов // Стратегия развития Екатеринбурга: цели, задачи, направления, механизмы реализации: Тез. докл. и сообщ. межрегион. науч.-практ. семинара. Екатеринбург, 2000.
8. Стратегия развития крупнейшего города: взгляд в будущее. Екатеринбург, 2003.
9. О стратегическом планировании в Российской Федерации: Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ // СПС Консультант

Плюс. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 05.05.2020)

10. О методических рекомендациях по разработке (актуализации) стратегий социально-экономического развития муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области: Постановление Правительства Свердловской области от 30.03.2017 № 208-ПП // СПС Консультант Плюс. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 05.05.2020)

11. Антипин И.А. Особенности формирования стратегий муниципальных образований Свердловской области // Современное управление: векторы развития: сборник научных трудов международной научно-практической конференции. Саратов: ООО «Амирит», 2018. С. 19–22.

12. Об утверждении стратегии социально-экономического развития городского округа Краснотурьинск до 2030 года: Решение Думы городского округа Краснотурьинск от 18.12.2018 № 151 // СПС Консультант Плюс. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 05.05.2020).

13. О Стратегии социально-экономического развития Свердловской области на 2016–2030 годы: принят Закон Свердловской области от 21.12.2015 № 151-ОЗ // СПС Консультант Плюс. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 05.05.2020).

14. О разработке Стратегии социально-экономического развития городского округа Краснотурьинск на период до 2030 года: Постановление Администрации городского округа Краснотурьинск от 22.06.2017 № 23 // СПС Консультант Плюс. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 05.05.2020).

15. Антипин И.А. Определение миссии и целей развития территории: единые правила стратегирования // Общество: политика, экономика, право. 2018, № 8 (61). С. 53–58.

16. Об утверждении Стратегического плана устойчивого развития города Новосибирска: Решение городского Совета от 28.03.2005 № 575.

URL: <http://novo-sibirsk.ru/to-citizens/economy/strategy/> (дата обращения: 05.05.2020).

17. Об утверждении Стратегии комплексного развития городского округа Самара на период до 2025 года: Решение Думы городского округа Самара от 26.09.2013 № 358. URL: http://samgd.ru/upload/mirrors/www.gordumasamara.ru/docs/decisions/1380139200/Strategiya_ot_26.09.13.pdf (дата обращения: 05.05.2020).

18. Стратегия социально-экономического развития Гатчинского муниципального района до 2030 года: Приложение к решению совета депутатов Гатчинского муниципального района от 23.11.2018 № 336. URL: <http://radm.gtn.ru/documents/strategy/> (дата обращения: 05.05.2020).

19. О содержании, составе, порядке разработки и утверждения Стратегии пространственного развития Российской Федерации, а также о порядке осуществления мониторинга и контроля ее реализации: Постановление Правительства Российской Федерации от 20.08.2015 № 870 // СПС Консультант Плюс. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 05.05.2020).

20. Об утверждении методических рекомендаций по актуализации Стратегического плана развития Екатеринбурга: Постановление Администрации города Екатеринбурга от 27.06.2016 № 1289 // СПС Консультант Плюс. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 05.05.2020).

21. Антипин И.А., Зверева С.А., Иванова О.Ю. Об особенностях механизмов реализации стратегии социально-экономического развития территории. Бизнес. Образование. Право, 2019, № 4 (49), С. 123–128.

22. Прогнозирование эффективности социально-экономических преобразований в территориальных системах. Екатеринбург: Институт экономики УрО РАН, 2008. 310 с.

23. Lavrikova Yu.G., Pryadein A.A., Antipin I.A., Suvorova A.V. Major City Development Forecast: Designing the Innovative Future // Economic and Social Changes: Facts, Trends, Forecast. 2016. № 6. Pp. 214–235.

ON THE ASSESSMENT OF THE SOCIO-ECONOMIC DEVELOPMENT STRATEGY CONTENT OF A MUNICIPALITY (EXEMPLIFIED BY THE KRASNOTURINSK MUNICIPAL DISTRICT OF THE SVERDLOVSK REGION)

I.A. Antipin

Ural State University of Economics,
Ekaterinburg, Russia

ABSTRACT:

The relevance of the research is justified by a combination of interrelated circumstances. First, emergence of the new trends and patterns of regional and municipal development. Second, by incorporating the accumulated experience of strategic planning into management practice. Third, insufficient use in practice of regional and municipal strategies as tools of ensuring the balanced sustainable development. Fourth, complication of the strategic planning object, emergence of the new ones (a macro-region, part of the territory of the constituent entity of the Russian Federation, etc.).

The scientific problem of the article is to assess the content of the socio-economic development strategy of the municipal district of Krasnoturinsk, the Sverdlovsk region, and to develop recommendations for its improvement, applicable to other municipalities and other strategic planning objects of a higher level (agglomerations, constituent entities of the Russian Federation, federal districts and the country as a whole).

The Russian scientists' approaches to strategies, as well as the specific features of their formation (development and updating) are revealed through a combination of methods: dialectical, cause-effect, expert, etc. The key feature of the research methodology is an incremental approach. The elaboration of the socio-economic development strategy and its implementation is perceived as a gradual, staged, meaningful process.

In the course of the research, we used the scientific findings by the Russian scientists, practitioners of public authorities of the constituent entities of the Russian Federation and local authorities, as well as the copyright research results.

Consequently, various interpretations of the "strategy" term, methods for assessing the content of the socio-economic development strategies of the regions of various hierarchical levels were studied and summarized, the quality of the socio-economic development strategy of the Krasnoturinsk urban district, Sverdlovsk region, was assessed, recommendations for its improvement, applicable to other strategic planning objects were developed.

Strategic planning and strategic management have become tools for the organization of work of authorities with other stakeholder groups, a guarantee of the possible successful achievement of the set development goals in the regions of various hierarchical levels, including municipal entities. The socio-economic development results depend on the optimal strategy formation. Obviously, the socio-economic development strategy of the Krasnoturinsk municipal district up to 2030 should be considered a positive example in municipal strategic planning.

The research results can be useful to students of higher educational institutions, postgraduates, research scientists, specialists involved in development (updating) and implementation of the

socio-economic development strategies, public and municipal employees and other interested parties.

The article was created with the financial support of the Russian Federal Property Fund in the framework of "An incremental approach to the formation and implementation of strategies of the socio-economic development of the regions of various hierarchical levels of the Russian Federation: uniform strategic planning rules" scientific project No. 20-010-00824.

KEYWORDS: strategy, socio-economic development strategy, spatial development strategy, strategic planning, strategic management, region, municipal entity.

AUTHORS' INFORMATION:

Ivan A. Antipin, Cand. Sci. (Economic), Associate Professor, Ural State University of Economics, 62, 8 Marta Str. / 45, Narodnoy Voli Str., Ekaterinburg, 620144, Russia, aia87@mail.ru

FOR CITATION: Antipin I.A. On the assessment of the socio-economic development strategy content of a municipality (exemplified by the Krasnoturinsk municipal district of the Sverdlovsk region) // Municipality: Economics and Management. 2020. № 2 (31). P. 40–52.

REFERENCES

1. Fatkhutdinov R.A. Strategic management. M.: Intel-Sintez business school, 1999. [Fatkhutdinov R.A. Strategicheskiy menedzhment. M.: Biznes-shkola «Intel-Sintez», 1999.] – (In Rus.)
2. Animitsa E.G., Vlasova N.Yu. City studies. Ekaterinburg: Publishing House of Ural State University of Economics, 2010. [Animitsa E.G., Vlasova N.Yu. Gradovedenie. Ekaterinburg: Izd-vo Ural. gos. ekon. un-ta, 2010.] – (In Rus.)
3. On amendments to the Resolution of the Ekaterinburg City Duma of 10.06.2003 No. 40/6 "On the strategic plan of Ekaterinburg: Resolution of the Ekaterinburg City Duma of 26.10.2010 No. 67/30 // RLS Consultant Plus. URL: <http://www.consultant.ru/> (date of reference: 05.05.2020). [O vnesenii izmeneniy v Reshenie Ekaterinburgskoy gorodskoy Dumy ot 10 iyunya 2003 goda № 40/6 «O strategicheskom plane Ekaterinburga: Reshenie Ekaterinburgskoy gorodskoy Dumy ot 26.10.2010 № 67/30 // SPS Konsul'tant Plyus. URL: <http://www.consultant.ru/> (data obrashcheniya: 05.05.2020)] – (In Rus.)
4. Municipal economic development management. M.: "Institute for Urban Economy Fund", 2009. [Upravlenie munitsipal'nym ekonomicheskim razvitiem / pod red. G.Yu. Vetrova. M.: «Fond Institut ekonomiki goroda», 2009.] – (In Rus.)
5. Shishkina E.A. Regional strategic planning: development of instrumental and methodological support. Abstract of dissertation of a candidate of Economics. Ekaterinburg, 2013. [Shishkina E.A. Regional'noe strategicheskoe planirovanie: razvitie instrumentarno-metodicheskogo obespecheniya. Avtoref. diss. ... kand. ekon. nauk. Ekaterinburg, 2013.] – (In Rus.)
6. Silin Ya.P., Dvoryadkina E.B., Antipin I.A. A Studying the strategic development priorities of a new industrial city // Manager. 2018. No. 6. Pp. 2–16. [Silin Ya.P., Dvoryadkina E.B., Antipin I.A. Issledovanie prioritetov strategicheskogo razvitiya novogo industrial'nogo goroda // Upravlenets. 2018. № 6. S. 2–16.] – (In Rus.)
7. Animitsa E.G., Vlasova N.Yu. Foreign experience of strategic city planning // Development strategy of Ekaterinburg: goals, objectives, directions and implementation mechanisms: Abstract of report at interregional scientific and practical workshop. Ekaterinburg, 2000. [Animitsa E.G., Vlasova N.Yu. Zarubezhnyy opyt strategicheskogo planirovaniya gorodov // Strategiya razvitiya Ekaterinburga: tseli, zadachi, napravleniya, mekhanizmy realizatsii: Tez. dokl. i soobshch. mezhhregion. nauch.-prakt. seminara. Ekaterinburg, 2000.] – (In Rus.)
8. The development strategy of the largest city: a look into the future. Ekaterinburg, 2003. [Strategiya razvitiya krupneyshego goroda: vzglyad v budushchee. Ekaterinburg, 2003.] – (In Rus.)
9. On strategic planning in the Russian Federation: Federal Law of 28.06.2014 No. 172-FL // RLS Consultant Plus. URL: <http://www.consultant.ru/> (date of reference: 05.05.2020). [O strategicheskom planirovanii v Rossiyskoy Federatsii: Federal'nyy zakon ot 28.06.2014 № 172-FZ // SPS Konsul'tant Plyus. URL: <http://www.consultant.ru/> (date of reference: 05.05.2020).]

ultant.ru/ (data obrashcheniya: 05.05.2020)] – (In Rus.)

10. On methodological recommendations for the development (updating) of the socio-economic development strategies of municipalities of the Sverdlovsk region: Resolution of the Government of the Sverdlovsk region of 30.03.2017 No. 208-PP // RLS Consultant Plus. URL: <http://www.consultant.ru/> (date of reference: 05.05.2020). [O metodicheskikh rekomendatsiyakh po razrabotke (aktualizatsii) strategiy sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya munitsipal'nykh obrazovaniy, raspolozhennykh na territorii Sverdlovskoy oblasti: Postanovlenie Pravitel'stva Sverdlovskoy oblasti ot 30.03.2017 № 208-PP // SPS Konsul'tant Plyus. URL: <http://www.consultant.ru/> (data obrashcheniya: 05.05.2020).] – (In Rus.)

11. Antipin I.A. Specifics of strategy development of municipalities of the Sverdlovsk region // Modern management: development vectors: a collection of scientific papers of an international scientific and practical conference. Saratov: "Amirit" LLC, 2018. Pp. 19–22. [Antipin I.A. Osobennosti formirovaniya strategiy munitsipal'nykh obrazovaniy Sverdlovskoy oblasti // Sovremennoe upravlenie: vektory razvitiya: sbornik nauchnykh trudov mezhdunarodnoy nauchno-prakticheskoy konferentsii. Saratov: OOO «Amirit», 2018. S. 19–22.] – (In Rus.)

12. On approval of the socio-economic development strategy of the Krasnoturinsk municipal district up to 2030: Resolution of the Duma of the municipal district of Krasnoturyinsk of 18.12.2018 No. 151 // RLS Consultant Plus. URL: <http://www.consultant.ru/> (date of reference: 05.05.2020). [Ob utverzhdenii strategii sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya gorodskogo okruga Krasnotur'insk do 2030 goda: Reshenie Dumy gorodskogo okruga Krasnotur'insk ot 18.12.2018 № 151 // SPS Konsul'tant Plyus. URL: <http://www.consultant.ru/> (data obrashcheniya: 05.05.2020).] – (In Rus.)

13. On the socio-economic development strategy of the Sverdlovsk region for 2016-2030: the Law of the Sverdlovsk region of 21.12.2015 No. 151-RL // RLS Consultant Plus. URL: <http://www.consultant.ru/> (date of reference: 05.05.2020). [O Strategii sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya Sverdlovskoy oblasti na 2016–2030 gody: prinyat Zakon Sverdlovskoy oblasti ot 21.12.2015 № 151-OZ // SPS Kon-

sul'tant Plyus. URL: <http://www.consultant.ru/> (data obrashcheniya: 05.05.2020).] – (In Rus.)

14. On the socio-economic strategy development of the Krasnoturinsk municipal district for the period up to 2030: Resolution of the Administration of the municipal district of Krasnoturinsk of 22.06.2017 No. 23 // RLS Consultant Plus. URL: <http://www.consultant.ru/> (date of reference: 05.05.2020). [O razrabotke Strategii sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya gorodskogo okruga Krasnotur'insk na period do 2030 goda: Postanovlenie Administratsii gorodskogo okruga Krasnotur'insk ot 22.06.2017 № 23 // SPS Konsul'tant Plyus. URL: <http://www.consultant.ru/> (data obrashcheniya: 05.05.2020).] – (In Rus.)

15. Antipin I.A. Identifying the mission and development goals of the territory: uniform rules for strategic planning // Society: politics, economics, law. 2018, No. 8 (61). Pp. 53–58. [Antipin I.A. Opredelenie missii i tseyey razvitiya territorii: edinye pravila strategirovaniya // Obshchestvo: politika, ekonomika, pravo. 2018, № 8 (61). S. 53–58.] – (In Rus.)

16. On approval of the Strategic plan for sustainable development of the city of Novosibirsk: Resolution of the City Council of 28.03.2005 No. 575. URL: <http://novo-sibirsk.ru/to-citizens/economy/strategy/> (date of reference: 05.05.2020). [Ob utverzhdenii Strategicheskogo plana ustoychivogo razvitiya goroda Novosibirsk: Reshenie gorodskogo Soveta ot 28.03.2005 № 575. URL: <http://novo-sibirsk.ru/to-citizens/economy/strategy/> (data obrashcheniya: 05.05.2020).] – (In Rus.)

17. On approval of the Strategy for the integrated development of the Samara city district for the period until 2025: Decision of the Duma of the Samara city district of September 26, 2013 No. 358. URL: http://samgd.ru/upload/mirror_s/www.gordumasamara.ru/docs/decisions/1380139200/Strategiya_ot_26.09.13.pdf (accessed 05.05.2020). [Ob utverzhdenii Strategii kompleksnogo razvitiya gorodskogo okruga Samara na period do 2025 goda: Reshenie Dumy gorodskogo okruga Samara ot 26.09.2013 № 358. URL: http://samgd.ru/upload/mirror_s/www.gordumasamara.ru/docs/decisions/1380139200/Strategiya_ot_26.09.13.pdf (data obrashcheniya: 05.05.2020).] – (In Rus.)

18. Strategy for the socio-economic development of the Gatchinsky municipal district up to 2030: Appendix to the Resolution of the council of deputies of the Gatchinsky municipal dis-

trict of 23.11.2018 No. 336. URL: <http://radm.gtn.ru/documents/strategy/> (date of reference: 05.05.2020). [Strategiya sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya Gatchinskogo munitsipal'nogo rayona do 2030 goda: Prilozhenie k resheniyu sojeta deputatov Gatchinskogo munitsipal'nogo rayona ot 23.11.2018 № 336. URL: <http://radm.gtn.ru/documents/strategy/> (data obrashcheniya: 05.05.2020).] – (In Rus.)

19. On the content, structure and procedure of developing and approving of the RF Spatial Development Strategy and on the procedure of its implementation monitoring and controlling: Resolution of the Government of the Russian Federation of 20.08.2015 No. 870 // RLS Consultant Plus. URL: <http://www.consultant.ru/> (date of reference: 05.05.2020). [O sodержanii, sostave, poryadke razrabotki i utverzhdeniya Strategii prostanstvennogo razvitiya Rossiyskoy Federatsii, a takzhe o poryadke osushchestvleniya monitoringa i kontrolya ee realizatsii: Postanovlenie Pravitel'stva Rossiyskoy Federatsii ot 20.08.2015 № 870 // SPS Konsul'tant Plyus. URL: <http://www.consultant.ru/> (data obrashcheniya: 05.05.2020).] – (In Rus.)

20. On approval of guidelines for updating the Strategic Development Plan of Ekaterinburg: Resolution of the Administration of the city of Ekaterinburg of 27.06.2016 No. 1289 // RLS Consultant Plus. URL: <http://www.consultant.r>

[u/](http://www.consultant.ru/) (date of reference: 05.05.2020). [Ob utverzhdenii metodicheskikh rekomendatsiy po aktualizatsii Strategicheskogo plana razvitiya Ekaterinburga: Postanovlenie Administratsii goroda Ekaterinburga ot 27.06.2016 № 1289 // SPS Konsul'tant Plyus. URL: <http://www.consultant.ru/> (data obrashcheniya: 05.05.2020).] – (In Rus.)

21. Antipin I.A., Zvereva S.A., Ivanova O.Yu. On the specifics of mechanisms of the territorial socio-economic development strategy implementation. *Business. Education. Law*, 2019, No. 4 (49). Pp. 123–128. [Antipin I.A., Zvereva S.A., Ivanova O.Yu. Ob osobennostyakh mekhanizmov realizatsii strategii sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya territorii. *Biznes. Obrazovanie. Pravo*, 2019, № 4 (49), S. 123–128.] – (In Rus.)

22. Forecasting socio-economic transformations efficiency in territorial systems. Ekaterinburg: Institute of Economics, Ural Branch of the Russian Academy of Sciences, 2008. [Prognozirovanie effektivnosti sotsial'no-ekonomicheskikh preobrazovaniy v territorial'nykh sistemakh. Ekaterinburg: Institut ekonomiki UrO RAN, 2008. 310 s.] – (In Rus.)

23. Lavrikova Yu.G., Pryadein A.A., Antipin I.A., Suvorova A.V. Major City Development Forecast: Designing the Innovative Future // *Economic and Social Changes: Facts, Trends, Forecast*. 2016. № 6. Pp. 214–235. – (In Eng.)

МЕТОДИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ К АКТУАЛИЗАЦИИ И РЕАЛИЗАЦИИ СТРАТЕГИИ КРУПНЕЙШЕГО ГОРОДА: КООРДИНАЦИЯ ЦЕЛЕЙ И ЗАДАЧ РАЗВИТИЯ

УДК: 332.14:005.21(470.54-25)
ББК: 65.054.12

ГРНТИ: 06.61.33, 06.61.53
Код ВАК: 08.00.05

А.А. Прядеин

Администрация города Екатеринбурга,
Екатеринбург, Россия

Н.В. Казакова

Администрация города Екатеринбурга,
Екатеринбург, Россия

АННОТАЦИЯ:

В статье исследуется опыт актуализации и реализации стратегии крупнейшего города, на примере города Екатеринбурга. Основная задача авторов – доказать, что для стратегического управления и обеспечения реализации стратегии крупнейшего города наиболее целесообразным и эффективным является использование подходов совмещения отраслевого и территориального типов планирования, согласования локальных приоритетов с национальными и региональными направлениями стратегического развития.

В настоящее время в силу отсутствия единых методических подходов в разных муниципальных образованиях данный вопрос решается по-разному. В результате, с одной стороны, разработанные стратегии социально-экономического развития не имеют строгой привязки к территориальным характеристикам планируемых процессов, с другой – в документах территориального планирования трудно определить конкретные цели, задачи, основные направления развития территории, тем более в порядке приоритетности их достижения. Кроме того, зачастую отсутствует синхронизация региональных и муниципальных документов стратегического планирования.

Внимание сфокусировано на новом стратегическом документе в российской системе стратегического планирования – стратегии развития административно-территориальной единицы города (района города), – методологические особенности разработки которого несомненно представляются актуальными для региональной и муниципальной экономики. На основе анализа опыта города Екатеринбурга описаны принципы, этапы, организационная структура управления разработкой стратегии развития района.

Результаты выполненного исследования будут полезны органам регионального и муниципального управления при разработке, актуализации стратегии социально-экономического развития и выработке механизмов ее реализации, а также могут занять должное место в структуре научного знания в области региональной и муниципальной экономики.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: городская территория, городская политика, городское развитие, городское управление, стратегическое планирование, стратегия района, внутригородские территории, микрорайон.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ:

Алексей Анатольевич Прядеин, кандидат экономических наук, администрация города Екатеринбурга, Департамент экономики, 620144, Россия, г. Екатеринбург, пр. Ленина, 24а, prydein_aa@ekadm.ru

Наталья Викторовна Казакова, кандидат экономических наук, администрация города Екатеринбурга, Отдел стратегического планирования и контроля реализации Стратегического плана,
620144, Россия, г. Екатеринбург, пр. Ленина, 24а, kazakova_nv@ekadm.ru

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ: Прядеин А.А., Казакова Н.В. Методические подходы к актуализации и реализации стратегии крупнейшего города: координация целей и задач развития // Муниципалитет: экономика и управление. 2020. № 2 (31). С. 53–65.

Принятый в 2014 году Федеральный закон № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее — ФЗ № 172) в течение семи лет активно реализуется на территории нашей страны. К сожалению, за это время не все документы, предусмотренные настоящим законом, были утверждены. В частности, не разработан основополагающий документ — Стратегия социально-экономического развития Российской Федерации, не утверждены стратегии развития макрорегионов, а существующие отраслевые документы стратегического планирования охватывают не все отрасли народного хозяйства. Между тем документы, которые должны опираться на верхнеуровневые, разрабатываются и утверждаются с высокой интенсивностью (региональные и муниципальные стратегии).

Но значительные положительные моменты в формировании системы общегосударственного целеполагания бесспорно, имеют место быть. Так, в 2018 году были приняты национальные проекты, которые хоть и не относятся к документам стратегического планирования, но отражают цели развития государства до 2024 года.

Несмотря на то, что для органов местного самоуправления разработка стратегий носит рекомендательный характер [1, ст. 39], многие муниципальные образования после принятия ФЗ № 172 приступили к разработке либо актуализации своих стратегий. И не секрет, что для большинства из них формирование стратегий стало затруднительным, ибо не существовало единой методологии разработки (актуализации) документов стратегического планирования на муниципальном уровне. Особые проблемы испытали те города, которые приступили к разработке данных документов впервые и не имели четкого понимания о дальнейшем их развитии в силу значительной зависимости от бюджетов верхних уровней.

Ряд регионов в отсутствие федеральных методических указаний активно начал заниматься подготовкой методических рекомендаций для муниципальных образований по разработке стратегий социально-экономического развития и планов мероприятий по их реализации, стараясь обеспечить систематизацию и повышение эффективности стратегического планирования на муниципальном уровне. На сегодняшний день для тех регионов, где такие рекомендации все еще не были приняты, нередко характерно отсутствие сопоставления целей и задач развития муниципальных образований с целями и задачами стратегий развития регионов.

При этом представляется логичным, что для реализации принципа единства методологии организации и функционирования системы стратегического планирования [1, ст. 7], установленного ФЗ № 172, необходимо, чтобы документы муниципального уровня обязательно отражали основные положения документов стратегического планирования регионального уровня. Кроме того, авторы глубоко убеждены, что документы стратегического планирования муниципального уровня не должны ограничиваться только рамками социально-экономического планирования развития территории, а должны учитывать пространственное зонирование и территориальные особенности размещения различных объектов и хозяйствующих субъектов.

Иными словами, в российской системе стратегического планирования назрела острая необходимость выстраивания взаимосвязей между всеми ее элементами на практике, и в первую очередь это касается вопроса формирования единой системы методического обеспечения процесса стратегического планирования на уровне муниципального образования, которая могла бы обеспечить взаимо-

связь документов как по вертикали, так и по горизонтали.

На наш взгляд, для поиска оптимальных решений по формированию методического поля представляется полезным опыт актуализации и реализации стратегии социально-экономического развития города Екатеринбурга (далее — Стратегический план, стратегия Екатеринбурга).

Екатеринбург с 2000-х годов занимается разработкой документов стратегического планирования и имеет колоссальный опыт в данной сфере. Это и опыт успешной реализации городской стратегии, и опыт ее актуализации (в 2010 и 2018 годах). Стратегический план появился у города в 2003 году и был разработан с привлечением всех заинтересованных сторон, таких как бизнес, власть, наука, общественность, СМИ для, возможно, более полного учета интересов различных групп населения, отражавший местные особенности развития города [2, с. 31].

Опыт стратегического планирования Екатеринбурга лег в основу формирования документов стратегического планирования муниципальных образований Свердловской области. Методические рекомендации по разработке стратегий развития муниципалитетов Свердловской области учитывают в полной мере структуру Стратегического плана развития Екатеринбурга. Последняя версия Стратегического плана была утверждена в 2018 году и предусматривает временной горизонт планирования до 2030 года.

В силу отсутствия единых методических подходов к актуализации городских стратегий, кроме законодательного закрепления положения, что документы стратегического планирования подлежат корректировке раз в шесть лет, Екатеринбург разработал свою методологию актуализации стратегии, которая предполагает три этапа.

Первый этап — формирование информационной научно-обоснованной базы для актуализации стратегии.

С этой целью с привлечением вузовской и академической науки впервые для города был разработан долгосрочный прогноз социально-экономического развития Екатеринбурга до 2035 года, который определил три сценария

развития города совместно с городами-спутниками, образующими Екатеринбургскую агломерацию. В качестве приоритетного сценария развития, который впоследствии лег в основу разработки Стратегического плана, был выбран инновационный, или новая индустриализация, который направлен на активное создание, внедрение и распространение инноваций во все сферы городской жизни [3, с. 220].

Кроме того, особенностью процесса актуализации Стратегического плана стало использование результатов научно-исследовательской работы «Формирование концепции перспективного развития жилых микрорайонов муниципального образования „Город Екатеринбург“ до 2035 года» (далее — НИР), выполненной администрацией города Екатеринбурга совместно с Институтом экономики Уральского отделения Российской академии наук в 2016–2017 годах. Данная работа явилась первой попыткой администрации города Екатеринбурга использовать стратегический подход в управлении отдельными элементами единого организма — города — и позволила определить специализацию и индивидуальные особенности развития каждого микрорайона [5].

В ходе разработки НИР на территории муниципального образования «Город Екатеринбург» были выделены 66 жилых микрорайонов, для каждого из которых проведен ретроспективный анализ и определены перспективы развития с двух позиций и тройной системы координат. Тройная система координат складывалась из рассмотрения микрорайона как места жительства, места работы и места отдыха. В данной системе координат микрорайон оценивался с объективной и субъективной позиций. Объективная оценка основывалась на данных официальной статистики, субъективная оценка опиралась на данные социологического опроса горожан.

Ретроспективный анализ включал в себя описание существующего профиля жилых микрорайонов с точки зрения их удобства для проживания и работы, доступности всех видов инфраструктуры, экономической специализации и эффективности размещения производительных сил. Обоснование перспектив развития, изменения профиля жилых микрорай-

онов было произведено на основе прогнозирования социально-экономической ситуации, трансформации транспортных потоков, гармонизации мест расселения, расположения организаций, предоставляющих рабочие места, и тяготения жителей к объектам социальной, торгово-развлекательной инфраструктуры.

Результаты НИР учитывались не только при актуализации городской стратегии, но и при актуализации Генерального плана города, разработке Программы комплексного развития транспортной инфраструктуры города Екатеринбурга, муниципальных программ и других документов стратегического и территориального планирования развития города.

Второй этап – актуализация непосредственно Стратегического плана.

В основу актуализации стратегии Екатеринбурга были заложены принципы разработки первого Стратегического плана развития Екатеринбурга: научный подход, личное участие первых лиц в разработке и контроле реализации Стратегического плана, опора на собственные ресурсы, привлечение к разработке экспертных сообществ.

При этом в Екатеринбурге не пытались вновь разработать новый документ, а переосмыслили цели, задачи и приоритеты городского развития на период до 2030 года с сохранением стратегической цели развития города, преемственности концептуальных основ стратегического планирования и структуры Стратегического плана. Такая преемственность обусловила жизнеспособность документа, доказав его необходимость и значимость для развития города [4].

В Стратегическом плане Екатеринбурга были определены 7 основных стратегических направлений, которые конкретизируются в 21 стратегической программе и 64 стратегических проектах (подпроектах), являющихся одним из основных инструментов реализации городской стратегии [5].

Актуализация городской стратегии сопровождалась с практически одновременным формированием таких столь масштабных документов, как Стратегия пространственного развития Российской Федерации, стратегии макрорегионов, регионов и муниципалитетов. В это же время началось формирование пас-

портов приоритетных проектов и программ, утвержденных президиумом Совета по стратегическому развитию и приоритетным проектам при Президенте РФ. За десять дней до утверждения Стратегического плана вышел Указ Президента РФ по достижению в 2024 году национальных целей и стратегических задач.

Поэтому при актуализации Стратегического плана развития Екатеринбурга до 2030 года разработчиками особое внимание было уделено обеспечению взаимосогласованности положений городской стратегии с приоритетами, целями, задачами, мероприятиями и целевыми ориентирами, обозначенными в вышеназванных федеральных документах. Все это в дальнейшем способствовало тому, что, когда в 2019 году появилась необходимость реализации на территории муниципального образования национальных проектов, они гармонично вписались в уже реализуемую в городе систему стратегических направлений, программ, проектов.

Неотъемлемым этапом актуализации стратегии Екатеринбурга стало ее синхронизация с региональными стратегическими документами: Стратегией социально-экономического развития Свердловской области и Планом мероприятий по ее реализации, отраслевыми стратегиями Свердловской области, а также с Пятилеткой развития Свердловской области на 2017–2021 годы за счет учета основных положений вышеназванных документов, а также широкого обсуждения Стратегического плана с представителями региональных органов власти.

Таким образом, можно констатировать, что Стратегический план развития Екатеринбурга до 2030 года органично вписался в систему стратегического планирования Российской Федерации и Свердловской области

Процесс актуализации Стратегического плана осуществлялся одновременно с актуализацией Генерального плана развития Екатеринбурга. Использование данного подхода, на наш взгляд, позволяет более эффективно увязать документы социально-экономического и территориального планирования между собой и в дальнейшем создает пространственно-территориальную основу для реализации муниципальных программ и стратегических про-

ектов (подпроектов) Стратегического плана (далее — стратегические проекты).

Новшеством Стратегического плана Екатеринбурга — 2030 стало включение в его состав отдельного раздела «Стратегия пространственного развития» для обеспечения взаимосвязи стратегического и пространственного типов планирования [5]. При этом Стратегия пространственного развития Екатеринбурга не имеет четких территориальных привязок, а представляет собой набор «директив», который состоит из системы принципов и общих идей о формировании пространства, а также методов управления развитием городской транспортной инфраструктуры, повышения эффективности использования городских территорий и комфортности городских общественных пространств, что в совокупности не позволяет оценить предстоящие изменения на конкретной городской территории.

Третий этап — коллегиальное и общественное обсуждение актуализированной версии стратегии.

Немаловажным этапом разработки Стратегического плана стал учет интересов всех групп населения города. С этой целью городская стратегия неоднократно была вынесена на общественное обсуждение, рассмотрена на заседаниях городских экспертных советов, а также на Программном совете стратегического развития города — общественно-коллегиальном органе, объединяющем представителей федеральных и региональных органов власти, местного самоуправления, науки, бизнеса, общественности, средств массовой информации [6]. Таким образом, стратегические цели и задачи городского развития получили одобрение городским сообществом.

Методологические подходы к реализации Стратегического плана также сформировались исходя из сложившегося 17-летнего успешного опыта его реализации и предполагают формирование единой методологии совмещения отраслевых и территориальных аспектов стратегического планирования. Отраслевой аспект включает стратегический взгляд на будущее конкретной отрасли на основе разработки 64 стратегических проектов. Территориальный — включает необходимость разработки стратегии для конкретной территории:

района, микрорайона, — с учетом её специфических особенностей и уникальных характеристик и подразумевает разработку 7 стратегий административно-территориальных единиц города Екатеринбурга (далее — стратегии районов) [6].

Для таких крупнейших городов, как Екатеринбург, каждый район сопоставим по численности населения со средним городом Российской Федерации. Районы обладают потенциалом и своей собственной идентичностью, имеют разный уровень социально-экономического развития [7].

В связи с этим, в 2019 году администрацией города Екатеринбурга принято решение о разработке стратегий районов в привязке к еще наименьшим территориальным единицам — микрорайонам [8]. Использование данного подхода позволяет каждому жителю иметь ясное представление о перспективах развития территории, максимально приближенной к месту его проживания, работы или учебы, получить ответы на вопросы: «Где и когда будет строиться жилье?», «Что — школы, садики или объекты торговли и услуг?», «Как и в какие сроки будет осуществляться развитие транспортной инфраструктуры и производиться благоустройство территории?».

Целью формирования стратегий районов является анализ социально-экономического развития территорий районов Екатеринбурга, выявления диспропорций в их развитии, а также закрепления связи между фактическим и планируемым уровнем обеспеченности социальной инфраструктурой и процессом бюджетного планирования, что в совокупности должно привести к созданию равной доступности социально-экономических благ всем жителям города вне зависимости от места их проживания.

Следует заметить, методология долгосрочного стратегического планирования Екатеринбурга не предполагает разработку отдельного документа стратегического планирования — Плана мероприятий по реализации стратегии — в связи с тем, что каждый стратегический проект и стратегии районов содержат перечень конкретных мероприятий, направленных на достижение определенных сфокусированных задач стратегического развития города;

ответственных исполнителей и сроки исполнения. Стратегические проекты содержат, кроме того, информацию об объемах и источниках финансирования предусмотренных мероприятий. Иными словами, основное содержание документов реализации Стратегического плана развития Екатеринбурга соответствует структуре Плана мероприятий по реализации стратегии, указанной в различных методических рекомендациях по разработке данного документа, что делает бессмысленным дальнейшее развертывание системы документов стратегического планирования Екатеринбурга.

На начальном этапе администрацией города Екатеринбурга была сформирована методологическая база для разработки стратегии районов. Под стратегией развития района понимается стратегический документ, определяющий приоритеты, цели и задачи муниципального управления, социально-экономического и пространственного развития административно-территориальных единиц муниципального образования «Город Екатеринбург» на долгосрочный период [6].

Основные принципы, которые легли в основу разработки стратегий развития районов:

1. Принцип *сбалансированности*: разработка стратегии развития района основывается на долгосрочных целях, задачах и направлениях социально-экономического и пространственного развития Екатеринбурга до 2030 года — периода реализации Стратегического плана развития Екатеринбурга;

2. Принцип *согласованности*: обеспечение согласованности положений стратегии развития района с положениями документов стратегического планирования Екатеринбурга, Генерального плана, стратегических проектов, а также учета главных целевых ориентиров, обозначенных в документах стратегического планирования федерального, регионального уровней и федеральных и областных отраслевых стратегий;

3. Принцип *целостности*: разработка стратегии развития района производится одновременно с разработкой (актуализацией) стратегических проектов, основные мероприятия которых взаимосвязаны и согласованы с мероприятиями стратегии развития района;

4. Принцип *личной ответственности*: процесс разработки стратегии развития района возглавляет и контролирует глава администрации района;

5. Принцип *партнерства*: взаимодействие с основными стейкхолдерами территории в процессе разработки стратегии развития района, учет их потребностей;

6. Принцип *научной обоснованности*: стратегия развития района формируется как научно обоснованный документ, обеспечивающий равномерность и комплексность развития территории.

Алгоритм стратегического планирования, реализованный в стратегиях развития районов, идентичен процессу разработки Стратегического плана развития Екатеринбурга и включает в себя следующие основные этапы.

Первый этап — целеполагание, на котором осуществляется генерация «триады» взаимосвязанных формулировок: стратегического видения будущего, миссии и стратегической цели.

Второй этап — оценка социально-экономического и пространственного развития района, на котором осуществляется анализ позитивных и негативных тенденций развития, внешних и внутренних условий и факторов, определение характеристик (уникальных сильных сторон) района, диагностика сложившегося общего состояния на момент разработки стратегии, выявление ключевых проблем, которые предстоит обязательно решать.

На данном этапе районы города Екатеринбурга были разбиты на 68 микрорайонов разного масштаба и специализации, для каждого из которых был проведен детальный анализ социально-экономического и пространственного развития с позиции наличия социально-значимых объектов, их территориальной доступности, выделения преимуществ и проблем в развитии.

Для микрорайонов введена цветовая градация — «светофор», — отражающая текущую ситуацию в отраслевом аспекте (рис. 1). Красный цвет «светофора» — показатели не соответствуют градостроительным и иным нормативам; желтый — показатели равны либо незначительно отличаются от нормативов и зеленый — существует резерв мощности.



Рисунок 1 – Состояние развития отраслей микрорайонов на примере Октябрьского районов города Екатеринбурга в 2019 году [9]

Третий этап – разработка собственно стратегии развития района, включающая выявление стратегических направлений, обеспечивающих развитие человеческого потенциала, экономики, инженерной, транспортной и социальной инфраструктур, экологической безопасности, повышение комфортности проживания и пребывания населения на территории. В стратегиях районов было выделено восемь направлений стратегического развития, для каждого из которых обоснован конкретный перечень целей и задач, реализация которых будет способствовать достижению главной цели стратегии района.

Для микрорайонов вновь была введена цветовая градация – «светофор», – отражающая будущую ситуацию в отраслевом аспек-

те в случае реализации всех намеченных мероприятий к 2030 году (рис. 2).

Особое внимание в районных стратегических документах было уделено обеспечению горожан достаточным количеством объектов социальной инфраструктуры, в первую очередь объектами образования – школами и детскими садами. Каждый микрорайон был проанализирован с помощью данных паспортных столов, учитывалось изменение половозрастной структуры населения и количества жителей [10, с. 271]. Исходя из этого, удалось выделить потребность в объектах социальной инфраструктуры с учетом перспектив строящегося жилья и предложить конкретные мероприятия по ее устранению.

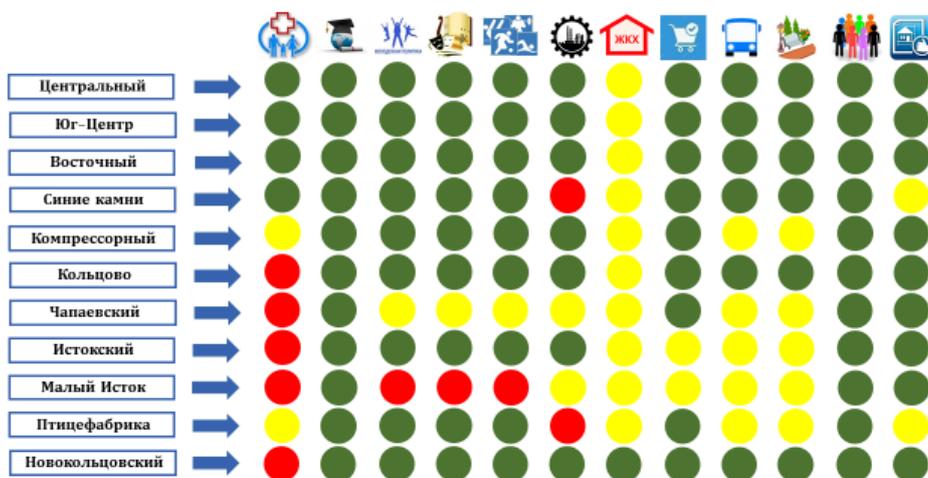


Рисунок 2 – Состояние развития отраслей микрорайонов на примере Октябрьского районов города Екатеринбурга в 2030 году [9]

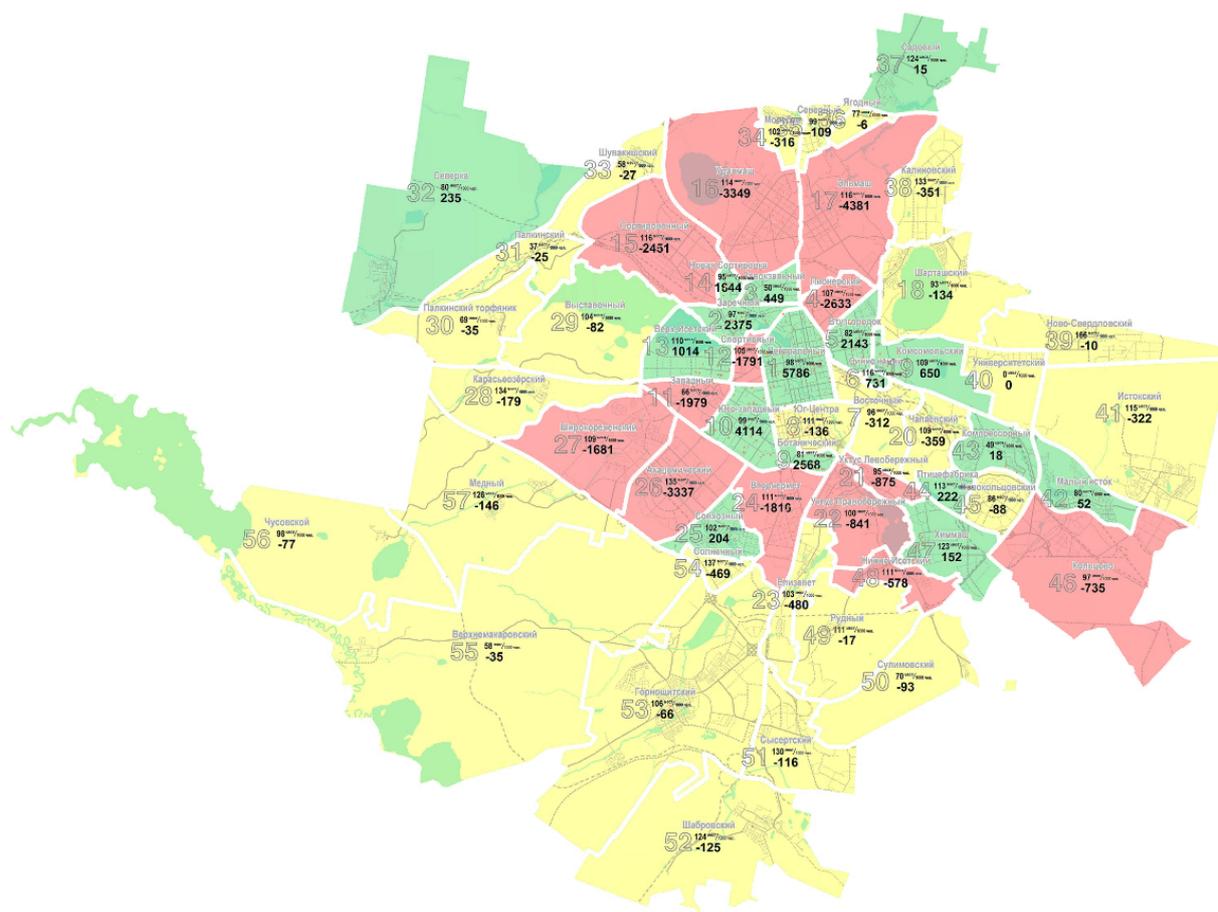


Рисунок 3 – «Тепловая карта» обеспеченности объектами общего образования в размере микрорайонов города Екатеринбурга в 2019 году

В результате подготовлены «тепловые карты» обеспеченности объектами дошкольного и общего образования на текущий период (рис. 3), период до 2025 и 2035 годов, на которых микрорайоны города окрашены в разные цвета в зависимости от уровня обеспеченности объектами. На «тепловую карту» прогнозного периода были нанесены действующие, строящиеся и перспективные объекты с основными параметрами объектов социальной инфраструктуры.

Немаловажным этапом разработки стратегий развития районов стал учет интересов всех групп населения района. С этой целью была сформирована организационная структура, ответственная за разработку и продвижение стратегии района. Такой структурой явился Совет стратегического развития района – общественно-коллегиальный орган, объединяющий представителей региональных органов власти, местного самоуправления, науки, бизнеса, общественности, средств массовой информации [6]. Он осуществляет пуб-

личное обсуждение разработки и общественную презентацию стратегии района, устанавливает тесные горизонтальные и вертикальные связи с соседними районами, муниципалитетами (в границах Екатеринбургской агломерации), с органами власти всех уровней. Возглавляет Совет глава администрации района.

Соблюдение принципа представительства различных категорий граждан обеспечивает по сути пять различных, но взаимодополняющих экспертных советов:

- районный экспертный совет «Власть», координирующий работу администрации района по разработке и реализации стратегии развития района, районных стратегических проектов.

- районный экспертный совет «Наука», осуществляющий научное руководство разработкой стратегии развития района и районных стратегических проектов.

- районный экспертный совет «Бизнес», отвечающий за продвижение районных стратегических проектов, мероприятий, преду-

смотренных стратегией развития района, а также определяющий возможности привлечения внебюджетных источников финансирования мероприятий.

— районный экспертный совет «Общественность», осуществляющий связь с населением района и формулирующий задачи сохранения и развития человеческого потенциала, районные стратегические проекты развития социальной сферы и инфраструктуры и который определяет желаемые параметры комфортного проживания.

— районный экспертный совет «СМИ», осуществляющий организацию процесса обсуждения стратегии развития района, информационное сопровождение всех этапов ее формирования и реализации

Использование такого подхода позволяет наиболее всесторонне подходить к разработке и реализации стратегий районов, максимально эффективно использовать весь районный человеческий потенциал и наиболее полно учитывать интересы всех социальных групп и слоев населения.

Четвертый этап — обсуждение и утверждение стратегии развития района. Стратегии развития районов неоднократно были презентованы общественности района, рассмотрены на заседаниях Общественной палаты муниципального образования «Город Екатеринбург», Координационного совета стратегического развития Екатеринбурга, а также прошли процедуру рассмотрения на заседаниях Программного совета стратегического развития Екатеринбурга.

Следующий этап — публичное обсуждение стратегий районов совместно с обсуждением Генерального плана развития города, после которого стратегии развития районов будут утверждены Главой Екатеринбурга.

Пятый этап — реализация и мониторинг стратегии развития района. Методология предусматривает, что реализация и финансирование мероприятий стратегий развития районов осуществляется через муниципальные и ведомственные целевые программы, а также через инвестиционные проекты, проекты инициативного бюджетирования.

Мониторинг реализации стратегий развития районов предполагает базирование на наи-

более общих показателях — перечне ожидаемых результатов в отраслевом разрезе для каждого микрорайона и района в целом, представляющих собой прогнозные параметры показателей до 2030 года и целевом ориентире до 2035 года с разбивкой на этапы реализации стратегии: 2021—2025 годы, 2026—2030 годы. Сравнение значений показателей с прогнозными позволит оценить правильность выбранных в стратегии направлений деятельности и способов достижения целевых ориентиров.

Важным моментом мониторинга реализации стратегий развития районов станет анализ состояния общественного мнения, по результатом которого наиболее острые вопросы будут выноситься на коллегиальные заседания, решения которых обязательны для исполнения. Таким образом, сформируется обратная связь и механизмы влияния на процессы реализации стратегии районов и в целом стратегии развития города Екатеринбурга в современных, порой меняющихся социально-экономических условиях.

В целом, следует отметить, что планомерная последовательная работа в сфере стратегического планирования развития города представила органам местного самоуправления города Екатеринбурга возможность создать единые подходы, нормы, правила, принципы ко всем стратегическим документам во всех сферах развития города, что обеспечивает экономическую и социальную устойчивость развития и позволяет Екатеринбургу демонстрировать опережающие темпы развития.

В заключение подчеркнем, что каждое муниципальное образование (особенно это относится к крупным и крупнейшим муниципалитетам) обязано иметь свои адаптированные к его уникальным условиям развития документы стратегического планирования. Идеальным вариантом является не только их разработка и реализация с привлечением широкого круга заинтересованных сторон, но и их комплементарность и непротиворечивость, а также взаимосвязанность с документами территориального планирования. В данном аспекте стратегии развития районов города являются по содержанию уникальными документами, которые позволяют в полной мере определить четкие стратегические приоритеты, согласован-

ные с отраслевыми приоритетами развития города и направлениями территориального развития. Только проанализировав генезис развития каждого отдельного района, микрорайона города, осознав их преимущества и недостатки, возможности и угрозы долгосрочного развития, установив осуществимые стратегические цели и задачи, можно превратить недостатки отдельных районов, микрорайонов города в их преимущества и соответственно в факторы активизации зон внутригородского роста, что в целом будет способствовать устойчивому стабильному развитию го-

рода, повышению его конкурентоспособности. Самое важное то, что на уровне муниципального образования появляется действенный механизм координации целей и задач развития и что при изменении приоритетов развития страны, макрорегиона, региона, необходимости реализации тех или иных проектов, повышении значений различных социально-экономических показателей система их исполнения сработает точно, т. к. основывается на надежном фундаменте – системе стратегического планирования, элементы которой взаимосвязаны как по вертикали, так и по горизонтали.

ЛИТЕРАТУРА

1. О стратегическом планировании в Российской Федерации: Федеральный закон от 28.06.2014 172-ФЗ // СПС «Консультант-Плюс». URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения 20.06.2020).

2. Анимица Е.Г., Бочко В.С. Стратегия развития крупнейшего города: взгляд в будущее (научно-методологический подход). Екатеринбург, 2003.

3. Лаврикова Ю.Г., Антипин И.А., Прядин А.А., Суворова А.В. Прогноз развития крупнейшего города: конструирование инновационного будущего // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2016. № 6. С. 214–235.

4. Эффективные технологии стратегического планирования развития муниципального образования «Город Екатеринбург» // Карта лучших муниципальных практик. URL: <http://www.forum.urg.ru/node/3529> (дата обращения: 20.06.2020).

5. О внесении изменений в Решение Екатеринбургской городской Думы от 10.06.2003 № 40/6 «О Стратегическом плане развития Екатеринбурга»: Решение Екатеринбургской городской Думы от 25.05.2018 № 12/81 // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения 20.06.2020).

6. О разработке стратегий социально-экономического развития административно-территориальных единиц муниципального образования

«Город Екатеринбург» и актуализации стратегических проектов (подпроектов) Стратегического плана развития Екатеринбурга до 2030 года: Постановление Администрации города Екатеринбурга от 27.02.2019 № 375 // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения 20.06.2020).

7. Лаврикова Ю.Г., Акбердина В.В. Технологии проектирования пространственного развития индустриального мегаполиса // Journal of New Economy. 2019. Т. 20. № 2. С. 85–99.

8. Об утверждении методических рекомендаций по разработке разделов стратегий социально-экономического развития административно-территориальных единиц муниципального образования «город Екатеринбург» до 2030 года: Приказ начальника Департамента экономики Администрации города Екатеринбург от 28.02.2019 № 25/41/15 // СПС «Консультант-Плюс». URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения 20.06.2020).

9. Проект стратегии социально-экономического развития Октябрьского района города Екатеринбурга. <http://октябрьскийрайон.екатеринбург.рф/novosti/97000> (дата обращения: 20.06.2020).

10. Козлова О.А., Макарова М.Н. Формирование расселения на основе результатов демографического прогнозирования крупнейшего города (на примере Екатеринбурга) // Ars Administrandi. 2017. Том 9. № 2. С. 269–289.

METHODOLOGICAL APPROACHES TO UPDATING AND IMPLEMENTING THE STRATEGY OF THE MAJOR CITY: DEVELOPMENT GOALS AND OBJECTIVES COORDINATION

A.A. Pryadein

Administration of Ekaterinburg,
Ekaterinburg, Russia

N.V. Kazakova

Administration of Ekaterinburg,
Ekaterinburg, Russia

ABSTRACT:

The article explores the practice of the major city strategy updating and implementation, using the city of Ekaterinburg as the example. The authors' main task is to prove that the use of approaches combining sectoral and territorial types of planning, coordinating local priorities with national and regional directions of strategic development is the most appropriate and effective one for strategic management and strategy implementation of the major city.

Currently, this issue faces various addressing forms in different municipalities due to the lack of unified methodological approaches. Consequently, on the one hand, the existing socio-economic development strategies fail to provide a clear reference to the territorial characteristics of the scheduled processes, on the other hand, it is difficult to identify specific goals, objectives, and main directions of the territory development in the territorial planning documents, especially in the order of priority of achieving them. Moreover, the regional and municipal strategic planning documents are rarely synchronized.

The article draws attention to a new strategic document in the Russian strategic planning system - a development strategy for the administrative-territorial unit of a city (city district), which methodological specifics are undoubtedly relevant for the regional and municipal economies. Based on the analysis of the experience of the city of Ekaterinburg, the principles, stages, organizational structure of managing the development of the district development strategy are described.

The results of the study will be useful to regional and municipal governments in the development, updating of the strategy of socio-economic development and the development of mechanisms for its implementation, and may also take a rightful place in the structure of scientific knowledge in the field of regional and municipal economy.

KEYWORDS: municipal territory, municipal policy, urban development, urban management, strategic planning, district strategy, intra-city areas, micro-district.

AUTHORS' INFORMATION:

Alexey A. Pryadein, Cand. Sci. (Economic), Administration of Ekaterinburg, Economic Department,

24a, Lenin Avenue, Ekaterinburg, 620144, Russia, prydein_aa@ekadm.ru

Natalya V. Kazakova, Cand. Sci. (Economic), Administration of Ekaterinburg, Strategic Planning and Monitoring the Implementation of the Strategic Plan Division,

24a, Lenin Avenue, Ekaterinburg, 620144, Russia, kazakova_nv@ekadm.ru

FOR CITATION: Pryadein A.A., Kazakova N.V. Methodological approaches to updating and implementing the strategy of the major city: development goals and objectives coordination // Municipality: Economics and Management. 2020. № 2 (31). P. 53–65.

REFERENCES

1. On strategic planning in the Russian Federation: Federal Law of 28.06.2014 No. 172-FL // RLS "Consultant Plus". URL: <http://www.consultant.ru> (date of reference: 20.06.2020). [O strategicheskom planirovaniy v Rossiyskoy Federatsii: Federal'nyy zakon ot 28.06.2014 172-FZ // SPS «Konsul'tantPlyus». URL: <http://www.consultant.ru> (data obrashcheniya 20.06.2020).] – (In Rus.)
2. Animitsa E.G., Bochko V.S. The development strategy of a major city: a look into the future (scientific and methodological approach). Ekaterinburg, 2003. [Animitsa E.G., Bochko V.S. Strategiya razvitiya krupneyshego goroda: vzglyad v budushchee (nauchno-metodologicheskii podkhod). Ekaterinburg, 2003.] – (In Rus.)
3. Lavrikova Yu.G., Antipin I.A., Pryadein A.A., Suvorova A.V. The forecast of the major city development: innovative future construction // Economic and social changes: facts, trends, forecast. 2016. No. 6. Pp. 214–235. [Lavrikova Yu.G., Antipin I.A., Pryadein A.A., Suvorova A.V. Prognoz razvitiya krupneyshego goroda: konstruirovaniye innovatsionnogo budushchego // Ekonomicheskie i sotsial'nye peremeny: fakty, tendentsii, prognoz. 2016. № 6. S. 214–235.] – (In Rus.)
4. Effective technologies of strategic planning for the development of the municipal entity "the city of Ekaterinburg" // Map of the best municipal practices. URL: <http://www.forum.urc.ru/node/3529> (date of reference: 20.06.2020). [Effektivnye tekhnologii strategicheskogo planirovaniya razvitiya munitsipal'nogo obrazovaniya «Gorod Ekaterinburg» // Karta luchshikh munitsipal'nykh praktik. URL: <http://www.forum.urc.ru/node/3529> (data obrashcheniya: 20.06.2020).] – (In Rus.)
5. On amendments to the Resolution of the Ekaterinburg City Duma of 10.06.2003 No. 40/6 "On the Strategic Development Plan of Ekaterinburg": Resolution of the Ekaterinburg City Duma of 25.05.2018 No. 12/81 // RLS "Consultant Plus". URL: <http://www.consultant.ru> (date of reference: 20.06.2020). [O vnesenii izmeneniy v Reshenie Ekaterinburgskoy gorodskoy Dumy ot 10.06.2003 № 40/6 «O Strategicheskom plane razvitiya Ekaterinburga»: Reshenie Ekaterinburgskoy gorodskoy Dumy ot 25.05.2018 № 12/81 // SPS «Konsul'tantPlyus». URL: <http://www.consultant.ru> (data obrashcheniya 20.06.2020).] – (In Rus.)
6. On the socio-economic development strategies of the administrative-territorial units of the municipal entity of "the city of Ekaterinburg" and the updating of strategic projects (subprojects) of the Strategic Development Plan of Ekaterinburg up to 2030: Resolution of the Administration of the city of Ekaterinburg of 27.02.2019 No. 375 // RLS "Consultant Plus". URL: <http://www.consultant.ru> (date of reference: 20.06.2020). [O razrabotke strategiy sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya administrativno-territorial'nykh edinits munitsipal'nogo obrazovaniya «Gorod Ekaterinburg» i aktualizatsii strategicheskikh proektov (podproektov) Strategicheskogo plana razvitiya Ekaterinburga do 2030 goda: Postanovlenie Administratsii goroda Ekaterinburga ot 27.02.2019 № 375 // SPS «Konsul'tantPlyus». URL: <http://www.consultant.ru> (data obrashcheniya 20.06.2020).] – (In Rus.)
7. Lavrikova Yu.G., Akberdina V.V. Technologies for spatial development of an industrial metropolis // Journal of New Economy. 2019. V. 20. No. 2. Pp. 85–99. [Lavrikova Yu.G., Akberdina V.V. Tekhnologii proektirovaniya prostranstvennogo razvitiya industrial'nogo megapolisa // Journal of New Economy. 2019. T. 20. № 2. S. 85–99.] – (In Rus.)
8. On approval of guidelines for developing strategies sections of the socio-economic development of the administrative-territorial units of the municipal entity "the city of Ekaterinburg" up to 2030: Order of the Head of the Department of Economics of the Administration of the city of Ekaterinburg 28.02.2019 No. 25/41/15 // RLS "Consultant Plus". URL: <http://www.consultant.ru> (date of reference: 20.06.2020). [Ob utverzhdenii metodicheskikh rekomendatsiy po razrabotke razdelov strategiy sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya administrativno-territorial'nykh edinits munitsipal'nogo obrazovaniya «gorod Ekaterinburg» do 2030 goda: Prikaz nachal'nika Departamenta ekonomiki Administratsii goroda Ekaterinburg ot 28.02.2019 № 25/41/15 // SPS «Konsul'tantPlyus». URL: <http://www.consultant.ru> (data obrashcheniya 20.06.2020).] – (In Rus.)
9. The draft strategy of socio-economic development of the Oktyabrsky district of the city of Ekaterinburg. URL: <http://oktyabrskiyрайон.екатеринбург.рф/новости/97000> (date of reference: 20.06.2020). [Proekt strategii sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya Oktyabr'skogo rayona goroda Ekaterinburga. <http://oktyabrskiyрайон.екатеринбург.рф/новости/97000> (data obrashcheniya: 20.06.2020).] – (In Rus.)

10. Kozlova O.A., Makarova M.N. The organization of resettlement based on the results of demographic forecasting of the major city (exemplified by Ekaterinburg) // *ArsAdministrandi*. 2017. Vol. 9. No. 2. Pp. 269–289. [Kozlo-

va O.A., Makarova M.N. Formirovanie rasseleniya na osnove rezul'tatov demograficheskogo prognozirovaniya krupneyshego goroda (na primere Ekaterinburga) // *ArsAdministrandi*. 2017. Tom 9. № 2. S. 269–289.] – (In Rus.)

**ГОРОД: УПРАВЛЕНИЕ, КОММУНИКАЦИИ
И МЕСТНЫЕ СООБЩЕСТВА**

**CITY: GOVERNANCE, COMMUNICATIONS,
AND LOCAL COMMUNITIES**

МЕТОДИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ОЦЕНКИ ПОТЕНЦИАЛА ЛОГИСТИЧЕСКОЙ СИСТЕМЫ РЕГИОНА

УДК: 332.05
ББК: 65.40

ГРНТИ: 06.52.17
Код ВАК: 08.00.05

С.Ф. Куган

Брестский государственный технический университет,
Брест, Республика Беларусь

АННОТАЦИЯ:

Логистика сопровождала деятельность человека с доисторических времен. Претерпевали изменения ее практические инструменты. Выстраивалась теоретическая основа. Постепенно общественное сознание соединило теорию логистики и ее практическое применение, что позволило определить место логистической деятельности в экономической системе регионов и территорий. Современное представление о выстраивании процессов в логистических системах основано на исторической практике их формирования, которая отражает специфику каждого исторического этапа и позволяет моделировать возможные сценарии развития.

Реализация логистической деятельности осуществляемая в рамках логистических систем учитывает все основные проблемы регионов в части организации процессов перемещения товаров и грузов. Использование ресурсов и возможностей логистических систем позволяет говорить об их потенциале, как резерве экономических систем регионов. В связи с этим возникает необходимость оценки возможностей логистических систем регионов, выраженных в использовании имеющихся ресурсов и резервов. Данная оценка позволит не только определить степень реализации ресурсов, но и разработать стратегические сценарии развития регионов на основе данных об уровне потенциала логистической системы.

Результаты и их научная новизна. По результатам исследования выявлено, что классификация этапов развития логистики, основанная на критериях интенсивности материальных потоков и динамике расширения сферы ее применения, позволяет создать теоретическую и методологическую основы оценок логистического потенциала. Динамика потенциала отражает изменения потребительских и производственных факторов, возникновение и развитие новых организационных форм, подтверждая этим неразрывность связи логистических систем с экономическими.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: логистический потенциал, регион, логистическая система, показатели оценки, логистика, этапы развития.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ:

Светлана Фёдоровна Куган, кандидат экономических наук, доцент, Брестский государственный технический университет,
224017, Республика Беларусь, г. Брест, ул. Московская, 267, sfkugan@mail.ru
ORCID: 0000-0002-7307-4268

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ: Куган С.Ф. Методические аспекты оценки потенциала логистической системы региона // Муниципалитет: экономика и управление. 2020. № 2 (31). С. 67–75.

Становление, развитие и смена взглядов на сущность и содержание логистики прошло достаточно большой путь от первых сделок по обмену продуктов до современных международных договоров купли-продажи. Исследование исторических этапов развития логистики с точки зрения интенсивности материальных потоков и расширения сферы ее применения позволило провести следующую классификацию:

1) дологистический этап — частичное использование элементов логистики при перемещении материальных ценностей, главным образом, в торговле и снабжении войск (IV-II вв. до н.э. — IX-XV вв. н.э.);

2) промышленный этап — развитие промышленности и укрупнение торговых операций; логистика рассматривалась не просто как процесс материального перемещения, но и как функция управления: планирования, организации и снабжения (конец XV в. — начало XIX в.);

3) этап фрагментации — управление материальным распределением связано с ориентацией экономики на производителя; логистическая деятельность предполагала снижение суммарных операционных затрат (середина XIX в. — начало XX в.).

В 1834 году на территории Европы был создан таможенный союз, в состав которого вошли немецкие государства и Пруссия. Им была установлена общая система мер и весов, монетная система, отменены таможенные преграды между участниками [1];

4) этап становления — переориентация экономики на рынок покупателя; формирование теории и практики управления в логистике (начало XX в. — 60-е г. XX в.).

В 1915 году создана Национальная ассоциация проблем управления закупками (1967 г. — Национальная ассоциация агентов снабжения). Расширение опыта логистического взаимодействия в годы Второй Мировой войны. В 1949 году создан Совет Европы, в 1951 г. учреждено Европейское объединение [2];

5) этап развития — разработка и применение принципов производственной логистики; ограниченность сырьевых ресурсов опре-

делило поиск новых путей снижения затрат (70-е гг. XX в.).

Свое развитие получила концепция общих затрат, отражающая перераспределение издержек (снижение общего уровня совокупных затрат всей цепи поставок), что позволило в дальнейшем сформировать методологию принятия логистических решений [3];

6) интеграционный этап — внедрение логистики как практической деятельности по управлению материальными и сервисными потоками одного государства в систему государств (80-е гг. XX в.).

Углубление экономической интеграции потребовало координации потоковых процессов при их движении через множество звеньев сети распределения. Этот период отмечен активным практическим использованием разработанных для микро- и мезоуровней транспортно-логистических систем;

7) этап глобализации — формирование общей политики торговли и общего рынка товаров (SCM-концепция); переход от дискретного к сквозному управлению по всей логистической цепи (90-е гг. XX в.).

Этот период ознаменован стремительным развитием маркетинговой и логистической концепций в индустриально развитых странах;

8) этап приращения — расширение территории взаимодействия участников цепи поставок; логистика выступает надежным инструментом снижения рисков и повышения конкурентоспособности предприятий, регионов, государств (начало XXI в. — по настоящее время).

Активное развитие информационно-коммуникационных технологий позволяет осуществлять мониторинг движения товара на всем пути следования от поставщика к заказчику.

Рассмотрение представленных этапов развития логистики позволяет сделать вывод о том, что расширение сферы ее применения связано не только с ростом интенсивности материальных потоков, но и с консолидацией международных организаций. Подобная интеграция направлена на достижение взаимовыгодных отношений, повышение экономического роста, развитие логистики регионов и повышение ее потенциала. Интеграция процес-

сов в экономике приводит к эффективной реализации концепции управления логистикой и определяет необходимость исследования региональных логистических систем.

Экономическое развитие регионов (территорий) напрямую связано с состоянием их логистических систем, динамической характеристикой которых является логистический потенциал. Под логистическим потенциалом региона нами понимается совокупные реализованные, реализуемые и потенциальные возможности экономических субъектов логистической системы, которые при наличии благоприятных условий обеспечивают своевременное качественное продвижение материальных и сопутствующих потоков с минимальными издержками. Оценивание логистического потенциала востребовано в связи с развитием международных транспортных коридоров в свете привлекательности инновационных логистических решений (мульти-modalность, использование навигационных систем и др.).

Сложность и глубина взаимодействий, формируемых в логистических системах предприятий, регионов, стран порождает проблемы методологического и методического характера в части оценки их потенциала. Современные представления об исследовании логистического потенциала, показателях и критериях его оценки весьма разнородны, а логистический потенциал, будучи системной характеристикой логистической системы, представляется не только как возможности реализации функций логистики, но и как имеющиеся у нее ресурсы и резервы.

Если рассматривать формализованные измерители логистического потенциала, то среди наиболее часто упоминаемых следует выделить единичные оценки составных элементов логистического потенциала конкретной территории, например, плотность грузовых потоков или индекс грузовой активности. При проведении подобной оценки используются статистически доступные показатели пространственных параметров региона и уровня его экономического развития. Примером подобных расчетов может служить методика экспресс-оценки логистической активности региона [4]:

а) индекс плотности грузовых потоков $\Pi_{гр.п.}$:

$$\Pi_{гр.п.} = \frac{\Gamma_p}{\Gamma_{ав.д.}} = \frac{\Gamma_p}{\frac{\Pi_p}{\Pi_l}} = \frac{\Gamma_p \cdot \Pi_l}{\Pi_p}, \quad (1)$$

где Γ_p – грузооборот автомобильного транспорта региона, $\Gamma_{ав.д.}$ – густота автомобильных дорог, Π_p – протяженности автомобильных дорог общего пользования, Π_l – площадь региона.

б) индекс грузовой активности Γ_a :

$$\Gamma_a = \frac{O_T}{\Pi}, \quad (2)$$

где O_T – объем отгруженных товаров собственного производства, выполненных работ и услуг собственными силами по всем виду экономической деятельности региона, Π – количество учтенных хозяйствующих субъектов.

Использование метода центроидов позволяет выявить регион, обладающий наибольшим логистическим потенциалом. Очевидное преимущество такого способа оценки – относительная доступность информации. К минусам можно отнести односторонность исследования. Как правило, в аналогичных методиках количество анализируемых показателей, используемых при оценке зависит от предпочтений исследователя.

Более сложные методы оценки предполагают расчет интегральных индексов уровня развития логистического потенциала. Как правило, каждая группа детализируется в соответствие с требованиями исследователя и содержит определенный набор показателей необходимых для расчета. В результате получается набор показателей, позволяющий рассчитать частные индексы, используемые в расчете.

Примером интегрированного показателя (товарооборот) можно считать вариант определения логистического потенциала региона в работе [5]:

$$S_{log} = k_1 \cdot T_{мо} + k_2 \cdot T_{во} + k_3 \cdot T_{мп} + k_4 \cdot \sum \text{транзит. тов.} + k_{log} \cdot \sum \text{опт.} + k_5 \cdot T_{там} \quad (3)$$

где S_{log} – годовой логистический потенциал области, k_1 – коэффициент снижения расходов на товародвижение межобластное, $T_{мо}$ –

товарооборот межобластной, k_2 — коэффициент снижения расходов на товародвижение внутриобластное, $T_{во}$ — товарооборот внутриобластной, k_3 — коэффициент снижения расходов на товародвижение малых предприятий и предпринимателей, $T_{мп}$ — товарооборот малых предприятий и предпринимателей, k_4 — коэффициент, учитывающий региональные особенности поступления от транзита, \sum транзит. тов. — транзитный товарооборот, k_{log} — коэффициент возрастания объемов производства в результате обособления логистических функций, \sum опт. — увеличение объемов производства продукции, k_5 — коэффициент роста таможенных поступлений в результате формирования логистической системы, $T_{там}$ — величина таможенных поступлений.

Необходимо отметить тот факт, что показатели в представленном выше расчете имеют стоимостные единицы измерения, что позволяет говорить о наличии погрешности, вызываемой инфляционными факторами влияния, затрудняющими сравнительную оценку. Также в модели не учтены факторные связи, что влияет на оценку качества работы логистических операторов. Кроме того, расчет поправочных коэффициентов, отражающих уникальность или особенности территории, имеет субъективный характер, т. к. рассчитывается на основе экспертных оценок.

Еще один вариант расчета при определении интегральной характеристики уровня логистического потенциала региона [6] базируется на корреляционно-регрессионном анализе, отражающем зависимость уровня потенциала от экономических показателей на основе метода анализа иерархий. Расчет уровня логистического потенциала проводится по следующему алгоритму:

1) строится матрица попарных предпочтений, содержание которой отражает оценки экспертов;

2) рассчитывается коэффициент степени рассогласованности данных в матрице:

$$k = \frac{I_n}{M[I_n]} = \frac{\frac{\lambda_{max} - n}{n-1}}{M\left[\frac{\lambda_{max} - n}{n-1}\right]} = \frac{\lambda_{max} - n}{(n-1) \cdot M\left[\frac{\lambda_{max} - n}{n-1}\right]}, \quad (4)$$

где k — коэффициент степени рассогласованности данных, I_n — индекс обоснованности, $M[I_n]$ — математическое ожидание случайной величины индекса обоснованности, n — количество сравниваемых показателей, либо критериев, λ_{max} — максимальное собственное значение матрицы попарных предпочтений;

3) полученное значение коэффициента позволяет определить степень согласованности элементов матрицы попарных предпочтений. Отдаленность значения коэффициента от нуля говорит о рассогласованности. Приемлемым считается диапазон значений от 0 до 0,1;

4) проведение корреляционно-регрессионного анализа для установления связи уровня развития потенциала и основных экономических показателей развития региона. Подобный вариант используется в случае отсутствия аналитической возможности вычисления и подсчета доли влияния определенного критерия на совокупный критерий.

В работе [7] определяется функция, характеризующая минимизацию издержек, возникающих в транспортной сети логистических кластеров с учетом ограниченности ресурсов определенного вида. При расчете учитываются не только общие логистические издержки, но и способности экономических субъектов, условия функционирования кластеров и используемые ресурсы. Подобная методика расчета оценивает эффективность логистического потока в транспортно-логистическом кластере региона, но не учитывает имеющиеся резервы территории.

В работе [8] представлен агрегированный показатель оценки логистического потенциала, рассчитанный с использованием индивидуальных территориальных коэффициентов и имеющихся взаимосвязей:

$$L_p = \alpha_1 \cdot E_g + \alpha_2 \cdot E_t + \alpha_3 \cdot E_s + \alpha_4 \cdot E_{hr} + \alpha_5 \cdot E_{tc}, \quad (5)$$

где L_p — показатель оценки логистического потенциала региона, E_g — оценка привлекательности экономико-географического положения, E_t — оценка эффективности функционирования транспортной инфраструктуры, E_s — оценка эффективности функционирования складской инфраструктуры региона, E_{hr} —

оценка кадрового потенциала в сфере логистики, E_{tc} — оценка транзитного потенциала территории, $\alpha_1, \alpha_2, \alpha_3, \alpha_4, \alpha_5$ — коэффициенты взаимосвязи групп показателей.

В данной методике снижение уровня погрешности получаемых оценок реализуется путем исключения субъективизма, имеющего место при реализации метода экспертных оценок, т. к. учитывает направление и тесноту факторной связи. Что позволяет при оценке логистического потенциала говорить о целесообразности получения некоего мультипликативного критерия (статичный показатель) или индекса (динамичный показатель). В первом случае исключается динамичный характер изменений оцениваемых данных, во втором — отслеживается динамика интегрированного показателя и всех его составляющих.

Логистический потенциал в работе [9] представлен в виде интегрированной функции $I_{\text{инт}}$:

$$I_{\text{инт}} = \sqrt[5]{I_{\text{Эп}} \cdot I_{\text{Тлк}} \cdot I_{\text{Тн}} \cdot I_{\text{Ли}} \cdot I_{\text{Ию}}}, \quad (6)$$

где $I_{\text{Эп}}$ — интегрированный общеэкономический показатель; $I_{\text{Тлк}}$ — интегрированный показатель транспортно-логистического комплекса; $I_{\text{Тн}}$ — интегрированный показатель транспортной инфраструктуры; $I_{\text{Ли}}$ — интегрированный показатель логистической инфраструктуры; $I_{\text{Ию}}$ — интегрированный показатель институциональной обеспеченности региона.

При этом полученный средневзвешенный результат за исследуемый период не в полной мере позволял оценить логистический потенциал, т. к. в рассматриваемых показателях не учитываются географический, кадровый и таможенный потенциалы.

Недостаток прикладных исследований данной области связан с разрозненностью качественных и количественных методологий. Постепенно появляются работы [10, 11], в которых авторы рассматривают междисциплинарный подход, который интегрирует положения таких количественных и качественных методов, как исследование операций, теория массового обслуживания, эволюционные эвристические методы, экономический анализ, маркетинговые методы.

Методологическая триангуляция, использующая количественные и качественные ме-

тодологии позволяет в большей степени обеспечить многомерное понимание проблем логистических исследований. Так, в работе [12] приводятся доказательства компенсации недостатков различных методологий триангуляцией методов исследования на примере исследования влияния аутсорсинга на входящие логистические потоки. Подобные результаты интересны с академической точки зрения, т. к. проводимая оценка логистического потенциала предприятия, региона или территории позволяет принимать корректирующие управленческие решения и разрабатывать соответствующие потребностям объекта исследования программы и стратегии.

Учитывая тот факт, что потенциал является динамической характеристикой логистической системы, ее функциональность может оцениваться по различным критериям, позволяющим определить динамику ее изменений во времени. Таким образом, для измерения логистического потенциала могут применяться различные критерии, отражающие, по сути, качественные признаки его проявления. Большая часть этих показателей базируется на методологии теорий экономического роста и экономической интеграции, соответственно сами критерии оценки содержат в себе преимущества и ограничения, обусловленные методологической базой, и далеко не все и не в полной мере могут быть использованы для анализа возможностей, ресурсов и резервов исследуемых территорий. Как правило, показатели, включаемые в оценку потенциала логистической системы региона, отражают статические данные, доступные исследователю, и могут быть, по мнению автора, объединены в следующие группы: географический, транзитный, транспортный, складской, таможенный, кадровый, информационно-коммуникационный потенциалы. Чтобы определить динамику изменений необходимо рассчитывать темпы роста по каждой группе или каждому показателю группы.

При проведении оценки показателей любой группы необходимо использовать универсальную модель, реализация которой позволит провести их анализ:

1) определение перечня показателей оценки логистического потенциала региона. Си-

стема показателей может меняться в соответствии с поставленной задачей;

2) значение логистического потенциала может быть выражено через совокупность потенциалов и представляет собой определенное сочетание значений его структурных элементов:

$$P^T = \{P^r, P^g, P^{tr}, P^k, P^{inf}, P^{ik}, P^{tm}\}, \quad (7)$$

где $P^T = \{P_1^T, P_2^T, \dots, P_n^T\}$ – это транспортный потенциал, $P^r = \{P_1^r, P_2^r, \dots, P_n^r\}$ – географический, $P^k = \{P_1^k, P_2^k, \dots, P_n^k\}$ – кадровый, $P^{tr} = \{P_1^{tr}, P_2^{tr}, \dots, P_n^{tr}\}$ – транзитный, $P^{inf} = \{P_1^{inf}, P_2^{inf}, \dots, P_n^{inf}\}$ – инфраструктурный, $P^{ik} = \{P_1^{ik}, P_2^{ik}, \dots, P_n^{ik}\}$ – информационно-коммуникационный, $P^{tm} = \{P_1^{tm}, P_2^{tm}, \dots, P_n^{tm}\}$ – таможенный.

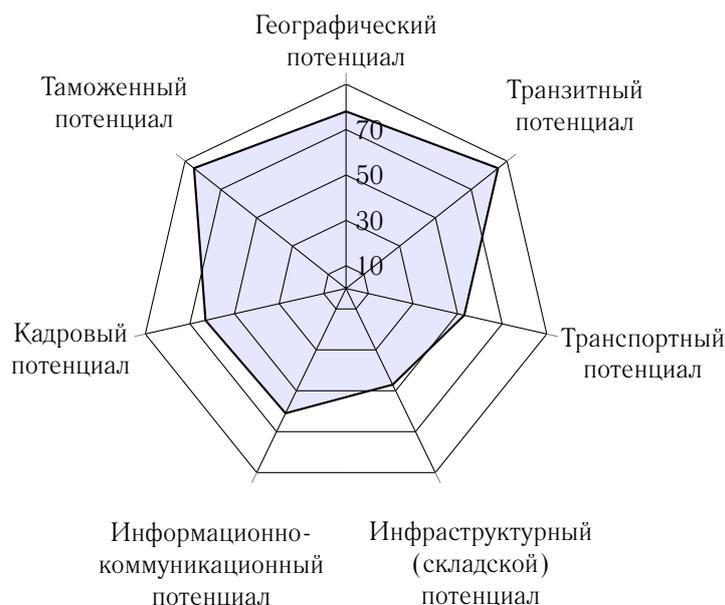
Возможные ограничения:

$$P_i^{lp} \begin{cases} \in P_{рез}^{lp}, \text{ если } \begin{cases} \sum_{j=1}^n \alpha_{ij} \leq \pi R_{i max}, \alpha_{ij} \in MP_1, \\ \sum_{j=1}^n \alpha_{ij} \geq \varphi R_{i min}, \alpha_{ij} \in MP_2; \end{cases} \\ \in P_{пер}^{lp}, \text{ если } \begin{cases} \sum_{j=1}^n \alpha_{ij} \leq R_{i max}, \alpha_{ij} \in MP_1, \\ \sum_{j=1}^n \alpha_{ij} \geq R_{i min}, \alpha_{ij} \in MP_2; \end{cases} \end{cases}$$

где P_i^{lp} – потенциал логистической системы i -о региона, $P_{пер}^{lp}$ – перспективные возможности потенциала, $P_{рез}^{lp}$ – резервные возможности потенциала, α_{ij} – ограничение по j -у виду

ду ресурса потенциала i -о региона, $R_{i max}$ – максимальное ограничение по j -у виду ресурса потенциала i -о региона, $R_{i min}$ – минимальное ограничение по j -у виду ресурса потенциала i -о региона, MP_1 – подмножество минимальных параметров, MP_2 – подмножество максимальных параметров, i – регион, $i = 1, \dots, n$, j – вид ресурса структурного элемента логистического потенциала или иного ограничения в i -м регионе, $j = 1, \dots, n$; π – норма использования j -о ресурса по максимальным параметрам; φ – норма расходования ресурса j -о по минимальным параметрам;

3) использование таксонометрического метода при проведении оценки логистического потенциала позволяет реализовать работу с массивами информации и провести расчет ненормируемых значений для определения ранга региона и его положения относительно эталона. Эталон – базовое значение для сравнения, принимающее максимальное или минимальное значение по показателям региона в зависимости от предъявляемых требований. Результатом расчета является квазирасстояние, геометрический смысл которого отражает расстояние между значениями показателей региона до значений единичного вектора эталона. Таким образом, определяется степень близости значений сравниваемого региона к показателям эталонного варианта;



Общая площадь многоугольника $S_0 = 26\ 026$

Площадь радара ЛП $S_{бр} = 14\ 625$

Рисунок 1 – Пример радара логистического потенциала Брестской области¹

¹Источник: собственная разработка

4) используя значения квазирасстояний региона по каждому структурному элементу логистического потенциала, строится диаграмма радара (рис. 1). Зная максимальное значение площади многоугольника, в котором строится радар, и фактическое значение площади самого радара, можно рассчитать резерв формирования и развития логистического потенциала региона (область роста логистической системы).

Для прогнозирования степени использования резервов предлагается применять коэффициент приращения. Данный показатель отражает тенденцию развития логистического потенциала на базе динамического развития его составных элементов.

Рассчитывается частный индекс как среднее значение элементов при помощи средней геометрической:

$$I_r = \sqrt[n]{\prod_{i=1}^n p_i}, \quad (8)$$

где I_r — сводный индекс показателей критерия, p_i — частный индекс показателя, n — количество показателей участвующих в оценке.

Далее находится общий индекс.

5) с учетом показателя общего индекса коэффициента приращения прогнозируются значения структурных элементов логистического потенциала с последующим расчетом площади радара. Фактические и прогнозируемые значения сравниваются. Анализируются отклонения и определяются корректирующие действия. Использование предложенной модели комплексной оценки логистического потенциала позволит не только определять, но и сравнивать развитие логистического потенциала региона по структурным элементам в динамике. Оценка динамики изменений потенциала, позволяет определить необходимость управляющего воздействия в части формирования требуемой для регионов (территорий) функциональной направленности логистических систем.

ЛИТЕРАТУРА

1. Родкина Т.А. Информационно-коммуникационное обеспечение логистики трансграничных перевозок товаров в интегрированном пространстве. М.: ВИНТИ РАН, 2017.
2. Зверев А.В., Авдей А.Г. Политическое значение Евразийского таможенного союза для Германии и Европейского Союза // Правовые вопросы Евразийского таможенного союза. 2012. С. 13–18.
3. Щербак В.В. Основы логистики: учеб. для вузов. СПб. Питер, 2009.
4. Кузнецова Н.П. Логистический потенциал как фактор инновационного развития региона // Вестник ОрелГИЭТ. 2012. № 1. С. 73–80.
5. Концепция развития транспортной инфраструктуры Новосибирской области. URL: https://www.nso.ru/sites/test.new.nso.ru/wodby_files/files/migrate/activity/Socio-Economic_Policy/strat_plan/Documents/file899.pdf (дата обращения: 12.05.2018).
6. Митрофанов Е.П. Формирование системы показателей оценки развития информационно-коммуникационных технологий в регионе // Вестник экономики, права и социологии. 2012. № 1. С. 77–81.
7. Гриценко С.И. О развитии транспортно-логистических кластеров в Украине // Российское предпринимательство. 2008. № 5. С. 134–137.
8. Фрейдман О.А. Анализ логистического потенциала региона. Иркутск: ИрГУПС, 2013.
9. Нестерено Г.И., Кузьменко А.И. Совершенствование транспортного комплекса Украины на основе использования принципов логистики // Вісн. Східноукраїнського Нац. ун-ту ім. В. Даля. 2017. № 3 (233). С. 127–130.
10. Евтодиева Т.Е. Характерные особенности организации форм логистики в условиях неэкономии. Самара: Изд-во Самар. гос. экон. ун-та, 2011.
11. Bowersox D.J. Physical Distribution Development, Current Stat us, and Potential // Journal of Marketing. 1969. Vol. 33. № 1. Pp. 63–70.
12. Svensson G. The Impact of Outsourcing on in bound Logistics Flows. International // Journal of Logistics Management. 2001. Vol. 12. № 1. Pp. 21–35.

METHODOLOGICAL ASPECTS OF ASSESSING THE REGIONAL LOGISTICS SYSTEM POTENTIAL

S.F. Kuhan

Brest State Technical University,
Brest, Republic of Belarus

ABSTRACT:

Logistics has accompanied human activities since prehistoric times. Its practical tools varied. Theoretical framework was established. Gradually, public consciousness connected the theory of logistics and its practical application, which made it possible to identify the place of logistics activity in the economic system of regions and territories. Modern perception of building processes in logistics systems is based on the historical practice of their development, reflecting the specifics of each historical stage and allowing to model possible development scenarios.

The implementation of logistics activities carried out within the framework of logistics systems considers every major problem of the regions in terms of moving goods and cargo processes organization. The use of the resources and capabilities of logistics systems reveals their potential, as a reserve of regional economic systems. In this connection, a need arises to assess the capabilities of the regional logistics systems, featured in the use of the resources and reserves available. The given assessment will not only identify the resource implementation degree, but also develop strategic scenarios for regional development based on the logistics system potential level.

Research results and scientific novelty. According to the research results, it was found that the classification of the logistics development stages, based on the material flows intensity criteria and the application scope expanding dynamics, allows for creating a theoretical and methodological basis to assess the logistics potential. The potential dynamics reflects changes in consumer and production factors, emergence and development of the new organizational forms, confirming the solid interconnection of logistics and economic systems.

KEYWORDS: logistic potential, region, logistic system, assessment indicators, logistics, development stages.

AUTHORS' INFORMATION:

Svetlana F. Kuhan, Cand. Sci. (Economical), Associate Professor, Brest State Technical University, 267, Moskovskaya Str., Brest, 224017, Republic of Belarus, sfkuhan@mail.ru
ORCID: 0000-0002-7307-4268

FOR CITATION: Kuhan S.F. Methodological aspects of assessing the regional logistics system potential // Municipality: Economics and Management. 2020. № 2 (31). P. 67–75.

REFERENCES

1. Rodkina T.A. Information and communication support for the logistics of cross-border transportation of goods in an integrated space. M.: VINITI Russian Academy of Sciences, 2017. [Rodkina T.A. Informatcionno-kommunikatsionnoe obespechenie logistiki transgranichnykh perevo-

zok tovarov v integrirovannom prostranstve. M.: VINITI RAN, 2017.] – (In Rus.)

2. Zverev A.V., Avdey A.G. Political importance of the Eurasian Customs Union for Germany and the European Union // Legal issues of the Eurasian Customs Union. 2012. Pp. 13–18.

[Zverev A.V., Avdey A.G. Politicheskoe znachenie Evraziyskogo tamozhennogo soyuza dlya Germanii i Evropeyskogo Soyuzha // Pravovye voprosy Evraziyskogo tamozhennogo soyuza. 2012. S. 13–18.] – (In Rus.)

3. Scherbakova V.V. Fundamentals of logistics: course book for universities. SPb. Peter, 2009. [Shcherbakova V.V. Osnovy logistiki: ucheb. dlya vuzov. SPb. Piter, 2009.] – (In Rus.)

4. Kuznetsova N.P. Logistic potential as a factor in the innovative development of a region // Bulletin of OrelGIET. 2012. No. 1. Pp. 73–80. [Kuznetsova N.P. Logisticheskiy potentsial kak faktor innovatsionnogo razvitiya regiona // Vestnik OrelGIET. 2012. № 1. S. 73–80.] – (In Rus.)

5. The concept of transport infrastructure development of the Novosibirsk region. URL: https://www.nso.ru/sites/test.new.nso.ru/wodby_files/files/migrate/activity/Socio-Economic_Policy/strat_plan/Documents/file899.pdf (date of reference: 12.05.2018). [Kontseptsiya razvitiya transportnoy infrastruktury Novosibirskoy oblasti. URL: https://www.nso.ru/sites/test.new.nso.ru/wodby_files/files/migrate/activity/Socio-Economic_Policy/strat_plan/Documents/file899.pdf (data obrashcheniya: 12.05.2018).] – (In Rus.)

6. Mitrofanov E.P. Elaboration of a system of indicators to assess the information and communication technologies development in the region // Bulletin of Economics, Law and Sociology. 2012. No. 1. Pp. 77–81. [Mitrofanov E.P. Formirovaniye sistemy pokazateley otsenki razvitiya informatsionno-kommunikatsionnykh tekhnologiy v regione // Vestnik ekonomiki, prava i sotsiologii. 2012. № 1. S. 77–81.] – (In Rus.)

7. Gritsenko S.I. On transport and logistics clusters development in Ukraine // Russian entrepreneurship. 2008. No. 5. Pp. 134–137. [Gritsenko S.I. O razvitii transportno-logisticheskikh klasterov v Ukraine // Rossiyskoe predprinimatel'stvo. 2008. № 5. S. 134–137.] – (In Rus.)

8. Freidman O.A. Analysis of the logistic potential of the region. Irkutsk: IrGUPS, 2013. [Freydman O.A. Analiz logisticheskogo potentsiala regiona. Irkutsk: IrGUPS, 2013.] – (In Rus.)

9. Nestereno G.I., Kuzmenko A.I. Improving the transport complex of Ukraine based on the logistics principles. // Vis. Skhidnoukrainskogo Nat. un-ty after V. Dahl. 2017. No. 3 (233). Pp. 127–130. [Nestereno G.I., Kuz'menko A.I. Sovershenstvovanie transportnogo kompleksa Ukrainy na osnove ispol'zovaniya printsipov logistiki // Visn. Skhidnoukrains'kogo Nats. un-tu im. V. Dalya. 2017. № 3 (233). S. 127–130.] – (In Rus.)

10. Evtodieva T.E. Characteristic features of the logistics forms organization in the conditions of neo-economy. Samara: Publishing house of Samar. State Econ. Un-ty, 2011. [Evtodieva T.E. Kharakternye osobennosti organizatsii form logistiki v usloviyakh neoekonomiki. Samara: Izd-vo Samar. gos. ekon. un-ta, 2011.] – (In Rus.)

11. Bowersox D.J. Physical Distribution Development, Current Status, and Potential // Journal of Marketing. 1969. Vol. 33. № 1. Pp. 63–70. – (In Eng.)

12. Svensson G. The Impact of Outsourcing on in bound Logistics Flows. International // Journal of Logistics Management. 2001. Vol. 12. № 1. Pp. 21–35. – (In Eng.)

**СОЦИАЛЬНОЕ РАЗВИТИЕ
МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ**

SOCIAL DEVELOPMENT OF THE MUNICIPALITY

СОЦИОЛОГИЧЕСКОЕ СОПРОВОЖДЕНИЕ РЕАЛИЗАЦИИ НАЦИОНАЛЬНЫХ ПРОЕКТОВ В МУНИЦИПАЛЬНОМ ОБРАЗОВАНИИ

УДК: 316.334.52:352
ББК: 60.561.1+60.82

ГРНТИ: 00.08.00
Код ВАК: 22.00.08

И.А. Кох

Российская академия народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации,
Екатеринбург, Россия
AuthorID: 532417

АННОТАЦИЯ:

В повышении эффективности социального управления все возрастающая роль отводится социологическим исследованиям, которые приобретают все большую значимость в управлении социальными процессами, в совершенствовании стратегического планирования и прогнозирования деятельности органов местного самоуправления, влияющих на повышение уровня и качества жизни населения. В статье рассмотрены теоретические и методологические вопросы социологических исследований проблем стратегического развития и реализации национальных проектов в муниципальном образовании.

Цель – проанализировать имеющийся опыт разработки стратегии развития муниципалитетов и раскрыть возможности и направления социологических исследований для стратегического планирования, контроля и корректировки реализации национальных проектов в муниципальном образовании. Исследование этих проблем как в теоретическом, так и в практическом плане является весьма актуальным, о чем свидетельствует и опыт не в полной мере выполненных предыдущих (2015–2020) национальных проектов.

Научная новизна. Предложен оригинальный подход к реализации национальных проектов, заключающийся в комплексном подходе к стратегическому планированию их реализации, предполагающий единый стратегический план муниципального образования, охватывающий все национальные проекты и учитывающий приоритетность задач и мнений местного населения. Результатом такого подхода станет сбалансированное развитие объектов социальной инфраструктуры, что положительно отразится на жизни населения местного сообщества.

В статье обращается внимание на другие факторы, которые необходимо учитывать для успешной реализации национальных проектов, в частности: тесное взаимодействие администрации муниципального образования с предпринимателями, деловой средой; облегчение функционирования предприятий, снижение налоговой нагрузки, социальная ответственность бизнеса, а также подготовки кадров для нужд цифровой экономики.

Делается вывод, что социологическое сопровождение управленческой деятельности муниципальных органов управления по реализации национальных проектов является эффективным средством повышения эффективности управления стратегическими изменениями. Социологические исследования позволяют изучать ценностные ориентации и потребности населения, оценивать эффективность работы муниципальных служащих, повышать результативность их работы.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: муниципальное образование, стратегия, стратегическое планирование, национальные проекты, социальная инфраструктура, мониторинг, инфраструктурные проекты.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ:

Иван Адамович Кох, доктор социологических наук, доцент, Уральский институт управления, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, 620144, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 Марта, 66, kia4@mail.ru

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ: Кох И.А. Социологическое сопровождение реализации национальных проектов в муниципальном образовании // Муниципалитет: экономика и управление. 2020. № 2 (31). С. 77–88.

Введение

Предпринимаемые федеральными органами власти меры по разработке региональной политики направлены на развитие муниципальных образований на основе стратегических планов и национальных проектов. Важнейшей конечной стратегической целью деятельности всех ступеней государственного и муниципального управления провозглашается рост уровня и качества жизни населения. На достижение этой цели направлены 12 национальных проектов 2019–2024 гг., в осуществлении мероприятий которых предусматривается активное участие муниципалитетов.

В муниципальных образованиях в настоящее время реализуются региональные проекты, направленные на выполнение национальных проектов. Стратегические цели национальных проектов не ограничивались только задачами повышением уровня и качества жизни населения. «Стратегические цели — это повышение эффективности управления социально-политическими процессами, — считают С. В. Устинкин и Д. В. Алабин, — снятие напряженности в социальной сфере, обеспечение устойчивости власти к внешним и внутренним вызовам и угрозам, т. е. стабилизация и развитие демократической политической системы в целом» [1, с. 15].

Главной задачей органов местного самоуправления в современный период является реализация национальных проектов в своих муниципальных образованиях. Поставленные задачи чрезвычайно амбициозны и масштабны, поэтому их реализация сталкивается со множеством проблем, среди которых основными являются недостаток ресурсов — мате-

риальных, финансовых, человеческих, организационных и других. В этих условиях особенно важны социальные исследования с целью определить приоритетные направления деятельности, доступные способы оперативной корректировки процессов реализации национальных проектов, оценки удовлетворенности населения достигнутыми результатами.

Реализация национальных проектов в местных сообществах обострила проблемы взаимодействия органов местного самоуправления с представителями бизнеса. Особую значимость для решения поставленных широкомасштабных задач имеет активное участие населения в реализации стратегических планов по каждому проекту. Заинтересованное личное участие граждан призвано способствовать успешной реализации национальных проектов.

Значительная часть населения фактически исключена из процесса качественных преобразований в обществе вследствие ряда объективных и субъективных причин. Это снижает доверие населения к органам власти, порождает подозрения в злоупотреблениях представителей власти и недобросовестности бизнеса. Систематическое изучение общественного мнения, объективное информирование населения по всем вопросам жизнедеятельности местного сообщества, разъяснение решений органов местного самоуправления способствуют снижению социальной напряженности и более активному вовлечению населения в процесс реализации национальных проектов в муниципальных образованиях.

Конкретные мероприятия по повышению качества жизни граждан осуществляются на

местах — в городах и селах, — то есть в конкретных местах проживания людей. Успешное решение этих задач невозможно без активного участия граждан, а также без «обратной связи» органов власти с населением. Одним из важных средств обеспечения активности граждан и обратной связи органов местного самоуправления с населением являются социологические исследования, которые позволяют оценивать результаты осуществления мероприятий национальных проектов, изучать ценностные ориентации и учитывать потребности и мнение жителей муниципального образования, отслеживать ход выполнения управленческих решений и своевременно вносить коррективы в осуществлении планируемых социальных изменений.

Использование методов социологической науки в процессе разработки стратегических планов, принятия решений по развитию социальной инфраструктуры и другим вопросам муниципального управления позволяет максимально учитывать мнение населения, мобилизовать граждан на выполнение поставленных задач, снизить цену рисков, а также экономические, политические и социальные издержки, определить приоритеты и повысить результативность деятельности органов местного самоуправления. Постоянная и эффективная обратная связь, своевременная корректировка социально и экономически значимых управленческих решений, несомненно, повышают эффективность управления.

Помимо этого, в муниципальных администрациях руководители отделов и специалисты не всегда представляют себе масштабы и приоритеты реализации конкретных национальных проектов в муниципальных образованиях. Привлечение к этой работе специалистов из числа ученого сообщества, занимающихся вопросами стратегического управления, будет весьма полезным. Это позволило бы разрабатывать более качественные стратегии развития муниципальных образований, более рационально развивать социальную инфраструктуру и определять приоритетность задач, экономить ресурсы и время.

Цель и задачи данной статьи — проанализировать практику разработки стратегии развития муниципалитетов и раскрыть возмож-

ности и направления научных подходов и методов стратегического планирования и реализации национальных проектов на муниципальном уровне. Исследование этих проблем как в теоретическом, так и в практическом плане является весьма актуальным, о чем свидетельствует и опыт не в полной мере выполненных предыдущих национальных проектов, тем более что нынешние национальные проекты значительно превосходят масштабы и задачи предыдущих.

Научная новизна

Предложен системный подход к выполнению заданий национальных проектов, заключающийся в разработке комплексного стратегического плана его реализации и предполагающий единый план стратегического развития социальной инфраструктуры в муниципальных образованиях в соответствии с приоритетными направлениями деятельности и учетом мнения местного населения. Важнейшая роль в этом процессе отводится специальным социологическим исследованиям и социологическому мониторингу как при разработке, так и при контроле и корректировке в процессе реализации управленческих решений. Результатом такого подхода станет сбалансированное развитие различных учреждений социальной инфраструктуры, что улучшит качество и комфортность жизни населения.

Обзор публикаций

В социологической литературе проблемы стратегического развития муниципалитетов и реализации национальных проектов рассматриваются чаще всего с целями контроля и режы — для разработки стратегии и планирования. На наш взгляд, важны оба направления исследований, однако предшествовать должны исследования потребностей населения, ценностных ориентаций жителей, анализ проблем функционирования объектов социальной инфраструктуры в муниципальном образовании, особенно в сфере бытового и транспортного обслуживания населения, необходимые для стратегического планирования и выстраивания приоритетов задач, а затем уже проводятся исследования для контроля реализации планов и оценки населением проведенных изменений в муниципальном образовании. На практике же часто проводятся

либо исходные, либо только заключительные исследования социальных последствий преобразований.

Необходимость разработки стратегических планов муниципальных образований сегодня является общепризнанным. Тем не менее многие главы администраций муниципальных образований считают, что в рыночных условиях непредсказуемости деятельности организаций частных малых предприятий в сфере услуг и крупных предприятий-налогоплательщиков, острого дефицита муниципального бюджета и быстро меняющейся законодательной базы разрабатывать стратегические планы очень сложно. Кроме того, ощущается отсутствие специалистов, нет наработанной практики в этой области. «Недостаток опыта стратегического планирования, комплексного подхода к определению целей и приоритетов перспективного развития муниципальных образований приводит к тому, что разработанные концепции и стратегические планы иногда носят декларативный характер, отсутствуют механизмы их реализации» [2, с. 65].

Между тем недооценка стратегических аспектов планирования чревато серьезными последствиями для муниципального образования в тех случаях, когда необходимы структурные широкомасштабные перестройки экономической и социальной сферы. Как показывает практика, успешная разработка планов стратегического развития может осуществляться только группой специалистов, в составе которой совместно работают экономисты, социологи, психологи, политологи, юристы. А. Л. Дашиева считает целесообразным «формирование в составе администрации структурного подразделения (или временной рабочей группы), занятого разработкой концепции (стратегического развития) и непосредственно подчиненного главе администрации или (как минимум) его первому заместителю. Возложение этой работы в качестве дополнительной на структурные подразделения, занятые текущими задачами, как правило, ведет к неудаче» [3, с. 150].

Концептуальные основы стратегического планирования в регионе рассмотрены, в частности, С. П. Быстрицким, В. К. Заусаевым и Л. С. Воронцовой [4]. Отмечая пореформен-

ный характер ситуации в российском обществе и становления гражданского общества, они полагают, что такое положение позволяет использовать в стратегическом планировании инновационные решения, которые могут дать многократный рост социальной и экономической эффективности. По их мнению, «в стратегическом планировании наиболее важными группами, которые могут повлиять на выбор стратегических целей, средств и методов их достижения, являются население, бизнес и власть» [4, с. 11].

Важнейшей задачей реализации стратегии муниципальных образований авторы считают вовлечение населения в процесс стратегических изменений, а решение задачи вовлечения общественности в разработку стратегического плана видят в создании институциональных условий для деятельности НКО, организации в форме ассоциации и партнерства различных общественных объединений и формировании механизмов повышения заинтересованности участия общественности в разработке стратегии и планов развития. Кроме того, очень важно создание соответствующего информационного поля, обеспечивающего свободный доступ более широкого числа жителей в решении вопросов муниципального образования.

Теоретические и методологические проблемы социального развития муниципального образования анализируются также в статье С. П. Головановой и Т. Н. Петровой. Отмечая важность формирования механизма стратегического управления муниципалитетом как важнейшего компонента его устойчивого развития, авторы обращают внимание на причины неэффективного планирования и прогнозирования в деятельности органов местного самоуправления, влияющие на результаты их работы. На основе исследования названы следующие причины неэффективного стратегического планирования в муниципальном образовании: недостаточная информационная открытость; замена точных количественных показателей на качественные; неадекватные методы управления; дефицит финансовых средств [5, с. 1–4]. Помимо этого, в некоторых случаях отмечается недостаточная компетентность и малая эффективность служащих администрации [6, с. 32].

Все большую популярность приобретает мониторинг социально-экономических процессов как инструмент анализа, прогнозирования и контроля реализации планов и достижения управленческих целей. О. В. Толстогузов рассматривает социологический мониторинг в качестве необходимого элемента механизма поиска пути развития регионов, формирования эффективной экономической и региональной политики в новых рыночных условиях. «Его новая роль заключается в том, — отмечает О. В. Толстогузов, — что он способствует выработке стратегии развития региона, согласованию взаимодействия центра и периферии и укреплению экономического пространства страны на основе исследования функционирования и развития не только экономического хозяйства страны в целом, но и региональной социально-экономической системы» [7, с. 6].

В. Э. Бойков подчеркивает важность мониторинга прежде всего как диагностического инструмента управления. По его мнению, «теоретическое и практическое значение социологических мониторингов как средства социальной диагностики состоит в информационно-аналитическом обеспечении деятельности органов власти и управления, в рамках которого решаются две взаимосвязанные задачи. Первая задача — сбор, систематизация и анализ данных, характеризующих [...] ситуацию, динамику ее изменений. [...] Решение этой задачи позволяет совершенствовать разработку и принятие управленческих решений. Вторая задача — информационно-аналитическое сопровождение реализации принятых управленческих решений, оценка практических результатов управленческой деятельности» [8, с. 5]. Информационно-аналитическое обеспечение деятельности органов местного самоуправления дает возможность учитывать интересы различных групп населения, следовательно, и оптимизации общественной ситуации, снижению социальной напряженности и предупреждению конфликтов.

Важность использования социологического мониторинга определила Е. Мартищенко, рассматривая роль общественного мнения в социальном управлении. Общественное мнение выступает средством регулирования социальных процессов, является способом оцен-

ки деятельности местных органов власти. «Выполняя эту свою высокую миссию, — считает Е. Мартищенко, — оно в то же время выступает и как важный инструмент регулирования общественных отношений, наиболее эффективный механизм согласования общественных интересов с интересами личности. Согласование этих интересов в своем оптимальном варианте реализуется через установление системной, постоянной, надежной обратной связи органов государственной власти с населением» [9]. В статье раскрывается потенциал социологического мониторинга как технологии повышения эффективности управления. Действительно, социологический мониторинг является надежным и общепризнанным инструментом установления обратной связи исполнительных органов власти с населением, тем самым выступая фактором эффективной обратной связи в управлении муниципальным образованием.

Как показывает представленный обзор научных публикаций по исследуемой теме, обстоятельно изучаются методы социологического сопровождения деятельности органов власти, стратегического планирования развития социальной инфраструктуры муниципального образования. Методами социологических исследований изучаются потребности населения, оценивается деятельность депутатов и администрации местного самоуправления, необходимые для прогнозирования и стратегического планирования муниципальным образованиям, а социологический мониторинг используется для контроля социальных изменений и корректировки управленческой деятельности.

Нам представляется, что основными направлениями социологических исследований проблем реализации национальных проектов можно назвать следующие:

1. Развитие социальной инфраструктуры.
2. Вопросы стратегического планирования.
3. Социологический мониторинг как фактор повышения эффективности муниципального управления и реализации национальных проектов. Изучение и анализ общественного мнения как средства обратной связи органов власти с населением.

Рассмотрим их подробнее.

1. Социальная инфраструктура муниципальных образований.

Одним из важнейших условий успешной реализации национальных проектов, на наш взгляд, является системный подход, комплексное развитие объектов инфраструктуры муниципальных образований. В каждом муниципальном образовании социальная инфраструктура складывалась часто стихийно, без учета потребностей населения. Она складывалась еще в советское время, а за последние три десятилетия мало изменилась, причем менялась часто по неустойчивым тенденциям неурегулированного рынка. Поскольку предприниматели ориентировались на экономические стимулы, то быстро развивались те отрасли социальной сферы, которые сулили высокую и скорую прибыль. В результате различные объекты социальной инфраструктуры — ЖКХ и бытового обслуживания, учреждения образования, здравоохранения и культуры, сфера общественного питания и торговли, транспортное обслуживание и организация отдыха населения — развивались крайне неравномерно. Комплексный социологический анализ существующей социальной инфраструктуры станет основой для разработки стратегии муниципальных образований по рациональному размещению объектов обслуживания населения. Учет общественного мнения позволит добиться более рационального размещения объектов обслуживания, более высокой удовлетворенности населения работой муниципальных учреждений.

Исследование содержания и функционирования социальной инфраструктуры можно осуществить простыми и испытанными социологическими методами, а также с помощью SWOT- и PEST-анализа. В первую очередь целесообразно изучить ценностные ориентации и потребности населения в соответствии с целевыми установками национальных проектов: повышение уровня и качества жизни граждан.

Изучение степени действительной удовлетворенности населения условиями жизни являются основой для определения приоритетов деятельности администрации. Результаты исследования дают возможность оценить работу администрации, выявить наиболее острые проблемы («узкие места»).

Следует признать главным контролером реализации национальных проектов население местного сообщества. Между тем функция контроля за выполнением задач национальных проектов часто отводится преимущественно федеральным органам власти. При этом некоторые авторы отмечают, что «несколько запутана система организации и контроля за реализацией приоритетных национальных проектов. Необходимо повысить статус федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих координацию реализации приоритетных национальных проектов» [10, с. 14].

Таким образом, целью исследования потребностей населения, социальной инфраструктуры обслуживания жителей является их комплексное развитие в соответствии с нормативами и стратегическими целями с учетом экономических (финансовых) возможностей муниципального образования.

2. Стратегическое планирование в муниципальных образованиях.

Стратегическое планирование и проектное управление стало распространенным методом управления в муниципальных образованиях. В последнее время в муниципальных образованиях широко применяются проектный и программно-целевой подход. Проектный метод используется в муниципальных образованиях преимущественно при разработке планов на среднесрочную и долгосрочную перспективу.

Разработку стратегии целесообразно проводить на основе обстоятельных социологических, экономических, политических и иных социальных исследований, целью которых является анализ и оценка потенциала территориального сообщества, сопоставление желаний и возможностей жителей, выбор приоритетных задач и области концентрации усилий. Это позволяет прогнозировать процессы и результаты поэтапных изменений.

Разработанная стратегия позволяет сравнивать текущее состояние муниципального образования с прогнозом и образом будущего в соответствии с поставленными целями. Особое внимание уделяется адекватному реагированию на изменения во внутренней и внешней среде на каждом этапе реализации стратегии. Эти изменения не всегда можно в пол-

ной мере обнаружить и предусмотреть, поскольку многие из них имеют нередко латентный характер, что требует расчета или оценки угроз и рисков в управлении изменениями. Стратегия органов муниципального управления предусматривает мероприятия по вовлечению (или привлечению) в процесс изменений широких слоев населения, в первую очередь представителей бизнеса. Консенсус органов местного самоуправления и населения имеет большое значение для успешной реализации стратегических планов, будет способствовать снижению социальной напряженности и числа конфликтов, которые практически всегда сопровождают перемены в социальных системах. Первостепенное внимание в этом плане рекомендуется уделять всестороннему и обстоятельному информированию населения о предстоящих переменах и ожидаемых результатах.

Отсутствие стратегии приводит к быстрому решению временных интересов и неотложных проблем. Однако при этом планирование в муниципальном образовании осуществляется в основном на основе внутренних резервов и без учета внешних изменений. В конечном счете это приводит к кратковременному успеху и огромным рискам в долговременном плане из-за неготовности к изменениям и внешним вызовам. Усугубляет ситуацию утрата руководством муниципалитета контроля над развитием процессов изменений.

Беглый анализ опубликованных стратегических планов показывает наличие множества недостатков. Так, например, не всегда проводится предварительный анализ состояния социальной инфраструктуры, часто отсутствуют научные обоснования мероприятий, отдельные направления деятельности не подкреплены в должной мере финансовыми ресурсами, не определены приоритеты деятельности администрации муниципалитета. Избежать или уменьшить ущерб от нежелательных социальных последствий позволяет постоянное отслеживание реализации управленческих решений с помощью мониторинга.

3. Социологический мониторинг и общественное мнение в процессе реализации на-

циональных проектов в муниципальном образовании.

Социологический мониторинг и изучение общественного мнения являются действенными инструментами обратной связи органов власти с населением в процессе реализации национальных проектов в муниципальном образовании. Как отмечает Н. В. Разгонникова, «к наиболее эффективным инструментам обратной связи и информационного обеспечения управленческой деятельности относится мониторинг, в том числе социологический. Принципы мониторинга уже сравнительно давно стали использоваться в развитых зарубежных странах и все чаще в отечественной практике» [11, с. 50].

В отличие от большинства классических общенаучных и социологических методов, мониторинг позволяет отслеживать изменения в объектах и процессах. В стратегическом управлении очень важно отслеживать динамику изменения в процессе реализации управленческих решений, планов, проектов. Для этого используются панельный метод и социологический мониторинг. Поскольку панельный метод имеет ряд недостатков («смертность панели» и «привыкание» к вопросам), то для контроля результатов управленческих решений надежным инструментом себя зарекомендовал социологический мониторинг. Социологический мониторинг свободен от недостатков панельного метода, поскольку каждое поэтапное исследование проводится относительно самостоятельно от предыдущего по репрезентативной выборке.

Социологический мониторинг позволяет органам местного самоуправления изучать динамику потребностей населения, учитывать мнения жителей в процессе принятия решений, получить оценку реализации тех или иных решений. Это особенно важно для осуществления мероприятий национальных проектов, поскольку общая оценка их реализации в конечном счете будет опираться не столько на количественные показатели, сколько на удовлетворенность людей достигнутыми результатами. Это убедительно продемонстрировали предыдущие национальные проекты, результаты которых по количественным показателям в соответствии с отчетами ведомств

были удовлетворительными, однако работники сферы образования и здравоохранения по данным ВЦИОМ и других исследователей общественного мнения остались неудовлетворенными. Эксперты утверждают, что национальный проект «Здоровье» оказался провальным, прежде всего, потому, что граждане на себе лично не почувствовали повышения качества медицинского обслуживания и выражали недовольство введением малодоступного платного обслуживания.

О. В. Толстогузов рассматривает социологический мониторинг в качестве необходимого элемента механизма поиска пути развития регионов и способствующего выработке стратегии развития согласованию взаимодействия центра и периферии в единой социально-экономической системе [7]. Задача социологической науки состоит в разработке показателей-индикаторов для оценки социальной, экономической и политической сферы муниципально-образованного образования. Необходим комплексный подход к организации мониторинга муниципальных экономических и социокультурных систем в рыночных реалиях, учитывающий неполноту статистических данных, опирающийся на знания и оценки компетентных экспертов и достижения науки.

Мониторинг представляет собой специально организованное систематическое отслеживание состояния явлений, объектов, процессов с целью выявления изменений, их оценки и контроля, что позволяет делать прогнозы развития событий, предвидеть и предупреждать негативные последствия управленческих решений. Социологический мониторинг использует специальные методы эмпирической социологии — методы сбора, обработки и анализа информации — и предполагает проведение повторных измерений с определенными интервалами по одной и той же методике и выборке, по одним и тем же показателям. Полученные данные обрабатываются и анализируются, как правило, с помощью специальных компьютерных программ, позволяющих выстраивать динамику изменений, а также сравнивать результаты с базовыми показателями плана или проекта. Это дает возможность предпринять своевременные корректировки для достижения поставленных целей.

Социологический мониторинг управленческой деятельности позволяет руководителю учесть взаимосвязь различных аспектов деятельности, динамику социальных процессов, выявить в ранжированном виде основные направления деятельности и выбрать наиболее целесообразные и эффективные пути их решения. Особую значимость эти вопросы приобретают на этапе разработки комплексных муниципальных программ и проектов, основой которых должны быть точно выверенные и научно обоснованные прогнозы динамики экономических и социокультурных процессов.

Социологический мониторинг реализации национальных проектов позволяет оценивать промежуточные результаты, поэтапно диагностировать отклонения от намеченных параметров и своевременно корректировать управленческие решения. Важным индикатором нежелательных социальных последствий является оценка населением поэтапных результатов деятельности администрации. Обратная связь выражается через удовлетворенность населения результатами деятельности администрации. Своевременное выявление негативных последствий изменений позволяют добиваться снижения социальной напряженности, а это повышает уровень доверия населения к представителям власти, что является важным условием успешной деятельности органов местного самоуправления.

Разумеется, для успеха в деле реализации национальных проектов велика роль других факторов. Не подвергая сомнению необходимость системного контроля за реализацией национальных проектов, А. В. Зозуля, П. В. Зозуля и Т. Н. Еремина подчеркивают, что очень важно «при этом для реального успеха национальных проектов [...] модернизировать систему управления отраслей народного хозяйства, совершенствовать нормативно-правовую базу и модернизировать институциональные условия их реализации. В процессе реализации национальных проектов по окончании каждого этапа должны подводиться промежуточные итоги и вноситься коррективы в планы» [12]. Успешная реализация национальных проектов немыслима без тесного взаимодействия администрации муниципального образования с предпринимателями и деловой средой.

Ю. А. Лебедева и Я. С. Баранова обращают особое внимание на взаимодействие органов муниципального управления и бизнеса. «Особо актуальными направлениями социально-экономического развития территорий выступают налаживание сотрудничества, оптимизация законодательных мер с целью облегчения функционирования предприятий, снижение налоговой нагрузки, социальная ответственность бизнеса» [13, с. 127–131].

Учитывая ускоряющиеся темпы глобальной цифровизации экономики, возникают новые задачи в области кадрового обеспечения реализации национальных проектов. Цифровая экономика требует новых компетенций, которые невозможно получить в существующей образовательной среде. Необходима структурная перестройка образовательного пространства, что требует активной позиции образовательных организаций и тесной кооперации с научными и производственными центрами. «Задача подготовки кадров для нужд цифровой экономики заключается не только в повышении эффективности использования существующего научно-образовательного потенциала, но и в его наращивании. Это означает, с одной стороны, потребность в постоянном обновлении содержательной части преподаваемых дисциплин, а с другой — ставит задачу наладить в кратчайшие сроки выпуск специалистов по совершенно новым образовательным траекториям, что невозможно сделать без создания в стране собственной научно-методической базы в сфере цифровой экономики» [14].

Заключение

Таким образом, социологическое сопровождение управленческой деятельности орга-

нов местного самоуправления, в первую очередь по реализации национальных проектов, выступает действенным инструментом повышения эффективности управления стратегическими изменениями в муниципальном образовании. Социологические исследования позволяют изучать широкий круг проблем социального управления, начиная с исследования ценностных ориентаций и потребностей населения, оценки населением эффективности работы муниципальной администрации и заканчивая оценкой удовлетворенности населения результатами деятельности.

Практика реализации национальных проектов в муниципальных образованиях показала важность взаимодействия администрации с населением, особенно с представителями бизнеса. Достижение успеха часто напрямую зависит от активного участия населения, вовлеченности жителей в реализации стратегических планов.

Системное использование социологической науки в процессе разработки и осуществления решений на различных уровнях социального управления, том числе мониторинга реализации национальных проектов, позволяет избежать ошибок, учитывать угрозы и снизить риски, а также экономические, политические и социальные издержки. Комплексный подход к стратегическому планированию реализации национальных проектов, направленный на сбалансированное развитие объектов инфраструктуры с учетом мнений местного населения, является важным условием повышения уровня и качества жизни жителей местного сообщества — достижению целей национальных проектов.

ЛИТЕРАТУРА

1. Устинкин С.В., Алабин Д.В. Приоритетные национальные проекты в политическом процессе России // Власть. 2014. № 4. С. 14–15.

2. Основные направления социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочную перспективу. М. 2000.

3. Дашиева А.Л. Стратегическое планирование в муниципальном образовании // Молодой ученый. 2010. № 4. С. 147–150. URL: <https://moluch.ru/archive/15/1356/> (дата обращения: 03.04.2020).

4. Быстрицкий С.П., Заусаев В.К., Воронцова Л.С. Стратегическое планирование города в региональном развитии. М.: Московский общественный научный фонд, 2005.

5. Голованова С.П., Петрова Т.Н. Система стратегического планирования социально-экономического развития муниципальных образо-

ваний Российской Федерации // Политика, экономика и инновации. 2017. № 5 (15). С. 1–4.

6. Спиридонова О.В. Составляющие качества государственного и муниципального управления в России // Дельта науки. 2017. № 1. С. 31–32.

7. Толстогузов О.В. Мониторинг как инструмент рефлексии стратегии и обеспечения экономической безопасности региона // Государство и Бизнес. Современные проблемы экономики: материалы VIII Международной научно-практической конференции. Т. 3. СПб.: СЗИУ РАНХиГС. 2016. С. 6–14.

8. Бойков В.Э. Социологический мониторинг в социальном управлении // Социология власти. 2006. № 4. С. 5–16.

9. Мартищенко Е. Социологический мониторинг как инструмент установления обратной связи исполнительных органов власти с населением. URL: <https://pandia.ru/text/77/182/39143.php> (дата обращения: 12.04.2020).

10. Гончаров В.В. Место и роль федеральных органов исполнительной власти в реализации приоритетных национальных проектов: со-

временные проблемы и пути их разрешения // Бизнес в законе. 2010. № 1. С. 13–16.

11. Разгонникова Н.В. Социологический мониторинг как фактор эффективной обратной связи в управлении организациями // Социогуманитарный вестник. 2012. № 1 (8). С. 50–57.

12. Зозуля А.В., Зозуля П.В., Еремина Т.Н. Современные проблемы реализации приоритетных национальных проектов // Вестник Евразийской науки. 2019. № 1. URL: <https://esj.today/PDF/21ECVN119.pdf> (доступ свободный).

13. Лебедева Ю.А., Баранова Я.С. Взаимодействие органов муниципального управления и бизнеса как фактор социально-экономического развития территорий // «Муниципальная Академия». 2020. № 2.

14. Кузнецов Н.В., Лизяева В.В., Прохорова Т.А., Лесных Ю.Г. Подготовка кадров для реализации национальной программы «цифровая экономика Российской Федерации» // Современные проблемы науки и образования. 2020. № 1. URL: <http://science-education.ru/ru/article/view?id=29520> (дата обращения: 29.06.2020).

SOCIOLOGICAL SUPPORT TO THE NATIONAL PROJECTS IMPLEMENTATION IN A MUNICIPAL ENTITY

I.A. Kokh

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

ABSTRACT:

Sociological research plays an increasingly larger role in improving efficiency of social management. It is becoming increasingly important in the of social processes management, in improving strategic planning and forecasting the activities of local governments, which affect the improvement of the level and quality of life of the population. At the same time, the implementation of national projects is one of the most important activities of the current RF Government and its subordinate institutions. The article considers theoretical and methodological issues of sociological research on the problems of strategic development and national projects implementation in a municipality.

The purpose is to analyze the existing practice of creating municipal development strategy and to reveal the possibilities and directions of sociological research for strategic planning, monitoring and adjusting of national projects implementation in a municipality. The study of these problems seems quite relevant both theoretically and practically, which can also be confirmed by the previous (2015 - 2020) incompletely implemented national projects.

Scientific novelty. An original approach to national projects implementation is proposed, which consists in a comprehensive approach to the strategic planning of their implementation, which means a single strategic plan of the municipality, covering all national projects and considering the priority of tasks and opinions of the local population. The result of such an approach will be a balanced social infrastructure development, which will positively affect the life of the local community.

KEYWORDS: municipality, strategy, strategic planning, national projects, social infrastructure, monitoring, infrastructure projects.

AUTHORS' INFORMATION:

Ivan A. Kokh, Dr. Sci. (Sociological), Associate Professor, Ural Institute of Management, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, 66, 8 Marta Str., Ekaterinburg, 620144, Russia, kia4@mail.ru

FOR CITATION: Kokh I.A. Sociological support to the national projects implementation in a municipal entity // Municipality: Economics and Management. 2020. № 2 (31). P. 77–88.

REFERENCES

1. Ustinkin S.V., Alabin D.V. National priority projects in the political process of Russia // Power. 2014. No. 4. Pp. 14–15. [Ustinkin S.V., Alabin D.V. Prioritetnye natsional'nye proekty v politicheskom protsesse Rossii // Vlast'. 2014. № 4. S. 14–15.] – (In Rus.)

2. The main directions of socio-economic development of the Russian Federation for the long term. M. 2000. [Osnovnye napravleniya sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya Rossiyskoy Federatsii na dolgosrochnuyu perspektivu. M. 2000.] – (In Rus.)

3. Dashieva A.L. Strategic planning in the municipality // Young scientist. 2010. No. 4. Pp. 147–150. URL: <https://moluch.ru/archive/15/1356/> (data of reference: 03.04.2020). [Dashieva A.L. Strategicheskoe planirovanie v munitsipal'nom obrazovanii // Molodoy uchenyy. 2010. № 4. S. 147–150. URL: <https://moluch.ru/archive/15/1356/> (data obrashcheniya: 03.04.2020).] – (In Rus.)

4. Bystritskiy S.P., Zausaev V.K., Vorontsova L.S. Strategic city planning in regional development. M.: Moscow public scientific foundation, 2005. [Bystritskiy S.P., Zausaev V.K., Vorontsova L.S. Strategicheskoe planirovanie goroda v regional'nom razviti. M.: Moskovskiy obshchestvennyy nauchnyy fond, 2005.] – (In Rus.)

5. Golovanova S.P., Petrova T.N. The system of strategic planning of socio-economic development of municipalities in the Russian Federation // Politics, Economics and Innovations. 2017. No. 5 (15). Pp. 1–4. [Golovanova S.P., Petro-

va T.N. Sistema strategicheskogo planirovaniya sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya munitsipal'nykh obrazovaniy Rossiyskoy Federatsii // Politika, ekonomika i innovatsii. 2017. № 5 (15). S. 1–4.] – (In Rus.)

6. Spiridonova O.V. Components of the quality of state and municipal power in Russia // Delta of science. 2017. No. 1. Pp. 31–32. [Spiridonova O.V. Sostavlyayushchie kachestva gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya v Rossii // Del'ta nauki. 2017. № 1. S. 31–32.] – (In Rus.)

7. Tolstoguzov O.V. Monitoring as an instrument of reflection of the strategy and ensuring the economic security of the region // State and Business. Current problems of economics: materials of the VIII International scientific-practical conference. V.3. SPb.: SZIURANHiGS. 2016. Pp. 6–14. [Tolstoguzov O.V. Monitoring kak instrument refleksii strategii i obespecheniya ekonomicheskoy bezopasnosti regiona // Gosudarstvo i Biznes. Sovremennye problemy ekonomiki: materialy VIII Mezhdunarodnoy nauchno-prakticheskoy konferentsii. T. 3. SPb.: SZIU RANKhiGS. 2016. S. 6–14.] – (In Rus.)

8. Boykov V.E. Sociological monitoring in social management // Sociology of power. 2006. No. 4. Pp. 5–16. [Boikov V.E. Sotsiologicheskii monitoring v sotsial'nom upravlenii // Sotsiologiya vlasti. 2006. № 4. S. 5–16.] – (In Rus.)

9. Martishchenkova E. Sociological monitoring as a tool of establishing feedback between executive authorities and the population // Pandia.ru plat-

form of materials. URL: <https://pandia.ru/text/77/182/39143.php> (date of reference: 12.04.2020). [Martishchenkova E. Sotsiologicheskiy monitoring kak instrument ustanovleniya obratnoy svyazi ispolnitel'nykh organov vlasti s naseleniem. URL: <https://pandia.ru/text/77/182/39143.php> (data obrashcheniya: 12.04.2020).] – (In Rus.)

10. Goncharov V.V. The place and role of federal executive bodies in the priority national projects implementation: modern problems and ways to address them // *Business in law*. 2010. No. 1. Pp. 13–16. [Goncharov V.V. Mesto i rol' federal'nykh organov ispolnitel'noy vlasti v realizatsii prioritnykh natsional'nykh proektov: sovremennyye problemy i puti ikh razresheniya // *Biznes v zakone*. 2010. № 1. S. 13–16.] – (In Rus.)

11. Razgonnikova N.V. Sociological monitoring as a factor of efficient feedback in organizational management // *Socio-humanitarian bulletin*. 2012. No. 1 (8). Pp. 50–57. [Razgonnikova N.V. Sotsiologicheskiy monitoring kak faktor effektivnoy obratnoy svyazi v upravlenii organizatsiyami // *Sotsiologicheskyy vestnik*. 2012. № 1 (8). S. 50–57.] – (In Rus.)

12. Zozulya A.V., Zozulya P.V., Eremina T.N. Modern problems of implementation of priority national projects // *Bulletin of Eurasian Science*. 2019. No. 1. URL: <https://esj.today/PDF/21ECVN119.pdf> (free access). [Zozulya A.V.,

Zozulya P.V., Eremina T.N. Sovremennyye problemy realizatsii prioritnykh natsional'nykh proektov // *Vestnik Evraziyskoy nauki*. 2019. № 1. URL: <https://esj.today/PDF/21ECVN119.pdf> (dostup svobodnyy).] – (In Rus.)

13. Lebedeva Yu.A., Baranova Ya.S. Interaction of municipal authorities and business as a factor of socio-economic development // “Municipal Academy”. 2020. No. 2. [Lebedeva Yu.A., Baranova Ya.S. Vzaimodeystvie organov munitsipal'nogo upravleniya i biznesa kak faktor sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya territoriy // «Munitsipal'naya Akademiya». 2020. № 2.] – (In Rus.)

14. Kuznetsov N.V., Lizyaeva V.V., Prokhorova T.A., Lesnykh Yu.G. Training of personnel for the implementation of the national program “Digital economy of the Russian Federation” // *Modern problems of science and education*. 2020. No. 1. URL: <http://science-education.ru/ru/article/view?id=29520> (date of reference: 29.06.2020). [Kuznetsov N.V., Lizyaeva V.V., Prokhorova T.A., Lesnykh Yu.G. Podgotovka kadrov dlya realizatsii natsional'noy programmy «tsifrovaya ekonomika Rossiyskoy Federatsii» // *Sovremennyye problemy nauki i obrazovaniya*. 2020. № 1. URL: <http://science-education.ru/ru/article/view?id=29520> (data obrashcheniya: 29.06.2020).] – (In Rus.)

МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ФИНАНСЫ

MUNICIPAL FINANCE

САНКЦИОНИРОВАНИЕ ОПЕРАЦИЙ С ЦЕЛЕВЫМИ СРЕДСТВАМИ КАК МЕТОД ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ В БЮДЖЕТНОЙ СФЕРЕ НА ФЕДЕРАЛЬНОМ, РЕГИОНАЛЬНОМ И МУНИЦИПАЛЬНОМ УРОВНЯХ

УДК: 336.13

ГРНТИ: 06.73.15

ББК: 65.261.82

Код ВАК: 08.00.05, 08.00.10

А.Л. Анисимов

Уральский государственный экономический
университет,
Екатеринбург, Россия
AuthorID: 624237

Г.Д. Калимуллина

Уральский государственный экономический
университет,
Екатеринбург, Россия
AuthorID: 1070324

АННОТАЦИЯ:

Целью настоящего исследования является изучение санкционирования операций с целевыми средствами как метода финансового контроля в бюджетной сфере на федеральном, региональном и муниципальном уровнях. Отмечается, что санкционирование операций предполагает оформление разрешительной надписи при совершении финансовых операций в органах казначейства после осуществления проверки документов на предмет их наличия и соответствия переданной информации требованиям бюджетного законодательства Российской Федерации и прочих нормативно-правовых актов, которые регулируют правоотношения в бюджетной сфере. В работе дается характеристика санкционированию операций с целевыми средствами. Определен перечень участников, задействованных в данной процедуре, а также её основные этапы. Авторами даны рекомендации для повышения качества контроля за использованием целевых субсидий. Отмечаются нормативные особенности регулирования данных операций со сведениями, составляющими государственную тайну.

Отмечается, что санкционирование расходов бюджетных организаций предполагает установление и доведение лимитов обязательств, контроль и учет их принятия. Порядок кассового обслуживания исполнения федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов и порядок осуществления территориальными органами Федерального казначейства отдельных функций финансовых органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований по исполнению соответствующих бюджетов основывается на положениях Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Вместе с тем, санкционирование операций с целевыми средствами бюджетной сферы имеет некоторые сложности. В целях устранения данного пробела авторами предлагаются рекомендации по совершенствованию процесса санкционирования операций с целевыми средствами как метода финансового контроля в бюджетной сфере на федеральном, региональном и муниципальном уровнях.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: федеральное казначейство, санкционирование, целевые средства, целевые субсидии, бюджетная сфера, финансовый контроль.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ:

Андрей Леонидович Анисимов, кандидат экономических наук, доцент, Уральский государственный экономический университет,
620144, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 Марта, 62 / Народной Воли, 45, 13051957@bk.ru

Гульназ Данисовна Калимуллина, Уральский государственный экономический университет,
620144, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 Марта, 62 / Народной Воли, 45, kagud@yandex.ru

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ: Анисимов А.Л., Калимуллина Г.Д. Санкционирование операций с целевыми средствами как метод финансового контроля в бюджетной сфере на федеральном, региональном и муниципальном уровнях // Муниципалитет: экономика и управление. 2020. № 2 (31). С. 90–99.

Целевые средства, выделяемые из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, имеют важное значение в финансово-экономической деятельности хозяйствующих субъектов. Данные средства позволяют исполнять возложенные на хозяйствующие субъекты социально значимые функции и задачи в самых различных сферах. При этом эффективно выстроенный учет и контроль целевого финансирования снижает вероятность нецелевого использования выделенных средств и возникновения санкций со стороны контролирующих органов. Поэтому санкционирование операций с целевыми средствами как метод финансового контроля в бюджетной сфере требует усиленного внимания и глубокой проработки вопросов его оптимизации и совершенствования.

Следует отметить, что в настоящее время на уровне федерального законодательства не сложился единый механизм регулирования такой категории как «бюджетные целевые средства». В частности, ст. 6 Бюджетного кодекса Российской Федерации, закрепляя основные термины и понятия бюджетного законодательства, не дает определения целевых бюджетных средств. Следует отметить, что Бюджетный кодекс Российской Федерации в принципе весьма скупо раскрывает содержания «целеполагания» в направлении бюджетных средств. В качестве примера отрывочной нормы данного федерального закона можно привести ст. 38, устанавливающую принцип адресности и целевого характера бюджетных средств. Этот принцип означает, что при доведении лимитов бюджетных обязательств и бюджетных ассигнований до получателей бюджетных средств, указание цели их использования является обя-

зательным. Помимо приведенной нормы Бюджетный кодекс Российской Федерации обращается к целеполаганию бюджетных процессов только в трех случаях: при описании дефицита бюджета и источников его финансирования, оговариваются положения о бюджетных кредитах за счет средств целевых иностранных кредитов, в качестве одной из основ проектов бюджетов закрепляются положения о ведомственных целевых программах, и, наконец, первым среди правонарушений в бюджетной сфере устанавливается нецелевое использование бюджетных средств. При этом, исходя из толкования ст. 306.4 Бюджетного кодекса Российской Федерации следует, что определяющим критерием нецелевого использования бюджетных средств является несоблюдение нормативных требований бюджетного законодательства, бюджетной сметы, договора или иного акта, который являлся основанием предоставления данных бюджетных средств.

Несмотря на достаточно расширительное толкование нецелевого характера данного вида правонарушения, установленного в бюджетном законодательстве, Министерство финансов Российской Федерации посчитала такое толкование обоснованным. В письме от 21.01.2014 № 02-10-11/1763 «О нецелевом использовании бюджетных средств» отмечалось следующее: «Для определения нарушения бюджетного законодательства, в том числе нецелевого использования бюджетных средств, в каждой конкретной ситуации необходимо выявить несоответствие факта осуществления финансово-хозяйственной операции конкретным положениям нормативных правовых актов и иных документов, повлекшее данное нарушение. [...] Таким образом, опреде-

ление нецелевого использования бюджетных средств, представленное в ст. 306.4 Бюджетного кодекса Российской Федерации, является достаточным». При этом федеральные органы исполнительной власти, равно как и законодатель испытывают трудности в формулировании противоположной категории, устанавливающей целевые бюджетные средства.

Некоторые исследователи данной проблемы отмечают сложности законодателя не только в формировании категории целевых средств, но и категории «бюджетные средства» в целом. В частности, А. И. Попова отмечает: «Отсутствие в Бюджетном кодексе Российской Федерации понятия „бюджетные средства“ не позволяет определить, продолжают ли средства, которые были предоставлены в виде субсидий юридическим лицам, которые не являются государственными или муниципальными учреждениями, физическим лицам или индивидуальными предпринимателям, оставаться бюджетными, а также при последующей передаче указанными субъектами денежных средств или их части контрагентам по договорам в целях осуществления своих обязательств. Стоит обратить внимание на то, что устранение данного правового пробела возможно путем соответствующего дополнения ст. 6 Бюджетного кодекса Российской Федерации понятием „бюджетные средства“» [1, с. 35].

Определенным ориентиром для бюджетного законодательства в части нормативного закрепления целевого характера бюджетных средств может выступить налоговое законодательство. Например, ст. 251 Налогового кодекса Российской Федерации устанавливает, что в налоговом учете к средствам целевого финансирования относится имущество, полученное налогоплательщиком и использованное им по назначению, определенному организацией (физическим лицом) — источником целевого финансирования или федеральными законами. При этом в п. 14 данной статьи определен закрытый перечень средств, относящихся к целевому финансированию. В настоящее время данный перечень включает в себя более 20 видов средств, основными из них являются:

— лимиты бюджетных обязательств (бюджетных ассигнований), доведенных в установленном порядке до казенных учреждений, а также в виде субсидий, предоставленных бюджетным учреждениям и автономным учреждениям;

— средства бюджетов, выделяемых субъектам, осуществляющим управление многоквартирными домами на долевое финансирование проведения капитального ремонта многоквартирных домов в соответствии с федеральным законодательством;

— гранты, которые предоставляются на условиях, определяемых грантодателем, с обязательным предоставлением грантодателю отчета о целевом использовании гранта;

— инвестиции, полученные при проведении инвестиционных конкурсов (торгов) в порядке, установленном законодательством Российской Федерации;

— аккумулированные на счетах организации-застройщика средства дольщиков и (или) инвесторов;

— средства, полученные обществом взаимного страхования от организаций — членов общества взаимного страхования;

— средства, полученные из фондов поддержки научной, научно-технической, инновационной деятельности, созданных в соответствии с федеральным законодательством;

— страховые взносы банков в фонд страхования вкладов в соответствии с федеральным законодательством;

— средства, получаемые медицинскими организациями, осуществляющими медицинскую деятельность в системе обязательного медицинского страхования, за оказание медицинских услуг;

— суммы вступительных и гарантийных взносов негосударственных пенсионных фондов, гарантийных взносов Пенсионного фонда Российской Федерации, уплаченных в фонд гарантирования пенсионных накоплений в соответствии с федеральным законодательством;

— обязательные отчисления (взносы) застройщиков в компенсационный фонд, формируемый в соответствии с федеральным законодательством;

— субсидии, полученные на возмещение расходов.

Таблица 1 – Распределение бюджетных средств по ведомствам в 2019 году и в плановых периодах 2020 и 2021 годов (в млн руб.)

Наименование	2019 г.	Уд. вес	2020 г.	Уд. вес	2021 г.	Уд. вес
ВСЕГО	15 025 016,11	100,00 %	15 569 699,05	100,00 %	15 945 091,55	100,00 %
Счетная палата Российской Федерации	4 340,44	0,03 %	4545,87	0,03 %	4 687,27	0,03 %
Федеральное казначейство	37 038,51	0,25 %	3 7364,77	0,24 %	38 266,61	0,24 %

Таблица 2 – Основные характеристики внешнего государственного аудита (контроля)

2017 г.	2018 г.	2019 г.
– проведено 236 контрольных и 83 экспертно-аналитических мероприятий, – выявлено нарушений на общую сумму 1 865,6 млрд рублей. – возвращено в бюджеты всех уровней 19,15 млрд.	– проведено 278 контрольных и 67 экспертно-аналитических мероприятий, – выявлено 9 235 нарушений на общую сумму 772,7 млрд руб., – возвращено в бюджеты всех уровней 7,5 млрд.	– проведено 242 контрольных и 45 экспертно-аналитических мероприятий, – выявлено 4 443 нарушения на сумму 884,6 млрд рублей – возвращено в бюджеты всех уровней 4,52 млрд

Следует согласиться с отдельными исследователями данной проблемы, отмечающими, что данный перечень может стать прообразом для нормативного закрепления содержания категории целевых бюджетных средств в Бюджетном кодексе Российской Федерации [1, с. 36].

В соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации порядок определения размеров и условий предоставления целевых средств устанавливается Правительством Российской Федерации, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, местной администрацией или уполномоченными ими органами государственной власти, органами местного самоуправления.

Контрольно-надзорные функции в области финансового контроля возложены на ряд уполномоченных государственных структур. Основные из них – это Счетная палата Российской Федерации и Федеральное казначейство (табл. 1).

Распределение бюджетных средств позволяет заметить, что финансирование Федерального казначейства осуществляется более существенно.

В ходе анализа отчетов «Результаты внешнего государственного аудита (контроля). Экспертиза проектов законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации» были выявлены основные характеристики (табл. 2).

Динамика показывает, что по результатам выявленных нарушений в бюджеты всех уровней с каждым годом возвращается меньше средств.

Бюджетный кодекс Российской Федерации также прописывает правила кассового обслуживания расходования федеральных бюджетных средств, бюджетных средств субъектов Российской Федерации и местных бюджетов и порядок исполнения органами Федерального казначейства некоторых полномочий финансовых органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований по исполнению указанных бюджетных средств «на местах». Помимо всего прочего в данном федеральном законе описаны правила кассового обслуживания исполнения бюджетов всех уровней Федеральным казначейством и органами Федерального казначейства «на местах», а также особенности осуществления органами Федерального казначейства при кассовом обслуживании исполнения бюджетных средств субъектов Российской Федерации и местных бюджетов других функций финансовых органов субъектов Российской Федерации и финансовых органов муниципальных образований по исполнению соответствующих бюджетов.

Министерство финансов Российской Федерации в 2019–2021 гг. по публичным заявлениям планирует сохранить механизм кассового сопровождения в отношении целевых средств, полученных юридическими ли-

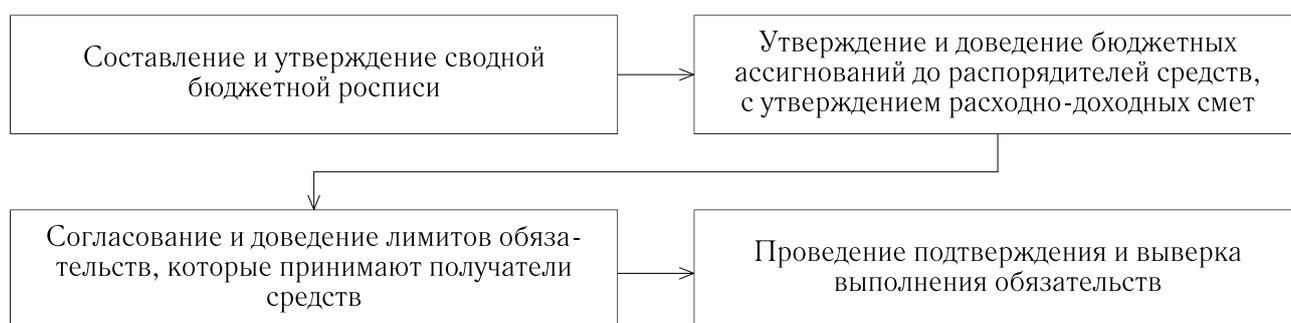


Рисунок 1 – Основные этапы санкционирования целевых средств

цами на основании государственных заказов. В этих целях 2 февраля 2019 года вступил в силу новый порядок осуществления казначейством санкционирования таких расходов.

Санкционирование операций предполагает оформление разрешительной надписи при совершении финансовых операций в органах казначейства после осуществления проверки документов на предмет их наличия и соответствия переданной информации требованиям бюджетного законодательства Российской Федерации и прочих нормативно-правовых актов, которые регулируют правоотношения в бюджетной сфере.

Порядок санкционирования расходов регламентируется бюджетным законодательством и прочими отраслевыми нормативными актами и реализуется в несколько этапов (рис. 1).

Для разрешения расходов по операциям с целевыми субсидиями получатели средств федерального бюджета направляют в казначейство электронный документ «Сведения об операциях с целевыми средствами», который формируются по установленной форме согласно Приложениям № 1 и № 2 к приказу Министерства финансов Российской Федерации от 11 декабря 2018 г. № 259н.

Порядок осуществления территориальными органами Федерального казначейства санкционирования расходов, источником финансового обеспечения которых являются целевые средства, устанавливает правила осуществления санкционирования расходов, источником финансового обеспечения которых являются средства в российских рублях, указанные в части 2 статьи 5 Федерального закона от 29.11.2018 № 459-ФЗ «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов», которые предоставляются юри-

дическим лицам на основании следующих документов [2]:

- соглашение или договор о предоставлении субсидий, бюджетных инвестиций, либо взносов в уставные капиталы;

- государственный контракт, предметом которого является поставка товаров, выполнение работ, оказание услуг для обеспечения нужд государства;

- государственный или муниципальный контракт, предметом которого является поставка товаров, выполнение работ, оказание услуг, заключенных на сумму 100 000,0 тысяч рублей и более;

- контракт или договоров на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг, заключенный на сумму 100 000,0 тысяч рублей и более федеральными бюджетными или автономными учреждениями;

- контракт или договор о поставке товаров, выполнении работ, оказании услуг, заключенный фондом капитального ремонта из средств, полученных за счет взносов на капитальный ремонт общего имущества в многоквартирных домах;

- договор, контракт или соглашение, заключенное в рамках исполнения государственных контрактов, соглашений, нормативных правовых актов о предоставлении субсидии, контракт учреждений, договор о капитальных вложениях, договор о проведении капитального ремонта.

Получатели целевых субсидий или бюджетных инвестиций должны предоставлять в территориальный орган Федерального казначейства по месту открытия ему следующие документы:

- платежные поручения;

- заявки на получение наличных денег.

При санкционировании расходов с целевыми средствами осуществляется обмен различными документами между органами Федерального казначейства «на местах», получателями средств бюджетов всех уровней, которым определены лимиты бюджетных обязательств на предоставление субсидий или бюджетных инвестиций, на заключение государственных контрактов, договоров на проведение капитального ремонта используется усиленная квалифицированная электронная подпись лица, на которое возложена ответственность действовать от лица получателя бюджетных ассигнований

При реализации программы «Модернизация казначейской системы Российской Федерации» была внедрена система удаленного финансового документооборота (СУФД-online) [3]. Данная программа позволяет автоматизировать операции с целевыми средствами. СУФД-online — это веб-приложение, которое работает через информационно-телекоммуникационную сеть «Интернет». Система внедряется в веб-браузер и работает с подключенным аппаратным комплектом «Континент», который позволяет устанавливать безопасное соединение. Эта программа дает возможность управлять платежами, финансовыми документами и иметь доступ к текущей и годовой отчетности, сформированной в автоматизированной системе Федерального казначейства.

Также при санкционировании операций с целевыми средствами используется такая форма документооборота, как передача документов на бумажном носителе. В этом случае уполномоченному лицу также необходимо передать документ на электронном носителе. Такие ситуации возникают при обмене информацией, содержащей государственную тайну или иную охраняемую информацию, которые определены в федеральных законах, нормативных правовых актах Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, и в тех ситуациях, когда у получателя целевых средств отсутствует техническая возможность применять электронную подпись по различным причинам.

При этом следует отметить, что перечень сведений, составляющих государственную тайну, определяется на уровне федераль-

ного законодательства, и, в том числе, включает в себя следующие сведения:

— данные о финансировании разведывательной, контрразведывательной и оперативно-розыскной деятельности;

— данные о финансовой политике в отношении иностранных государств, о финансовой и денежно-кредитной деятельности, преждевременное распространение которых может нанести ущерб безопасности государства;

— данные о финансировании деятельности по обеспечению безопасности лиц, находящихся под государственной защитой;

— данные о финансировании деятельности по обеспечению безопасности объектов государственной охраны;

— данные о результатах финансового мониторинга в отношении организаций и физических лиц на предмет их причастности к террористической деятельности.

В рамках защиты данных сведений органы государственной власти наделяются федеральным законодательством следующими полномочиями:

— обеспечивают защиту сведений, переданных им от других органов государственной власти, предприятий и учреждений;

— обеспечивают защиту сведений на подведомственных им предприятиях, организациях и учреждениях;

— определяют размер социальных гарантий гражданам и сотрудникам, имеющим допуск к государственной тайне по линии данного ведомства и сотрудникам структурных подразделений, осуществляющих защиту государственной тайны, на постоянной основе;

— обеспечивают в пределах своей компетенции проведение проверочных мероприятий в отношении граждан, допускаемых к государственной тайне;

— реализуют предусмотренные законодательством меры, по ограничению прав граждан, имеющих допуск к государственной тайне;

— вносят в полномочные органы государственной власти предложения по совершенствованию системы защиты гостайны.

При этом сведения, отнесенные к государственной тайне, детализированы по органам государственной власти, полномочным по распоряжению этими сведениями Указом Пре-

зидента Российской Федерации от 30.11.1995 (ред. от 08.08.2019) № 1203 «Об утверждении перечня сведений, отнесенных к государственной тайне». В соответствии с данным нормативным правовым актом Министерство финансов Российской Федерации является распорядителем следующих сведений, составляющих государственную тайну:

- сведений об использовании инфраструктуры Российской Федерации в интересах обеспечения обороны и безопасности государства;
- сведений о показателях, определяющих подготовку экономики Российской Федерации к устойчивому функционированию в военное время;
- сведения об использовании ценностей государственного материального резерва;
- сведения о запасах драгоценных металлов в Банке России;
- сведения, раскрывающие планы и задания государственного оборонного заказа;
- сведения о производстве и защите от подделок банкнот Банка России;
- сведения о расходах федерального бюджета, связанные с обеспечением государственной безопасности;
- сведения о затратах на ведение антитеррористической деятельности;
- сведения о расходах денежных средств на содержание войск по отдельным статьям смет федеральных органов исполнительной власти;
- сведения о расходах денежных средств на заказы вооружения и военной техники.

Исходя из действующей структуры федеральных органов исполнительной власти, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 21.01.2020 (ред. от 25.03.2020) № 21, следует, что Федеральное казначейство, являясь федеральной службой подведомственной Министерству финансов Российской Федерации, в части операций со сведениями, составляющими государственную тайну, руководствуется решениями Министерства финансов Российской Федерации как распорядителя соответствующих сведений.

Территориальные органы Федерального казначейства проверяют представленные юридическими лицами сведения на соответствие определенным требованиям, и при этом это необходимо сделать не позднее следую-

щего рабочего дня после представления получателем бюджетных средств сведений. Затем территориальные органы казначейства либо отражают показатели сведений на лицевом счете, либо в случае несоответствия документа установленным требованиям возвращают их обратно. Стоит отметить, что расчеты по денежным обязательствам осуществляются в пределах доведенных до получателя бюджетных средств лимитов бюджетных обязательств, а оплата денежных обязательств по публичным нормативным обязательствам может осуществляться в пределах доведенных до получателя бюджетных средств бюджетных ассигнований.

В бюджетном учете получатель бюджетных средств уменьшает полученные лимиты бюджетных обязательств на сумму принятых бюджетных обязательств. Сумма денежных средств на осуществление платежа списывается органами Федерального казначейства с единого счета бюджета в пользу физического или юридического лица – лица, оказавшего услугу, выполнившего работу, поставившего продукцию [4, с. 68]. Что касается подтверждения исполнения денежных обязательств, оно осуществляется на основании платежных документов, подтверждающих списание денежных средств с единого счета бюджета в пользу физических и юридических лиц, бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, субъектов международного права, а также проверки иных документов, подтверждающих проведение неденежных операций по исполнению денежных обязательств получателей бюджетных средств. Большая роль в этом процессе принадлежит контролю со стороны финансовых и казначейских органов за процессом санкционирования расходов, а для этого следует усилить контроль в течение года. Возможно, стоит уделить внимание разработке таких форм отчетов, которые позволяли бы отражать неиспользованные лимиты не только за год, но и ежеквартально, ежемесячно. Реализация данной меры может в свою очередь привести к сокращению невыполненных обязательств перед бюджетом в конце отчетного периода.

Также стоит отметить, что для оптимизации процедуры санкционирования операций с це-

левыми средствами можно модернизировать работу программы СУФД-online. В этих целях можно реализовать следующие мероприятия:

– обеспечить размещение на данном портале договора или соглашения, которые подтверждают факт предоставления целевых средств;

– внедрить в систему специализированные программные средства для обмена данными между смежными информационными системами;

– обеспечить кроссплатформенность, которая позволит программе СУФД-online работать не только на программном обеспечении Windows, но и Linux;

– рассмотреть возможность установки данной программы в нескольких популярных браузерах, а не только в определённых;

– обеспечить работу программы в offline-режиме.

Устранение данных проблем позволит оптимизировать работу программы СУФД-online при санкционировании операций с целевыми субсидиями.

Таким образом, на Министерство финансов Российской Федерации возложены обязанности, связанные с установлением правил и порядка санкционирования расходов федерального бюджета, утверждением лимитов бюджетных обязательств для главных распорядителей средств федерального бюджета [9]. Формирование и исполнение обязательств по целевым субсидиям является многоэтапным процессом, в котором важное участие принимают Федеральное казначейство и его территориальные подразделения.

ЛИТЕРАТУРА

1. Попова А.И. Актуальные вопросы нецелевого использования бюджетных средств // Достижения науки и образования. 2019. № 11 (52). С. 33–36.

2. О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов: Федеральный закон от 29.11.2018 № 459-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2018. № 49. Ст. 7531.

3. Разработка системных проектных решений для информационно-коммуникационной инфраструктуры комплексной автоматизированной системы исполнения бюджета (КАС ИБ) Минобрнауки России // Проект интернет-портала КАС ИБ Минобрнауки России. URL: <http://svnt.h.ru/projects/project1/> (дата обращения: 30.04.2020)

4. Пешкова Х.В. Дотации и субсидии: финансово-правовой и экономический аспекты. М.: Государственное образовательное учреждение высшего образования «Российская академия правосудия», 2015.

5. Измоденов А.К. Бюджетный контроль : Учебник. М., Екатеринбург: М-во образования и науки Рос. Федерации, Издательство УрГЭУ, 2014.

6. Порфирьева А.В., Серебрякова Т.Ю. Внутренний контроль: методология сквозного контроля автономных учреждений: монография. М.: ИНФРА-М, 2017.

7. Карпов Э.С. Бюджетный контроль в Российской Федерации: Монография. М.: ИНФРА-М, 2016.

8. Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований: Федеральный закон от 07.02.2011 № 6-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 7. Ст. 903.

9. Карпов Э.С. Бюджетный контроль в Российской Федерации : Монография. М.: ИНФРА-М, 2016.

10. Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере образования и науки Российской Федерации: Постановление Правительства Российской Федерации от 28.07.2018 № 885 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2018. № 32 (ч. II). Ст. 5344.

11. Черников Ю.С., Геймур О.Г. Правовое регулирование государственного финансового контроля // Молодой ученый. 2014. № 20. С. 502–504.

12. Калимуллина Г.Д., Тепляков И.И. Экономико-правовые основы государственного регулирования финансового контроля в сфере высшего образования // Вопросы управления. 2019. № 4 (40). С. 54–63.

AUTHORIZATION OF TRANSACTIONS WITH SPECIAL-PURPOSE FUNDS AS A METHOD OF FINANCIAL CONTROL IN PUBLIC SECTOR AT THE FEDERAL, REGIONAL AND MUNICIPAL LEVELS

A.L. Anisimov

Ural State University of Economics,
Ekaterinburg, Russia

G.D. Kalimullina

Ural State University of Economics,
Ekaterinburg, Russia

ABSTRACT:

The aim of this research is to study the authorization of operations with special-purpose funds as a method of financial control in public sector at the federal, regional and municipal levels. As is noted the authorization of such operations involves the issuance of permitting notice for financial transactions in the treasury after checking the documents for their availability and compliance of the transmitted information with the requirements of fiscal legislation of the Russian Federation and other normative acts regulating legal relations in public sector. The article characterizes the authorization of transactions with special-purpose funds. The list of participants involved in this procedure and its main stages are determined. The authors give recommendations to improve the quality of control over targeted subsidies. Normative specifics of the regulating these operations with information constituting a state secret are revealed.

The authors make a point that authorization of expenditures of the state-funded organizations involves establishment and adjustment of limits on responsibilities, control and accounting of their adoption. The cash servicing procedure for federal budget, budgets of the constituent entities of the Russian Federation and local budgets and the procedure for the Federal Treasury territorial bodies to perform certain functions of financial bodies of the constituent entities of the Russian Federation, and municipalities for executing the respective budgets are based on the provisions of the Budget Code of the Russian Federation.

However, authorization of transactions with special-purpose funds in public sector can face certain difficulties. To fill this gap, the authors offer recommendations for improving the process of authorization of transactions with special-purpose funds as a method of financial control in public sector at the federal, regional and municipal levels.

KEYWORDS: Federal Treasury, authorization, special-purpose funds, targeted subsidies, public sector, financial control.

AUTHORS' INFORMATION:

Andrey L. Anisimov, Cand. Sci. (Economical), Associate Professor, Ural State University of Economics,
62, 8 Marta Str. / 45, Narodnoy Voli Str., Ekaterinburg, 620144, Russia, 13051957@bk.ru

Gulnaz D. Kalimullina, Ural State University of Economics,
62, 8 Marta Str. / 45, Narodnoy Voli Str., Ekaterinburg, 620144, Russia, kagud@yandex.ru

FOR CITATION: Anisimov A.L., Kalimullina G.D. Authorization of transactions with special-purpose funds as a method of financial control in public sector at the federal, regional and municipal levels // Municipality: Economics and Management. 2020. № 2 (31). P. 90–99.

REFERENCES

1. Popova A.I. Relevant issues of misuse of budget funds // Achievements of science and education. 2019. No. 11 (52). P. 33-36. [Popova A.I. Aktual'nye vopros netselevogo ispol'zovaniya byudzhetykh sredstv // Dostizheniya nauki i obrazovaniya. 2019. № 11 (52). S. 33–36.] – (In Rus.)
2. On the federal budget for 2019 and for the planning period of 2020 and 2021: Federal Law of 29.11.2018 No. 459-F № 459-FL // Collection of the legislation of the Russian Federation 2018. No. 49. Art. 7531. [O federal'nom byudzhete na 2019 god i na planovyy period 2020 i 2021 godov: Federal'nyy zakon ot 29.11.2018 № 459-FZ // Sobranie zakonodatel'stva Rossiyskoy Federatsii. 2018. № 49. St. 7531.] – (In Rus.)
3. Development of system design solutions for the information and communication infrastructure of a comprehensive automated budget execution system (CAS IB) of the Ministry of Education of Russia // Project of the Internet portal of CAS IB of the Ministry of Education of Russia URL: <http://svnth.ru/projects/project1/> (date of reference: 30.04.2020). [Razrabotka sistemnykh proektnykh resheniy dlya informatsionno-kommunikatsionnoy infrastruktury kompleksnoy avtomatizirovannoy sistemy ispolneniya byudzhet (KAS IB) Minobrnauki Rossii // Proekt internet-portala KAS IB Minobrnauki Rossii. URL: <http://svnth.ru/projects/project1/> (data obrashcheniya: 30.04.2020)] – (In Rus.)
4. Peshkova H.V. Grants and subsidies: financial, legal and economic aspects. M.: State-funded higher educational institution “Russian Academy of Justice”, 2015. [Peshkova Kh.V. Dotatsii i subsidii: finansovo-pravovoy i ekonomicheskii aspekty. M.: Gosudarstvennoe obrazovatel'noe uchrezhdenie vysshego obrazovaniya «Rossiyskaya akademiya pravosudiya», 2015.] – (In Rus.)
5. Izmodenov A.K. Budget control: course book M.: Ministry of education and science of Rus. Federation, Ekaterinburg: Publishing house of Ural State Economic University, 2014. [Izmodenov A.K. Byudzhetyy kontrol' : Uchebnik. M., Ekaterinburg: M-vo obrazovaniya i nauki Ros. Federatsii, Izdatel'stvo UrGEU, 2014.] – (In Rus.)
6. Porfir'yeva A. V., Serebryakova T.Yu. Internal control: a methodology for end-to-end control of autonomous institutions: monograph. M.: INFRA-M, 2017. [Porfir'eva A.V., Serebryakova T.Yu. Vnutrenniy kontrol': metodologiya skvoznogo kontrolya avtonomnykh uchrezhdeniy: monografiya. M.: INFRA-M, 2017.] – (In Rus.)
7. Karpov E.S. Budget control in the Russian Federation: monograph. M.: INFRA-M, 2016. [Karpov E.S. Byudzhetyy kontrol' v Rossiyskoy Federatsii: Monografiya. M.: INFRA-M, 2016.] – (In Rus.)
8. On general principles of organization and activities of control and accounting bodies of the constituent entities of the Russian Federation and municipalities: Federal Law of 07.02.2011 No. 6-FL // Collected legislation of the Russian Federation. 2011. No. 7. Art. 903. [Ob obshchikh printsipakh organizatsii i deyatelnosti kontrol'no-schetnykh organov sub'ektov Rossiyskoy Federatsii i munitsipal'nykh obrazovaniy: Federal'nyy zakon ot 07.02.2011 № 6-FZ // Sobranie zakonodatel'stva Rossiyskoy Federatsii. 2011. № 7. St. 903.] – (In Rus.)
9. Karpov E.S. Budget Control in the Russian Federation: monograph. M.: INFRA-M, 2016. [Karpov E.S. Byudzhetyy kontrol' v Rossiyskoy Federatsii : Monografiya. M.: INFRA-M, 2016.] – (In Rus.)
10. On approval of the Regulation on the Federal Education and Science Supervision Service of the Russian Federation: Resolution of the Government of the Russian Federation of 28.07.2018 No. 885 // Collected legislation of the Russian Federation. 2018. No. 32 (part II). Art. 5344. [Ob utverzhdenii Polozheniya o Federal'noy sluzhbe po nadzoru v sfere obrazovaniya i nauki Rossiyskoy Federatsii: Postanovlenie Pravitel'stva Rossiyskoy Federatsii ot 28.07.2018 № 885 // Sobranie zakonodatel'stva Rossiyskoy Federatsii. 2018. № 32 (ch. II). St. 5344.] – (In Rus.)
11. Chernikov Yu.S., Geimur O.G. Legal regulation of state financial control // Young scientist. 2014. No. 20. P. 502-504. [Chernikov Yu.S., Geimur O.G. Pravovoe regulirovanie gosudarstvennogo finansovogo kontrolya // Molodoy uchenyy. 2014. № 20. S. 502–504.] – (In Rus.)
12. Kalimullina G.D., Teplyakov I.I. Economic and legal foundations of state regulation of financial control in the field of higher education // Management Issues. 2019. No. 4 (40). P. 54-63. [Kalimullina G.D., Teplyakov I.I. Ekonomiko-pravovye osnovy gosudarstvennogo regulirovaniya finansovogo kontrolya v sfere vysshego obrazovaniya // Voprosy upravleniya. 2019. № 4 (40). S. 54–63.] – (In Rus.)

РАЗГОВОР С ИНТЕРЕСНЫМ СОБЕСЕДНИКОМ

CONVERSATION WITH AN INTERESTING PERSON

«ГОРОДСКОЙ ОКРУГ КРАСНОТУРЬИНСК: СЕВЕРНАЯ ЗВЕЗДА СВЕРДЛОВСКОЙ ОБЛАСТИ». ИНТЕРВЬЮ С ГЛАВОЙ ГОРОДСКОГО ОКРУГА

Р.А. Долженко

Российская академия народного хозяйства
и государственной службы
при Президенте Российской Федерации,
Екатеринбург, Россия
AuthorID: 617562

А.Ю. Устинов

Администрация городского округа
Красноурьинск Свердловской области,
Красноурьинск, Россия

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ: Руслан Алексеевич Долженко, доктор экономических наук, доцент, Уральский институт управления, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, 620144, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 Марта, 66, rad@usue.ru

Александр Юрьевич Устинов, глава городского округа Красноурьинск Свердловской области, 624440, Россия, г. Красноурьинск, ул. Молодежная, 1

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ: Долженко Р.А., Устинов А.Ю. «Городской округ Красноурьинск: Северная звезда Свердловской области». Интервью с главой городского округа // Муниципалитет: экономика и управление. 2020. № 2 (31). С. 100–105.



Уважаемые друзья!

Сегодня в рамках данной рубрики мы начинаем цикл интервью с известными руководителями муниципалитетов Свердловской области. Выбор людей для беседы был случаен, но выборка была и будет ограничена успешными руководителями, которые добились значительных изменений территории в лучшую сторону. Эти изменения проявляют себя не в цифрах экономических показателей, но в улучшении жизни населения. Первый из них — это Александр Юрьевич Устинов, глава городского округа Краснотурьинск (муниципальное образование на северо-западе Свердловской области с численностью населения 56,5 тысяч человек). Беседа прошла по Skype-конференции из-за карантина.

Официальная справка: А. Ю. Устинов родился 26 июня 1971 года в городе Краснотурьинске Свердловской области. Окончил Свердловский горный институт имени В. В. Вахрушева (ныне — Уральский государственный горный университет). Более 10 лет А. Ю. Устинов проработал в администрации муниципального образования «Город Краснотурьинск». В феврале 2012 года назначен начальником отдела Министерства энергетики и жилищно-коммунального хозяйства Свердловской области. В июне 2013 года назначен на должность заместителя управляющего Северным управленческим округом Свердловской области. В сентябре 2013 года избран на должность главы городского округа Краснотурьинск.

Александр Юрьевич проводит значительную работу по комплексному развитию городского округа. При непосредственном его участии Постановлением Правительства Российской Федерации от 19 сентября 2016 года № 942 на территории городского округа Краснотурьинск в целях содействия его развитию путём привлечения инвестиций и создания новых рабочих мест, не связанных с деятельностью градообразующей организации «Богословский алюминиевый завод», создана территория опережающего социально-экономического развития «Краснотурьинск».

Александр Юрьевич, наш с Вами разговор пришелся на сложные времена, но ведь именно в испытаниях наглядно раскрывается цена управленческого решения — цена ошибки и цена победы. Тренд «глобализация» стремительно сменился трендом «изоляция», в канун 75-летия Победы в обиход вошли термины военных лет — «пропускной режим», «комендантский час», «карантин». Какими Вы видите в сегодняшних условиях задачи муниципального управления? Как решает их Краснотурьинск?

Различные были идеи — закрыть город и все остальное, — но это физически невозможно, потому что продукты, почту надо возить, люди в любом случае перемещаются, какой бы ты жесткий карантин ни сделал... мы не готовы к этому в данный момент, у нас даже ресурсов таких нет. На сегодняшний момент отдел полиции состоит из 100 человек, волонтеры — 100 человек, медицинский персонал у нас 1000 человек, они сейчас работают в штатном режиме. Но если, не дай Бог, первый случай в Краснотурьинске, начнется карантин, мы будем ужесточать требования к перемещению

граждан. Это однозначно, иначе мы не спасем ситуацию. Нам повезло, что у нас на территории есть китайские коллеги, ООО «Лескомразвитие»; уже сегодня директор позвонил (господин Алекс находится Китае) и сообщил о поставке 15 тысяч защитных масок и дезинфицирующего средства — это его помощь конкретно Краснотурьинску.

Итак, я за соблюдение строгих карантинных мер. Вместе с тем категорически нельзя термин «изоляция» распространять на духовную сферу, это испытание, как и все предыдущие, преодолеть сумеем только сообща, только вместе.

Немного истории. Отличительные черты города Краснотурьинска заложены были в военные годы, когда сюда эвакуировали три алюминиевых завода, шло строительство Богословского алюминиевого завода, который 9 мая 1945 года дал первый алюминий. Население города увеличилось с 9 до 32 тысяч. Кто-то сюда ехал добровольно, кого-то сослали принудительно, как поволжских немцев. Поэтому здесь люди разной культуры, разной национальности, разного менталитета, но среди

эвакуированных большинство были инженерно-технические работники, а в 40-е годы это была элита общества, образованными были и их жены. Достаточно сказать, что у нас пять дворцов культуры в городе на такой маленькой территории. Это говорит как раз о том, что у горожан запросы значительно выше обычных бытовых. Эта эвакуационная волна технической интеллигенции, кстати, облагородила и Свердловск, почему и Екатеринбург считается протестным городом, где горожане всегда имеют свою точку зрения. Такие люди знают себе цену, плюс вот эта уральская друг за друга стойкость, где никто никого не бросит в беде.

Эти глубинные внутренние особенности городского сообщества Красноуральска получили и внешнее, архитектурное, выражение. В 1946 году город спроектировали питерские архитекторы. Это, наверное, потому, что сюда выслали из Ленинграда завод алюминиевый и архитекторов ленинградских призвали, чтобы они город спроектировали. Ну они и спроектировали его как маленький Ленинград.

Слушайте, вот я же сам из Алтайского края, сибиряк, а Вы — уралец. В Сибирь тоже ссылали заводы, в Барнауле куча машиностроительных была, сейчас ничего не осталось. Все заводы теперь — это просто места под сдачу... А Красноуральск рассматривается как лидер среди городов северного куста. Что-то есть в Вашем городе, какая-то изюминка...

Я думаю, многонациональный состав, у нас настолько переплелись разные корни: русские, украинские, татарские, немецкие... И каждая национальность привносит не только свой колорит, но и трудовые традиции. 10 % горожан — татары: и приезжие, и местные. У нас целый поселок Рудничный Богословского рудоуправления, шахты Северопесчанская, — это в основном татары. Есть поволжские немцы. У них очень семейственность развита, всегда жили своими большими семьями, друг за друга, плечом к плечу, и для них это очень важно. Семья моей жены тоже из сосланных поволжских немцев, так вот ее дед с бабушкой, приехав практически без имущества, первыми купили только сепаратор и основали в Красноуральске маслоделие: покупали молоко у соседей, проводили се-

парацию, сбивали масло и на это жили. Предприимчивость, ответственность плюс законопослушание — великий вклад немцев в экономику города.

Раз заговорили о личном, расскажите, пожалуйста, о себе. Когда Вы в первый раз в жизни осознали, что хотите стать представителем органов власти в стране?

Биография моя делится на три профессиональных периода. По первому образованию я горный инженер, эту профессию выбрал после школьной экскурсии в шахту по добыче руды. Закончил горный университет по профессии «Разведка месторождения полезных ископаемых», по-русски «бурильщик», работал на кирпичном заводе в Красноуральске.

Через восемь лет, в 2001 году, меня пригласили работать в администрацию города председателем комитета по жилищно-коммунальному хозяйству (транспорт, связи, энергетики и природопользование). Потом стал заместителем главы города по ЖКХ, таким образом втянулся в политику, вообще в работу муниципалитета.

В 2012 году перешел работать в Министерство энергетики и ЖКХ Свердловской области начальником отдела тарифной политики, экономики, но, в основном, сотрудничал с фондом развития ЖКХ в Москве, который выделял деньги на строительство жилья, капитальных ремонтов многоквартирных домов.

Заккрытие электролизного производства Богословского алюминиевого завода в 2012 г., а также кадровые замены в администрации города вызвали кризис в различных сферах жизни города. В итоге, в апреле 2013 г. мне предложили возглавить избирательную кампанию в Красноуральске, и в сентябре 2013 г. я был избран на должность главы городского округа. В 2017 г., уже по новой системе, был переизбран на конкурсной основе в Думу городского округа, и работаю по сей день.

Сохранился ли в памяти тот момент, когда Вам говорят: «Александр Юрьевич, вам нужно возглавить кампанию», — и вы начинаете думать и говорите да. Помните этот момент?

Конечно, помню, мне первый раз предложили это в феврале 2013 года, и я отказался, потому что уже перевез семью из Красноуральска в Екатеринбург, и работа устра-

ивала. Но все мы люди системы, и если система тебе предлагает что-то, то второй раз уже нет возможности отказаться. Система государственного управления состоит не только из уровней власти, но это и единая система взаимодействия между муниципалитетами, между правительством области, между федеральным уровнем, и отсюда, соответственно, по горизонталям приходят и управление образования, и другое. Это очень многогранный союз на всех уровнях, который и выстраивает такую пирамиду, и даже если бы я остался работать в Министерстве, то проблемы Красноуральска в будущем стали бы и для меня проблемой. Поэтому во второй раз я согласился занять данное место, даже не посоветовавшись со своими близкими, хотя они были против изначально.

Да, вы как раз ответили на мой следующий вопрос, согласовывали ли вы этот вопрос с семьей, потому что поддержка от близких тоже нужна. Давайте тогда продолжим блок личных вопросов. Представьте себе ситуацию: у людей обнулилась память, забылись другие люди, их достижения и т. д. И вот вы заходите в лифт, в котором едет Губернатор Свердловской области, и у вас есть буквально три минуты, чтобы напомнить ему, что было сделано в муниципалитете за все эти годы. Что вы ему скажете?

Ну, это очень конспективно и это для читателей. С губернатором я бы говорил не о прошлом, а о будущем.

Скажите, какая книга в наибольшей степени за все эти годы повлияла на вас именно как на руководителя?

Книга Нассима Талеба «Черный лебедь». Это переосмысление того, как мы смотрим иногда на простые вещи либо не видим чего-то такого, что есть на самом деле. Можно привести пример из истории: все раньше думали, что Земля стоит на ките и трех слонах, после думали, что Земля — это центр вселенной, но, в итоге, сейчас мы имеем те знания, которые имеем. И то же в других областях. Идея может быть проста, Нассим Талеб описал ее очень хорошо, что в принципе черная уродливая птица поменяла мировоззрение у людей. Необходимо думать даже о каких-то самых безумных ве-

щах, но они имеют место быть. Большинство открытий, как правило, сделаны случайно.

Последний личный вопрос: настоящее и будущее. В настоящем мы сейчас, можете себя представить через 10 лет?

Я бы хотел работать через 10 лет в Красноуральске в сфере какого-то бизнеса, либо в сфере какого-то социального направления. Но однозначно не главой городского округа и не во властных структурах.

Почему? Это тяжело?

Я считаю, что нужно менять каждые 5–7, максимум 10, лет свое направление деятельности, потому что человек на одном и том же месте выгорает, либо у него притупляется взгляд на жизнь. Честно хочу сказать, что я ощутил это на себе, когда работал на кирпичном заводе. Когда ты все узнаешь, тебе уже ничего не интересно, ты якобы становишься профессионалом, а на самом деле это совершенно не так, потому что мир в той сфере деятельности, в которой ты находишься, уже давно ушел вперед, и нужно всегда учиться чему-то новому у коллег. И смена деятельности возвращает ту нестандартность взгляда, о необходимости которой я говорил раньше.

А есть ли короткая фраза, образ, пожелание себе на будущее? Послание в конверте «Помни о...». Вот о чем Вам стоит помнить через 10 лет?

Это очень сложный вопрос.

Согласен.

Я не готов на него ответить, Руслан Алексеевич. Но самое главное, наверное, на таких должностях, на которых мы находимся, попытаться оставаться тем, кто ты есть. Хотя это очень сложно. Власть в любом случае тебя изменяет. Она изменяет твое мировоззрение, и, чтобы оно не менялось, надо почаще выходить к людям, просто слышать их. Я бы, наверное, себе как напоминание оставил слышать других.

Хотелось бы задать еще такой вопрос. В ходе своей работы сколько муниципалитетов Свердловской области вы посетили?

Работая в Министерстве энергетики, я посетил примерно половину муниципалитетов Свердловской области. Есть муниципалитеты, с которыми мы «дружим» и ежемесячно обмениваемся опытом: Нижний Тагил (глава —

В. Ю. Пинаев), Каменск-Уральский (глава — А. В. Шмыков), муниципалитеты Северного управленческого округа и др. Точно могу сказать, что нельзя сравнивать промышленные и сельскохозяйственные муниципалитеты, так как у них разные проблемы и разный подход к решению этих проблем. Также нельзя сравнивать муниципалитеты вокруг города Екатеринбурга с муниципалитетами вокруг Нижнего Тагила, это тоже совершенно разные субъекты. Нельзя сравнивать градообразующие муниципалитеты (Верхняя Салда, Серов, Краснотурьинск) и муниципалитеты таких городов, как Ревда, Асбест и др., хотя они тоже монопрофильные. Приезжаешь в Красноуральск, в развитый промышленный город, где население под 200 тыс. человек, потом отъезжаешь на 50 км в Каменский район — и понимаешь, что это как небо и земля. Можно рассмотреть Гаринский район, там живет очень мало людей, в основном бывшие заключенные, но они по-другому жить не хотят. И то же самое есть в сельских территориях. Там сейчас все разрушено, но при этом люди там как-то выживают.

Как остановить отток населения из малых городов и стоит ли вообще это делать?

Это очень спорный вопрос. Я считаю, что люди должны жить там, где они хотят жить. Наша задача только в том, чтобы создать условия для них, потому что на сегодняшний момент можно жить и работать там, где ты хочешь, лишь бы был интернет. Говорят, что от того места, где ты родился, не надо уезжать больше чем на тысячу километров. Это твоя территория, твои гены, вода, которую ты пьешь, пища, которую ты принимаешь.

Как-то управлять этим процессом можно с помощью образования. Хотелось бы, чтобы образование было на местах, по крайней мере, первые три года. Либо вернуться к прошлому опыту: учишься в центре, но потом 5 лет работаешь в родном городе. И тогда специалист будет уже сам выбирать, пустит он здесь корни или нет. А это как раз задача муниципалитетов — создать стимулы для молодой семьи.

Давайте дальше расширим географию: от Свердловской области к стране. Как Вы думаете, как изменит ситуацию поправка в Конституцию РФ о том, что органы местного самоуправления и органы государственной

власти войдут в единую систему публичной власти?

Это нужно было сделать, так как органы местного самоуправления — это фундамент, основа, которую нужно подпитывать. И поправки в Конституцию давно нужно было сделать, просто любые поправки в документах — это всегда не ко времени, всегда будут сторонники и противники. Но главное не раздроблять территорию РФ и главенствие Конституции над конституциями других государств. Только из-за этих двух поправок буду голосовать за. Прожиточный минимум, пенсии... Там почти 400 поправок! Но люди знают только основные, и мы единственное государство, которое дало понятие семейным ценностям. Но вообще сейчас сложно дать оценку, это можно будет сделать, когда пройдет время после их вступления в силу.

Можете вспомнить момент, когда Вы наиболее сильно ощутили, что живете в великой стране?

Я каждый год 9 мая ощущаю гордость за нашу страну.

У Вас в семье кто-то воевал?

Да, деды, бабушки. Дед был связистом в авиации и закончил войну в 1946 году в Японии. Его сестра была медсестрой. Другая бабушка работала в органах НКВД. В этом году хочу пройти в «Бессмертном полку».

Хотел бы еще остановиться на онлайн. Сейчас это основная форма коммуникации. Как вы себя чувствуете в этом мире. Нормально, или, все-таки, хочется очного общения?

Личного общения, конечно, не хватает, но я оптимист и считаю, что сложности дают нам только возможность подкорректировать основную наш вектор развития.

Если говорить об образовании, вообще считаю, что будущее за дистантом, то есть полгода проходит учеба на удаленке, а потом месяц — сессия и практика. На сегодняшний день личные лекции будут уходить в аспирантуру и, скорее всего, в ту область, где есть фундаментальная подготовка, к людям, которые уже имеют определенный багаж знаний и могут говорить на одном языке. А основу (общеобразовательная практика) будут давать в дистанте.

**РАНХиГС готовит будущих управленцев.
Как вы думаете, какие компетенции сейчас
наиболее востребованы в муниципалитетах?
Чему мы должны учиться?**

Нужно учить руководителей, которые могут объединять вокруг себя необъединяемое. Должны работать как в критических ситуациях, так и в ситуациях «болото». На сегодняшний день не могут выстроить коммуникации разноведомственные структуры. «Первое лицо» как раз и должно всех объединять. Это довольно сложная задача, но имея определенные компетенции, определённые черты личности, умея переступить через сложившиеся стереотипы, ее можно осуществить. Главное — понимание, что ты не для себя это делаешь. Возможно, необходимы навыки модерации. Мне принесли книгу вашего коллеги «Аналитический Конструктор. Методы решения конфликтных ситуаций в общественно-политической сфере» (*прим. ред.: автор Андрей Мозолин*). В ней описаны примеры разрешения конфликтов разного масштаба в нашем регионе, в том числе лично Губернатором, но я считаю, что руководитель такого уровня не должен управлять в ручном режиме какими-то территориями, и сейчас благодаря назначению через Думу, в том числе и глав, эти вопросы будут нивелироваться. Когда воюют Глава

с председателем Думы, территория вовлекается в эти конфликты, и это приводит к негативу. А другие территории в это время развиваются и вырастают. Поэтому лучше всего уметь договариваться и находить компромиссы. Есть много примеров, когда враги становятся друзьями.

**А есть какие-то примеры из жизни Красно-
нотурьинска, когда враги стали друзьями?**

Есть. Не друзьями, но не врагами точно. Я до сих пор общаюсь с человеком, который шел со мной на выборы в 2013 году и в 90-е был ярким представителем «малиновых пиджаков». Сейчас он находится на другой территории, но мы стараемся привлечь его для помощи в строительстве мечети. Была ситуация на Богословском алюминиевом заводе. Генеральный директор В. В. Казачков, хороший медиатор, руководитель-объединитель, пришел в 2011 году в очень сложный период, из всех сил занимался организацией, потратил своё здоровье. Он поменял команду, пригласил молодых специалистов и сплотил весь коллектив. Кто ушел — возвращались.

Спасибо за беседу.

Ждем Вас после окончания карантина к нам, готовы к сотрудничеству и совместной подготовке управленческих кадров.

**“KRASNOTURINSK CITY DISTRICT:
NORTH STAR OF THE SVERDLOVSK REGION”.
INTERVIEW WITH THE HEAD OF THE CITY DISTRICT**

R.A. Dolzhenko

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

A.Yu. Ustinov

Administration of the Krasnoturyinsk City
District of the Sverdlovsk Region,
Krasnoturyinsk, Russia

AUTHORS' INFORMATION:

Ruslan A. Dolzhenko, Dr. Sci. (Economical), Associate Professor, Ural Institute of Management, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, 66, 8 Marta Str., Ekaterinburg, 620144, Russia, rad@usue.ru

Alexander Yu. Ustinov, head of the Krasnoturyinsk City District, 1, Molodyozhnaya Str., Krasnoturyinsk, 624440, Russia

FOR CITATION: Dolzhenko R.A., Ustinov A.Yu. “Krasnoturinsk City District: North Star of the Sverdlovsk Region”. Interview with the head of the city district // Municipality: Economics and Management. 2020. № 2 (31). P. 100–105.

ИНФОРМАЦИЯ ДЛЯ АВТОРОВ

Статьи принимаются постоянно в течение года и включаются в план печати по порядку поступления материалов.

Автор представляет статью в электронном варианте на электронную почту редакции municipal@ui.ganepa.ru. Другие варианты предоставления статей не предусматриваются.

Требования к структуре статьи

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

Требования к оформлению статьи

Объем статьи должен составлять не менее 0,5 п.л. (20 тыс. знаков) и не более 1 п.л. (40 тыс. знаков).

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

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

Электронный вариант каждой таблицы и рисунка предоставляется в отдельном файле.

Сноски оформляются в квадратных скобках по тексту статьи, с указанием номера источника по библиографическому списку и страницы либо статьи нормативного акта, на которые ссылается автор (например: [9, с. 36], [18, с. 4]). Как правило, список литературы должен содержать не менее 10-15 источников.

Библиографический список формируется в конце статьи по мере упоминания источников в тексте (не по алфавиту и не по иерархии источников). Не допускается дублирование наименований, а также указание под одним номером нескольких наименований источников или используемой литературы.

Оформление библиографического списка должно соответствовать требованиям библиографического описания ISBD (International Standard Bibliographic Description).

Помимо текста статьи автором представляются **на русском и английском языках:**

а) аннотация с обязательным указанием названия статьи

Рекомендуемый порядок изложения информации:

1) постановка проблемы — формулировка научной проблемы, в настоящий момент не полностью решенной в теоретическом или практическом аспекте, по которой имеются несоответствия между теоретическими предпосылками и реальностью и пр.;

2) конкретная научная задача, позволяющая решить научную проблему;

3) методологическая база — изложение концептуально-теоретических основ исследования;

4) используемые материалы (информационная база), методы исследования; данная часть должна содержать подробное описание используемого инструментария, с помощью которого решается научная проблема, а также эмпирические результаты апробации предложенной методики;

5) основные результаты исследования (решение научной проблемы), область их применения; данная часть представляет собой развернутое описание личного вклада автора в исследуемую проблему;

6) выводы, позволяющие дать ответ на поставленную проблему и обозначить дальнейшие направления исследования.

Объем аннотации должен составлять от 200 до 300 слов. Текст аннотации не должен повторять название и текст статьи. Авторская аннотация призвана выполнять функцию независимого от статьи источника информации!

б) ключевые слова и словосочетания

Ключевые слова выражают основное смысловое содержание статьи, служат ориентиром для читателя и используются для поиска статей в электронных базах, поэтому должны отражать область науки, в рамках которой написана статья, тему, цель и объект исследования.

В качестве ключевых слов могут использоваться как одиночные слова, так и словосочетания в единственном числе и именительном падеже.

Рекомендуемое количество ключевых слов — 6-9, количество слов внутри ключевой фразы — не более трех.

в) пристатейный библиографический список **как с переводом на английский язык, так и транслитерацией**. Для автоматической транслитерации рекомендуем использовать программу на сайте <http://www.translit.ru> (вариант BGN — Board of Geographic Names). Например:

Loginov M.P., Markov O.A. Maturity assessment of project management // Management Issues. 2018. № 3 (33). P. 133-141. [Markov O.A., Loginov M.P. Otsenka zrelosti proektnogo upravleniya // Voprosy upravleniya. 2018. № 3 (33). S. 133-141.] — (In Rus.)

г) сведения об авторе в следующей последовательности:

— ФИО (полностью),

— идентификационный номер ID РИНЦ и ORCID (при наличии),

— место работы (учебы),

— занимаемая должность, ученая степень, ученое звание,

— почтовый адрес (адрес указывается в последовательности: почтовый индекс, страна, город, улица, дом.),

— адрес электронной почты.

д) тематические рубрики: ГРНТИ (<http://grnti.ru/>) и код ВАК (возможно указание 1-2 кодов)

Ответственность за достоверность указанных сведений несет автор статьи.

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

Журнал выходит 4 раза в год

Учредитель и издатель:

федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
**«Российская академия народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации»**

Адрес редакции:

620144, г. Екатеринбург, ул. 8 Марта, 66
Адрес эл. почты: municipal@ui.ranepa.ru
<http://www.ui.ranepa.ru/>

При перепечатывании ссылки на «Муниципалитет: экономика и управление» обязательна.

Компьютерная вёрстка *Д.И. Трушков*

Журнал зарегистрирован как средство массовой информации
в Федеральной службе по надзору в сфере связи, информационных технологий
и массовых коммуникаций.

(Свидетельство о регистрации СМИ ПИ № ФС 77-50009 от 24.05.2012)

Дата выхода в свет _____. Формат 60 × 84 1/8.
Гарнитура Литературная. Усл.-печ. л. 11,97. Тираж 999.
Цена свободная.

Отпечатано в РИО Уральского института управления — филиала РАНХиГС.
Адрес: 620144, г. Екатеринбург, ул. 8 Марта, 66. Заказ № _____.