



РАНХиГС

РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ISSN 2304-3385
eISSN 2308-8850



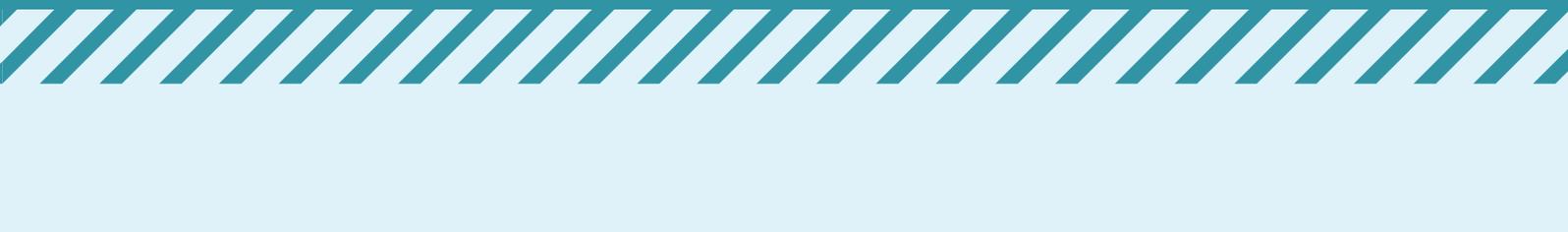
МУНИЦИПАЛИТЕТ

**ЭКОНОМИКА И
УПРАВЛЕНИЕ**

НАУЧНЫЙ ЖУРНАЛ
**УРАЛЬСКОГО
ИНСТИТУТА
УПРАВЛЕНИЯ**

№ 1 (30)

2020

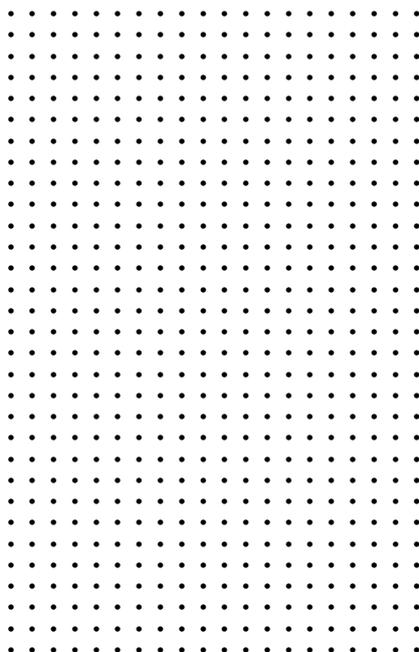


Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
при ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
УРАЛЬСКИЙ ИНСТИТУТ УПРАВЛЕНИЯ

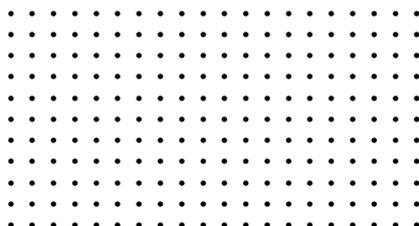


ISSN 2304-3385

МУНИЦИПАЛИТЕТ: ЭКОНОМИКА И УПРАВЛЕНИЕ



№ 1 (30) 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 indeksi

Registry of Open Access Repositories

ERIH PLUS
EUROPEAN REFERENCE INDEX FOR THE
HUMANITIES AND SOCIAL SCIENCES

© Уральский институт управления
филиал РАНХиГС, 2020

СОДЕРЖАНИЕ

РАЗГОВОР С ИНТЕРЕСНЫМ СОБЕСЕДНИКОМ

Выдрин И.В., Кокотов А.Н.

«В настоящее время в стране запущен процесс изменения Конституции России. Он, в том числе, призван расширить круг отношений, регулируемых с конституционного уровня»

МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ФИНАНСЫ

Максуров А.А.

Роль и значение поимущественных налогов с физических лиц как источник формирования финансовых ресурсов публично-правовых образований

ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Фельдман М.А., Зуева Л.В.

«Революция в отдельно взятом городе невозможна. Но возможен прорыв» (что может сделать глава муниципального образования в «период санкций»)

Баринов В.А.

Готовность к изменениям в местном самоуправлении крупных городов

ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Горнев Р.В.

Взаимодействие как вид взаимоотношения органов местного самоуправления и общественных объединений: теоретико-правовые основы

ГОРОД: УПРАВЛЕНИЕ, КОММУНИКАЦИИ И МЕСТНЫЕ СООБЩЕСТВА

**Попов Е.В., Семячков К.А., Беднягина Н.А.,
Попова С.Ф., Пospelova A.V.**

Типология проектов формирования умных городов

CONTENTS

CONVERSATION WITH AN INTERESTING PERSON

Vydrin I.V., Kokotov A.N.

The changing process of the Russian Constitution is launched in the country, which is inter alia to expand the range of relations regulated at the Constitutional level

MUNICIPAL FINANCE

Maksurov A.A.

The role and significance of individual property taxes as a source of financial resources development of governmental units

ECONOMIC PROBLEMS OF LOCAL GOVERNMENT

Feldman M.A., Zueva L.V.

“A revolution in a single city is impossible. But a breakthrough is possible” (what can the head of the municipality do in the “period of sanctions”)

Barinov V.A.

Preparedness to changes of local government in major cities

LEGAL ASPECTS OF LOCAL GOVERNMENT

Gornev R.V.

Interaction as a type of relationship between local governments and public associations: theoretical and legal foundations

CITY: GOVERNANCE, COMMUNICATIONS, AND LOCAL COMMUNITIES

**Popov E.V., Semyachkov K.A.,
Bednyagina N.A., Popova S.F., Pospelova A.V.**

Typology of smart city development projects

РАЗГОВОР С ИНТЕРЕСНЫМ СОБЕСЕДНИКОМ

CONVERSATION WITH AN INTERESTING PERSON

«В НАСТОЯЩЕЕ ВРЕМЯ В СТРАНЕ ЗАПУЩЕН ПРОЦЕСС ИЗМЕНЕНИЯ КОНСТИТУЦИИ РОССИИ. ОН, В ТОМ ЧИСЛЕ, ПРИЗВАН РАСШИРИТЬ КРУГ ОТНОШЕНИЙ, РЕГУЛИРУЕМЫХ С КОНСТИТУЦИОННОГО УРОВНЯ»

УДК: 342.565.2
ББК: 67.400.12д

ГРНТИ: 10.15.00
Код ВАК: 12.00.02

И.В. Выдрин

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

А.Н. Кокотов

Конституционный Суд
Российской Федерации,
Санкт-Петербург, Россия

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ:

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

Александр Николаевич Кокотов, доктор юридических наук, профес-
сор, Заслуженный юрист РФ, Почетный работник высшего професси-
онального образования РФ, судья Конституционного Суда Российской
Федерации,
190000, Россия, г. Санкт-Петербург, Сенатская пл., 1, kokotov_an@mail.ru



ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ: Выдрин И.В., Кокотов А.Н. «В настоящее время в стране запущен про-
цесс изменения Конституции России. Он, в том числе, призван расширить круг отношений,
регулируемых с конституционного уровня» // Муниципалитет: экономика и управление. 2020.
№ 1 (30). С. 4–13.

Уважаемые друзья!

Журнал «Муниципалитет: экономика и управление» продолжает рубрику «Разговор с интересным собеседником». С удовольствием сообщаем, что на этот раз её гостем является наш земляк — доктор юридических наук, профессор, судья Конституционного Суда Российской Федерации Александр Николаевич Кокотов.

Официальная справка: А.Н. Кокотов родился 15 января 1961 года. Выпускник Свердловского юридического института (ныне — Уральский государственный юридический университет). Более двадцати лет трудился на ниве юридического образования. Прошел последовательный путь от преподавателя до профессора кафедры конституционного права Уральской государственной юридической академии. В 1995 г. защитил диссертацию на соискание ученой степени доктора юридических наук по теме: «Русская нация и российская государственность (конституционно-правовой аспект взаимоотношений)». В 1998 г. избран на должность заведующего этой кафедрой. В марте 2010 г. назначен на должность судьи Конституционного Суда Российской Федерации. Александр Николаевич является автором большого количества учебников, монографий и учебных пособий по конституционному, муниципальному и избирательному праву.

Уважаемый Александр Николаевич, приветствую Вас. Очень рад и одновременно признателен Вам за согласие на это интервью. Не скрою, для нашего журнала это большая честь. Мой первый вопрос касается деятельности Конституционного Суда. Пожалуйста, проиллюстрируйте его работу в цифрах, чтобы читатели почувствовали размах работы высшего органа конституционного контроля России.

Охотно сделаю это, Игорь Вячеславович. Статистика такова. В 2019 г. в Конституционный Суд России поступило 14 809 обращений. Это обычный показатель в последние годы нашей работы (в среднем в Суд ежегодно поступает примерно 14–15 тыс. обращений). Хотя в отдельные периоды он был заметно выше. Скажем, в 2008 г. в Суд поступило свыше 17 тыс. обращений, но пик пришелся на 2009 г. — более 20 тыс.

Традиционно подавляющее число обращений исходит от граждан и их объединений. Их в 2019 г. поступило 14 788 (более 99 % всех обращений). Остальное приходится на запросы и ходатайства государственных органов — 21 (в том числе судов — 18).

Наибольшее количество ходатайств касалось защиты конституционных прав и свобод граждан — 4 296. Это вопросы охраны трудовых и жилищных прав (соответственно 330 и 503 обращения), права на судебную защиту, обжалование действий (бездействия) и решений, прежде всего органов власти — 1 807,

охраны избирательных прав и права на участие в референдуме — 57, социальной защиты — 881. Вопросы организации публичной власти являлись предметом 636 обращений.

По всем запросам Конституционным Судом принято 41 постановление (в том числе 12 — в публичных заседаниях) и 3 640 определений. Это означает, что большая часть поступивших в 2019 г. в Суд обращений не прошла фильтр его Секретариата. Дело в том, что из года в год значительная часть поступающих от граждан обращений явно не подведомственна Конституционному Суду. Главным образом, это заявления и жалобы, в которых содержатся различные просьбы, сообщается о фактах нарушения правовых актов, высказываются предложения, содержатся требования об отмене решений судов.

Вместе с тем должен заверить, что фильтр Секретариата не является чем-то абсолютно непреодолимым. Законодательство допускает, что после того, как Секретариат уведомит заявителя о несоответствии его обращения нормативным требованиям, тот вправе настаивать на принятии Конституционным Судом решения по его обращению.

Вы, наверное, имеете в виду ст. 40 закона о Конституционном Суде?

Да, её самую.

Александр Николаевич, а может быть, Вы назовете, какие-то «громкие» решения Конституционного Суда, вынесенные в прошлом году?

Ну что ж. Коснусь, пожалуй, двух резонансных постановлений, принятых нами в публичных заседаниях. 1 ноября 2019 г. Суд признал неконституционными положения законодательства Республики Коми, содержащие запрет на проведение публичных мероприятий (митингов, шествий и демонстраций) на главной площади административного центра этой Республики — Сыктывкара. Этот запрет действовал также в радиусе 50 метров от зданий, занимаемых государственными учреждениями. Но при этом он не применялся к тем публичным мероприятиям, которые в указанных местах проводились по инициативе органов власти.

Конституционный Суд обязал власти Республики Коми изменить признанные неконституционными нормы. А до внесения таких изменений отказ в проведении манифестаций в названных выше местах должен содержать конкретное обоснование. К примеру, что их проведение вызовет реальную и неустранимую иным образом угрозу правам и свободам граждан, обеспечению законности, правопорядка и общественной безопасности. К тому же этот отказ может быть проверен судом. Конституционный Суд особо отметил, что соответствующие изменения должны быть внесены в законы других субъектов РФ, содержащие положения, аналогичные признанным им неконституционными.

Второй пример. В постановлении от 10 декабря 2019 г. Суд дал оценку конституционности ряда положений Закона РФ «О реабилитации жертв политических репрессий» и Закона Москвы «Об обеспечении права жителей города Москвы на жилые помещения». Мы признали их не соответствующими Конституции России. Но только в той мере, в какой они в силу неопределенности порядка принятия на учет и обеспечения жилыми помещениями при возвращении на прежнее место жительства в Москву детей, родившихся в обозначенных местах, чьи реабилитированные родители утратили жилые помещения в Москве в связи с репрессиями, препятствуют возмещению вреда реабилитированным.

В данном решении Суд ввел временное регулирование. Что это значит? До внесения соответствующих изменений в законодатель-

ство, принятие на учет для обеспечения жилыми помещениями этой категории граждан в местностях, где проживали их родители до применения к ним репрессий (в том числе и в Москве), осуществляется без соблюдения условий, установленных жилищным законодательством для иных категорий граждан.

Да, решения действительно значимые. А теперь позвольте пару вопросов, касающихся тонкостей конституционного судопроизводства. Как Вы оцениваете эффективность введенного с 2011 г. института разрешения Конституционным Судом дел без проведения слушаний? Насколько он стал полноценной заменой определениям с «положительным содержанием»? И вообще, насколько перспективна модель письменного судебного процесса в конституционном судопроизводстве?

Введение с 2011 года письменного конституционного судопроизводства (принятие Конституционным Судом итоговых решений в заседаниях без проведения слушаний) стало естественным следствием формирования за более чем двадцатилетний период его деятельности значительного объема правовых позиций, позволяющих на их основе разрешать дела без обращения к устному (публичному) разбирательству.

Конституционный Суд вправе прибегнуть к процедуре письменного производства тогда, когда увидит возможным применить к проверяемому регулированию свои сохраняющие силу правовые позиции, если при этом устное разбирательство не является необходимым для обеспечения прав сторон. В итоге к принятию решений конституционными судьями «в мантиях» (в заседании с проведением публичных слушаний) добавилось принятие ими таких решений «в цивильных костюмах» (в заседаниях без проведения слушаний).

Еще одна причина введения письменного производства — усиление недовольства в профессиональном юридическом сообществе практикой принятия Конституционным Судом отказных определений с положительным содержанием в облегченной процедуре рассмотрения вопроса о возможности принятия обращений заявителей к рассмотрению.

В письменном производстве нет очных прений сторон, выступлений представителей государственных органов, иных участников заседания. Но все же это именно состязательная процедура, в отличие от принятия отказных определений в ходе рассмотрения вопроса о возможности принятия обращений к рассмотрению. В ней состязаются исходящие от сторон доводы, содержащиеся в их жалобах, отзывах, возражениях (состязание документов). В этот заочный спор могут вовлекаться инициативные отзывы и заключения сторонних специалистов, экспертов, так называемых «друзей суда» (*amicī curiae*). После принятия Конституционным Судом дела к рассмотрению в письменном производстве стороны вправе ходатайствовать о его переводе в устное разбирательство. Однако такое ходатайство в настоящее время не является для Суда обязательным, и он вправе его отклонить.

Отмечу, что письменное производство не заменило все же полностью принятие Конституционным Судом определений с положительным содержанием. О возможном наличии в отказном определении положительного содержания свидетельствует, как правило, его заглавие — оно именуется определением по жалобе (запросу), а не определением об отказе в принятии обращения к рассмотрению. Кроме того, отказ в рассмотрении дела в данном случае мотивируется не тем, что обращение не допустимо, а отсутствием необходимости разрешения поставленного заявителем вопроса путем вынесения постановления.

В письменном производстве Конституционный Суд вправе рассматривать все категории дел по вопросам нормоконтроля, за исключением дел о толковании Конституции и о разрешении споров о компетенции. Статистика показывает, что в рамках письменного производства в настоящее время рассматривается значительно больше дел, чем в рамках устного производства. Такая тенденция прослеживается с 2014 г. Так в 2017–2019 гг. в публичных заседаниях было принято 39 решений, а в заседаниях без проведения слушаний — 89.

Вместе с тем, временной регламент рассмотрения Конституционным Судом дел в письменном производстве, призванный обеспечить сторонам полноценную заочную поле-

мику путем обмена документами через Суд, заметно удлинняет названное производство, что зачастую подталкивает Конституционный Суд для ускорения разрешения соответствующего дела к принятию его к рассмотрению в устном, а не в письменном производстве.

Спасибо за исчерпывающий ответ. Теперь многое становится понятным. Совсем недавно Конституционный Суд в одном из своих решений (определение от 27 января 2020 года № 7-О) признал за собой полномочие, «не вторгаясь в компетенцию других судов по разрешению конкретных дел, проверить, была ли оспариваемая заявителем норма применена в соответствии с ее конституционно-правовым смыслом, ранее выявленным Конституционным Судом РФ, в том числе с учетом правовых позиций, выраженных в его постановлении». Такой подход, на мой взгляд, свидетельствует, что Суд ищет новые инструменты в обеспечении более строго выполнения общими и арбитражными судами своих правовых позиций. Или это был исключительный случай по конкретному делу?

Это определение принято Конституционным Судом по жалобе гражданина Котова, настаивавшего на проверке конституционности ст. 212.1 «Неоднократное нарушение установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования» УК РФ. На ее основании он был привлечен к уголовной ответственности в виде лишения свободы. Ранее Конституционный Суд, признав указанную норму не противоречащей Конституции РФ, дал ее конституционно-правовое истолкование (постановление от 10 февраля 2017 года № 2-П). Оно обязательно для правоприменительных органов, включая суды, и не может ими искажаться (ч. 5 ст. 79 ФКЗ о Конституционном Суде).

В определении по жалобе Котова Конституционный Суд на основе анализа решений по его делу пришел к тому выводу, что суд общей юрисдикции не касался вопроса о том, был ли причиненный или реально угрожающий вред существенным. И второй вопрос. Утратило ли проводимое публичное мероприятие с участием заявителя мирный характер вследствие на-

рушения им порядка его организации либо проведения. Суд признал, что именно наличие какого-либо из указанных обстоятельств и связанная с ними надлежащая оценка доказательств — как это вытекает из статьи 212.1 УК РФ по ее конституционно-правовому смыслу, выявленному в постановлении Конституционного Суда от 10 февраля 2017 года, — являются необходимым условием применения лишения свободы за совершение преступления, предусмотренного данной статьей.

Является ли приведенный вывод свидетельством того, что Конституционный Суд в данном деле прибег к установлению и исследованию фактических обстоятельств, хотя он вправе решать вопросы права, но не факта? Прежде всего, следует обратить внимание на то, что Суд в своем анализе принял во внимание судебные оценки и выводы, являющиеся фактами особого рода. Это не данные об обстоятельствах места, времени, свойствах и качествах предметов, персон, а юридические квалификации как выводное оценочное знание. Так Конституционный Суд, разбирая обстоятельства дела заявителя, не проверял, утратило ли публичное мероприятие с его участием в силу его действий мирный характер. Однако он увидел, что в судебных решениях отсутствуют выводы на этот счет, хотя это обязательный элемент применения оспоренного законоположения по его конституционно-правовому смыслу.

Далее. Конституционный Суд принял во внимание названные юридические квалификации (их отсутствие) не в целях проверки законности и обоснованности решений судов общей юрисдикции, что очевидно не относится к его полномочиям. На их основе он проверил, руководствовались ли суды конституционно-правовым смыслом примененной ими нормы УК РФ. Ведь Конституционный Суд принимает решение по делу, оценивая как буквальный смысл рассматриваемого акта, так и смысл, придаваемый ему официальным и иным толкованием или сложившейся правоприменительной практикой (ст. 74 Закона о Конституционном Суде).

Вместе с тем, Игорь Вячеславович, я должен с Вами согласиться. Определение, о котором мы говорим, вполне можно рассматривать как «новый инструмент» Конституци-

онного Суда в деле обеспечения им строгого выполнения иными судами его правовых позиций. Во-первых, Конституционный Суд, не вторгаясь в полномочия других судов, все же проанализировал фактические обстоятельства по делу заявителя (пусть и в части юридических оценок и выводов судов) гораздо глубже и предметнее, чем он обычно это делает. Во-вторых, приняв во внимание указанные факты, он предписал проверить, приняты ли судебные решения по делу Котова в соответствии с конституционно-правовым смыслом статьи 212.1 УК РФ. Замечу, что Суд крайне редко требует пересмотра правоприменительных решений по делам заявителей в своих отказных определениях.

Есть еще один волнующий вопрос. Он касается взаимоотношений Конституционного Суда и Европейского Суда по правам человека, имея в виду те постановления ЕСПЧ, которые российский Суд квалифицирует в качестве неисполнимых у нас. Сколько таких постановлений ЕСПЧ уже признано таковыми в России? Есть ли подобная практика во взаимоотношениях Европейского суда с органами конституционного контроля других стран?

Прежде всего, хотел бы обратить внимание на то, что решения Конституционного Суда являются значимым каналом введения в российское право позиций международных судов. Так, Конституционный Суд, опираясь в собственных решениях на позиции ЕСПЧ, тем самым решает задачу имплементации как положений Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, так и решений ЕСПЧ в российское законодательство. В силу этого правовые позиции нашего Суда позволительно понимать в качестве инструмента, родственного общим мерам по исполнению решений Европейского Суда, если последние не сводить исключительно к мерам исполнения конкретных решений в делах, в которых Россия являлась стороной.

Что касается собственно разрешения Конституционным Судом вопросов о возможности исполнения в России решений межгосударственных органов по защите прав и свобод человека, то такое полномочие у него появилось с 15 декабря 2015 года. Этот шаг, встре-

тивший в мире неоднозначную реакцию, направленный на обеспечение верховенства российской Конституции в правовой системе страны, в том числе по отношению к решениям межгосударственных органов по защите прав и свобод человека (ЕСПЧ, Совет по правам человека ООН). При этом речь идет, конечно, не о проверке конституционности тех же решений ЕСПЧ, вынесенных на основе Европейской конвенции, а об оценке возможности их исполнения без нарушения Конституции РФ и о выявлении способов такого исполнения (полного или частичного).

Необходимость этого шага в значительной мере была предопределена переходом ЕСПЧ к расширенному применению мер общего характера, зачастую требующих отмены норм национального законодательства как нарушающих конвенционные права граждан. Используя данную практику, ЕСПЧ, по сути, преобразовал себя в полноценный нормоконтрольный орган, что само по себе является вполне естественным направлением эволюции его полномочий и не противоречит духу Европейской конвенции. Однако это прямо не предусмотрено ее положениями и не было условием ее ратификации со стороны Российской Федерации. Как следствие, появление коллизий в оценке норм российского законодательства между решениями Конституционного Суда РФ и решениями ЕСПЧ притом, что свойством верховенства в правовой системе нашей страны обладает Конституция, а не Европейская конвенция, а обеспечение верховенства Конституции средствами нормоконтроля относится к исключительной компетенции Конституционного Суда России.

Александр Николаевич, извините, что перебиваю. Но это только российская проблема?

Нет. С проблемой соотношения национальных конституций и Европейской конвенции столкнулись не только мы, но и иные страны-участницы этой Конвенции. Среди них Австрия, Германия, Италия. Так Конституционный Суд ФРГ выработал позицию (постановления от 11 октября 1985 г., от 14 октября 2004 г., от 13 июля 2010 г.), исходящую из «ограниченной правовой силы постановлений ЕСПЧ». В частности, при разрешении во-

проса об исполнении постановления ЕСПЧ от 26 февраля 2004 г. по делу «Гёргюлю (Görgülü) против Германии» он указал, что во внутреннем правопорядке Европейская конвенция имеет статус федерального закона и наряду с практикой ЕСПЧ служит лишь ориентиром для толкования при определении содержания и сферы действия основных прав и принципов Основного Закона ФРГ и лишь при условии, что это не ведет к ограничению или умалению основных прав граждан, защищаемых им; решения ЕСПЧ не всегда обязательны для исполнения судами ФРГ, но и не должны полностью оставаться без внимания; национальной юстиции следует учитывать эти решения надлежащим образом и осторожно приспособить их к внутреннему законодательству.

Что касается нашего Конституционного Суда, то он, даже принимая решение о невозможности исполнения в России решения того же ЕСПЧ, способен выделить в нем то, что приемлемо с конституционной точки зрения и может или должно быть осуществлено уполномоченными органами. Это подтверждает имеющаяся практика. Известно, что в постановлении от 19 апреля 2016 г. по делу о возможности исполнения постановления ЕСПЧ по делу «Анчуглов и Гладков против России» Конституционный Суд признал невозможным исполнение названного постановления ЕСПЧ. Но лишь в части предоставления избирательных прав лицам, содержащимся в местах лишения свободы по приговору суда, поскольку это противоречит ст. 32 Конституции РФ. Но одновременно он указал, что законодатель не лишен возможности, последовательно реализуя принцип гуманизма в уголовном праве, оптимизировать систему уголовных наказаний, в том числе посредством перевода отдельных режимов отбывания лишения свободы в альтернативные виды наказаний, хотя и связанные с принудительным ограничением свободы осужденных, но не влекущие ограничения их избирательных прав.

Таким образом, Конституционный Суд показал, как может быть без нарушения Конституции частично претворен в жизнь подход ЕСПЧ к вопросу об избирательных правах осужденных лиц. Позднее Комитет министров ЕС признал, что Россия исполнила указанное

решение ЕСПЧ, исходя из того, что в стране стало применяться новое наказание — принудительные работы как альтернатива лишению свободы. При их назначении гражданин сохраняет право голоса на выборах.

Да, это ценная информация. Российская общественность вряд ли знакома с этим выводом европейцев. Ведь у нас до сих пор считают, что Россия пока ничего не сделала для реализации постановления Конституционного Суда от 19 апреля 2016 г.

Решение вопроса о возможности исполнения в России решений межгосударственных органов по защите прав и свобод человека предусмотрено в трех разных процедурах. Во-первых, это специальная процедура рассмотрения Конституционным Судом в публичном заседании данного вопроса по запросу Министерства юстиции РФ, ответственного за исполнение в России решений межгосударственных органов. В настоящее время Судом рассмотрены два таких обращения. По итогам их рассмотрения приняты уже упомянутое мною постановление по «делу Анчугова и Гладкова» и постановление от 19 января 2017 г. по делу о возможности исполнения в соответствии с Конституцией РФ постановления ЕСПЧ от 31 июля 2014 г. по делу «Нефтяная компания «ЮКОС» против России».

Кстати, в последнем решении Конституционный Суд, не признав императивную обязанность исполнения постановления ЕСПЧ, тем не менее, заявил, что не исключена возможность проявления Россией доброй воли в отношении акционеров компания «ЮКОС», пострадавших от неправомерных действий компании и ее менеджмента. В связи с этим Правительство РФ правомочно инициировать рассмотрение вопроса о выплате соответствующих сумм в предусмотренной процедуре распределения вновь выявленного имущества ликвидированного юридического лица, что может быть осуществлено только после расчетов с кредиторами и принятия мер по выявлению иного имущества (например, сокрытого на зарубежных счетах). Однако такая выплата в любом случае не должна затрагивать доходы и расходы бюджета, а также имущество Российской Федерации.

Во-вторых, это процедура толкования Судом по запросу Президента или Правительства Конституции в целях устранения неопределенности в ее понимании с учетом выявившегося противоречия между международным договором России в истолковании, данным межгосударственным органом по защите прав и свобод человека, и Конституцией применительно к возможности исполнения решения соответствующего межгосударственного органа. Данная процедура пока вообще не использовалась.

В-третьих, это также еще «спящая» в России процедура рассмотрения Конституционным Судом запроса суда о проверке конституционности закона, подлежащего применению данным судом в конкретном деле, притом что этот закон признан, к примеру, ЕСПЧ, нарушающим конвенционные права граждан. Суд в данном случае обращается в Конституционный Суд с целью подтверждения или опровержения конституционности названного закона. Основы данного механизма сформулированы Конституционным Судом в постановлении от 14 июля 2015 г.

Однако возможное признание Конституционным Судом такого закона конституционным не свидетельствует само по себе о том, что действующее регулирование оптимально, а значит решение Конституционного Суда не обязательно освобождает законодателя от ее изменения в связи с решением ЕСПЧ. Конвенционные права граждан может нарушать не сам закон, а уточняющие его акты или практика его применения. Поэтому Конституционный Суд при подтверждении им конституционности закона должен указывать на причину (нормативную, правоприменительную) выявленного ЕСПЧ нарушения и способы ее устранения. Это в первую очередь необходимо для суда, обратившегося в Конституционный Суд. Но это значимо и для законодателя, поскольку указанная Конституционным Судом причина нарушения конвенционных прав может потребовать совершенствования российского законодательства.

Не могу не задать Вам вопрос как профессору конституционного права. Как Вы оцениваете явление, именуемое в современной науке конституционного права кон-

ституционализацией? Что, по Вашему мнению, оно означает? Это устойчивый научный бренд или в большей степени научная мода? Или же этим термином правильно называть то, чем занимается Конституционный Суд?

Под конституционализацией зачастую понимают определение предмета конституционного регулирования. В настоящее время в стране запущен процесс изменения Конституции России; он, в том числе, призван расширить круг отношений, регулируемых с конституционного уровня. Но Конституция изменяется не только законодателем, но и в процессе ее толкования, прежде всего Конституционным Судом, опирающимся при этом на научные построения. Прибегая к расширительному или ограничительному толкованию Конституции, он меняет ее предмет регулирования. С учетом сказанного, конституционализация оказывается областью конституционной доктрины и практики, нацеленной на поиск и выделение естественных (в идеале) рамок конституционного регулирования.

Еще в одном значении конституционализация заключается в обеспечении в стране режима конституционной законности, в приведении в соответствие с Конституцией законов и иных правовых актов. Конституционализация в этом смысле также охватывает области правотворчества и правоприменения. Так законопроекты выверяются на предмет их соответствия Конституции на всех стадиях законодательного процесса. Главное правоприменительное средство обеспечения конституционной законности — конституционный нормоконтроль. Однако при наличии предварительного конституционно-судебного нормоконтроля законов последний становится частью и законодательного процесса.

Кроме того, под конституционализацией может пониматься процесс закладки в обществе режима конституционализма, конституционного правопорядка в целом. На этом направлении главная цель конституционализации — внесение в общество с помощью конституционных средств начал гармонии и справедливости, надлежащего согласования ключевых запросов разных слоев населения, общества и государства, органичного соединения права и морально-нравственных установок.

Эта цель достигается труднее, чем формальное обеспечение конституционной законности.

Внесение в общество начал гармонии и справедливости требует бережного отношения к традиционным, выпестованным веками религиозным, хозяйственным, иным ценностям. Они — точка опоры для человека, коллектива, общества. В них отлит многовековой коллективный опыт, без которого в обществе усиливаются процессы маргинализации, упадка. Однако опора на традиционные ценности не исключает, а предполагает поступательное развитие, модернизацию. Проблема проблем современного общества — согласование традиционализма и модернизации, прежнего опыта и новаций, снятие рассогласованности ценностей разных исторических эпох. Применительно к нашей стране здесь важно обеспечивать духовно-культурную и (по возможности) правовую преемственность разных форм российской государственности, включая Российскую империю, Союз ССР, современную Россию.

Конституционализм как цель конституционализации призван гармонизировать отношения индивидуального и коллективного, избегая уклонов в ту и другую сторону. У русского философа В.С. Соловьева есть размышления о трех силах, управляющих человеческим развитием. Первая стремится подчинить человечество во всех сферах и на всех ступенях его жизни одному верховному началу, в его исключительном единстве жаждет смешать, слить все многообразие частных форм, подавить самостоятельность лица, свободу личной жизни. Всеобщий эгоизм и анархия, множественность отдельных единиц без всякой внутренней связи — вот крайнее выражение второй силы. Но поскольку человечество не мертвое тело, и история не механическое движение, необходимо присутствие третьей силы, которая насыщает положительным содержанием две первые, освобождает их от исключительности, примиряет единство высшего начала со свободной множественностью частных форм и элементов. Приведенные размышления вполне приложимы к проблеме гармонизации индивидуальных и коллективных интересов. Конституционализм в этом смысле должен воплощать «третью силу».

Александр Николаевич, спасибо за разъяснения. Никто, кажется, не говорил так доходчиво о конституционализации и конституционализме. Следующий мой вопрос личного порядка. Что в настоящее время занимает Вас как ученого? Что Вы сейчас пишете, может быть, готовите к изданию?

У меня, к сожалению, не так много свободного времени, позволяющего активно заниматься собственно научным творчеством. Вместе с тем, должен сказать, что работа судьи Конституционного Суда позволяет быть в самом эпицентре научно-практической деятельности, где тебе проще, чем из иной позиции улавливать пусть подспудные, но фундаментальные течения и еще только нарождающиеся социально-правовые тренды. В этом познавательном пространстве меня привлекают стыки конституционного права и иных отраслей права, роль и назначение общеправовых регуляторов, вопросы конституционного развития страны, в частности, проблемы становления российского местного самоуправления. Кстати, Игорь Вячеславович, эта область является одним из главных научных интересов и для Вас.

Еще одно занимающее меня направление — парламент и парламентаризм, законодательная деятельность и законодательный процесс. Только что под моей редакцией в издательстве «Норма» вышла книга о парламентском праве России.

Я поздравляю Вас с этим событием. Будем надеяться, что книгу ожидает хорошая судьба. Возможно, это несколько необычный для Вас вопрос. Можете сказать, как строится примерный рабочий день судьи Конституционного Суда?

Мне проще сказать о примерном месячном графике работы судей Конституционного Суда. Два раза в месяц на заседаниях мы рассматриваем поступившие в Суд обращения на предмет их возможного принятия или отклонения. Делаем мы это в полном составе су-

дей. В других судах есть практика решения этого вопроса отдельными судебными составами (палатами) или даже отдельными судьями, как, например, в Конституционном Суде Венгрии. Один или два раза в месяц Суд рассматривает принятые к производству дела в публичных заседаниях. Рассмотрение дел на заседаниях в рамках письменного производства идет еженедельно, как правило, по вторникам и четвергам. Оставшееся рабочее, да и нерабочее время судьи связано с индивидуальной подготовкой конституционно-судебных дел к рассмотрению в качестве судьи-докладчика, анализом проектов решений, которые готовят коллеги, подразделения Секретариата Конституционного Суда.

Спасибо большое. Теперь нам больше известно о том, что раньше находилось «за кадром». Александр Николаевич, очень хочется услышать Ваши пожелания студентам Уральского института Президентской академии.

Я искренне желаю студентам вашего института и академии в целом интересной насыщенной жизни в аудиториях и вне их, творческого задора, пытливого взгляда в действительность, какой бы она ни была. Если дороги выбирают нас, то настоящая приносящая удовлетворение профессиональная стезя выбирает тех, кто целеустремленно ее ищет. Пусть ваша учеба в академии станет надежной путеводной звездой, помогающей вашей дороге увидеть вас как профессионала, чтобы дать вам возможность по ней идти. Я желаю также, чтобы в вас неизменно сохранялось ощущение принадлежности к родному вузу.

Прекрасные слова. Наверняка, они затронут молодые души. Благодарю Вас, уважаемый Александр Николаевич, за крайне интересное интервью. Я приглашаю Вас в перспективе обсудить конституционные поправки, в особенности, касающиеся местного самоуправления.

Спасибо, но уже после их принятия.

**THE CHANGING PROCESS OF THE RUSSIAN CONSTITUTION
IS LAUNCHED IN THE COUNTRY, WHICH IS INTER ALIA
TO EXPAND THE RANGE OF RELATIONS REGULATED
AT THE CONSTITUTIONAL LEVEL**

I.V. Vydrin

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

A.N. Kokotov

Constitutional Court of the Russian Federation,
Saint-Petersburg, Russia

AUTHORS' INFORMATION:

Igor V. Vydrin, Dr. Sci. (Law), Professor, Ural Institute of Management, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, 66, 8 Marta Str., Ekaterinburg, 620144, Russia, igor.vydrin@ui.ranepa.ru

Alexander N. Kokotov, Dr. Sci. (Law), Professor, Honored Lawyer, Honorary Worker of Higher Professional Education, judge of the Constitutional Court of the Russian Federation, 1, Senatskaya Sq., Saint-Petersburg, 190000, Russia, kokotov_an@mail.ru

FOR CITATION: Vydrin I.V., Kokotov A.N. The changing process of the Russian Constitution is launched in the country, which is inter alia to expand the range of relations regulated at the Constitutional level // Municipality: Economics and Management. 2020. № 1 (30). P. 4–13.

МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ФИНАНСЫ

MUNICIPAL FINANCE

РОЛЬ И ЗНАЧЕНИЕ ПОИМУЩЕСТВЕННЫХ НАЛОГОВ С ФИЗИЧЕСКИХ ЛИЦ КАК ИСТОЧНИК ФОРМИРОВАНИЯ ФИНАНСОВЫХ РЕСУРСОВ ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

УДК: 347.73:[336.22:352]
ББК: 67.402.11+67.402.23

ГРНТИ: 10.21.63
Код ВАК: 12.00.04

А.А. Максуров

Ярославский государственный университет имени П.Г. Демидова,
Ярославль, Россия
AuthorID: 251066

АННОТАЦИЯ:

Статья является комплексным исследованием и посвящена актуальным вопросам муниципального, налогового и бюджетного права. Рассматриваются проблемы поимущественного налогообложения физических лиц как наиболее значимого сегодня источника средств местных и региональных бюджетов. Подняты наиболее значимые и актуальные вопросы взыскания налога на имущество физических лиц, земельного и транспортного налогов.

Поимущественное налогообложение сегодня – это основной источник для формирования местных бюджетов и значительный (в части транспортного налога) – для формирования бюджетов субъектов Федерации, что в целом соответствует как истории поимущественного налогообложения физических лиц в России, так и налоговой практике других стран.

По результатам исследования сделан вывод об отсутствии в настоящее время в России сбалансированной системы налогообложения и недостаточности источников пополнения средств бюджета, «закрепленных» за местным самоуправлением и регионами, в том числе учитывая «двойную» структуру местного самоуправления, на уровне муниципального района и городского (сельского) поселения (округа).

Указанные обстоятельства, с одной стороны, отвечают требованиям о консолидации власти в рамках существующей «вертикали» исполнительных полномочий, а с другой – это снижает уровень самостоятельности местного самоуправления и регионов в решении не только делегированных им, но и собственных вопросов, повышают финансовую зависимость местного самоуправления от региональных властей и финансовую зависимость регионов от федерального центра.

Такого рода недостаточность налогооблагаемой базы имеет исторические корни, однако не может быть оправдана в современных макроэкономических условиях, поскольку снижает как экономическую мобильность местного самоуправления и регионов, так и остроту реагирования муниципальной и региональной власти на нужды проживающего на территории действия ее полномочий населения.

В работе предложены пути преодоления такого рода зависимости без нарушения интересов федерального центра.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: налог, имущество, физическое лицо, гражданин, транспортное средство, земельный участок.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ:

Алексей Анатольевич Максуров, кандидат юридических наук, Ярославский государственный университет имени П.Г. Демидова, 150003, Россия, Ярославль, ул. Советская, 14, maxurov78@yandex.ru

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ: Максуров А.А. Роль и значение поимущественных налогов с физических лиц как источник формирования финансовых ресурсов публично-правовых образований // Муниципалитет: экономика и управление. 2020. № 1 (30). С. 15–25.

Система налогообложения недвижимости, соединяющая в себе различные дифференцированные механизмы исчисления налогов на недвижимость, является неотъемлемой составной частью налоговых систем большинства государств. Сегодня произошли существенные изменения в российском налоговом законодательстве в части норм о поимущественном налогообложении физических лиц. Существует и социально-экономическая составляющая данной проблематики.

Одной из актуальных проблем в настоящее время является недостаточное, по мнению как руководства страны, так и общества, удовлетворение органами местного самоуправления и органами государственной власти субъектов Российской Федерации непосредственных потребностей населения, проживающего на территории, на которую распространяются указанные властные полномочия. Зачастую ненадлежащее оказание государственных и муниципальных услуг населению связано не с неэффективным расходованием бюджетных средств, а с банальной недостаточностью денежных средств на текущие нужды в муниципальных и региональных бюджетах.

Бюджетным законодательством установлены необходимые источники для формирования доходной части местных и региональных бюджетов, однако они явно недостаточны по своей налогооблагаемой базе, что приводит к необходимости возмездной (займы) и безвозмездной (субвенции) помощи регионам со стороны федерального центра и, соответственно, дальнейшей помощи регионов муниципальным образованиям, расположенным на ее территории.

Целью работы в указанной связи является исследование проблематики основных налоговых источников для формирования доходной части бюджетов муниципальных образований и субъектов Российской Федерации. За-

дачей будет являться установление возможности позитивных изменений в бюджетной обеспеченности с позиций эффективности наполнения доходной части за счет поимущественного налогообложения физических лиц.

Мы полагаем, что в указанной части возможно использование методов системного анализа, а также формальной логики. Необходимую помощь могут также оказать историко-правовой подход, метод сравнительного правоведения, методы хозяйственной статистики.

Обращаясь к истории вопроса, мы можем отметить, что после земской реформы 1864 года впервые произошло разделение прямых налогов на общегосударственные и местные. Первоначально все поимущественные налоги относились к местным и были призваны финансово обеспечить деятельность земских учреждений.

Указанный подход был по существу свернут в ходе осуществленных российским императором Александром III так называемых контрреформ и отвергнут советской властью как принцип.

Однако в начале 1990-х годов российские власти вернулись именно к такому делению российских налогов, однако уже с учетом федеративной структуры государственного устройства нынешней России и современных социально-экономических реалий.

Для того чтобы более четко разобраться в ситуации, придется обратиться и к действующему бюджетному законодательству.

В рамках категории «Бюджетные фонды», «Бюджеты» в зависимости от уровня консолидации выделяют три звена бюджетов публичных образований в Российской Федерации: федеральный бюджет Российской Федерации (и соответствующие внебюджетные фонды Российской Федерации), региональные бюджеты — бюджеты субъектов Федерации, например бюджет города Москвы (и соот-

ветствующие внебюджетные фонды данного субъекта Федерации [1, с. 18]), а также муниципальные бюджеты. Сама по себе терминология «области», «города», «районы» и пр. не должна вводить в заблуждение, все зависит от формы государственного устройства.

Например, в налоговом и бюджетном законодательстве Республики Казахстан также выделяются бюджеты областей, городов и районов, однако Казахстан — унитарное государство и, как справедливо отмечают авторы, из анализа, например статьи 4 Бюджетного Кодекса Республики Казахстан, следует, что областной бюджет, бюджет города республиканского значения, столицы, бюджет района (города областного значения) относятся к местным бюджетам, а это уже приводит к очевидному выводу о том, что бюджетная система Казахстана двухуровневая, а именно существуют республиканский бюджет и местные бюджеты [2, с. 16].

Бюджет Российской Федерации (федеральный бюджет) и бюджеты субъектов Российской Федерации (региональные бюджеты) объединяются в одну систему — «государственные финансы». Местное самоуправление в силу статьи 12 Конституции Российской Федерации самостоятельно в пределах своих полномочий, а его органы не входят в систему органов государственной власти [3], в связи с чем отдельно выделяют «муниципальные финансы», что, однако, не означает отсутствия взаимосвязей между муниципальными и государственными бюджетами. Напротив, такие взаимосвязи очень распространены и стабильны, например в тех случаях, когда органы местного самоуправления за счет средств государственного бюджета исполняют по поручению органов государства отдельные государственно-властные полномочия [4, с. 67].

Похожее строение централизованных финансов имеют и страны со схожим с нашим государственным устройством. Например, в США выделяют федеральные финансы, финансы штатов и финансы местных органов власти [5, с. 119–124].

Российские авторы полагают, что словосочетание «государственные и муниципальные финансы» отражает федеративное устройство Российской Федерации [6, с. 27]. В соот-

ветствии с Конституцией РФ федеративное устройство России включает три уровня управления: федеральный уровень, уровень субъектов Федерации, местный уровень (органов местного самоуправления).

На федеральном уровне и уровне субъектов Федерации управление осуществляют федеральные органы государственной власти и органы государственной власти субъектов Федерации (в совокупности они составляют единую систему органов государственной власти). На местном уровне управление осуществляет население непосредственно (путём референдумов, выборов) и через выборные органы местного самоуправления (решают вопросы местного значения и не входят в систему органов государственной власти).

Каждый уровень управления предполагает наличие полномочий в финансовой сфере и наличие собственной финансовой базы.

В целом государственные и муниципальные финансы являются важной сферой финансовой системы страны, призванной обеспечить государство и органы местного самоуправления денежными средствами, необходимыми им для выполнения экономических, социальных и политических функций.

В Российской Федерации в соответствии с частью 1 статьи 1 Конституции России установлено федеративное устройство. В настоящее время Российскую Федерацию образуют республики, края, области, города федерального значения, автономная область, автономные округа (часть 1 статьи 5 Конституции РФ) — 85 равноправных субъектов Российской Федерации (часть 1 статьи 65 Конституции РФ).

На основании статьи 14 БК РФ каждый субъект Российской Федерации имеет собственный бюджет и бюджет территориального государственного внебюджетного фонда. Их цель — исполнение расходных обязательств субъекта Российской Федерации. Как и в отношении федерального бюджета, установлен запрет на выполнение расходных обязательств иным, помимо регионального бюджета, способом.

При этом в региональных бюджетах подлежат отдельному учету денежные средства, направляемые в виде федеральных субвенций,

и денежные средства, расходуемые по предметам совместного ведения субъекта Российской Федерации и федерального центра, а также денежные средства, расходуемые во исполнение собственных полномочий субъекта Российской Федерации.

Отдельные бюджеты в бюджетной системе РФ являются самостоятельными, но согласно Бюджетному кодексу РФ из федерального бюджета выделяются «дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности». Сумма дотаций зависит от налогового потенциала региона, количества населения, планируемых бюджетных расходов.

Очевидно и то обстоятельство, что от того, какой процент бюджета субъекта РФ или муниципального образования составляют дотации, зависит степень автономии местных властей при распоряжении бюджетными средствами. Например, из 85 субъектов Российской Федерации дотации в 2019 году предусмотрены для 72 субъектов Федерации и лишь 13 регионов являются донорами. При этом федеральный бюджет примерно на 60 % наполняют лишь 4 региона: Ханты-Мансийский АО – Югра – 28 %; Ямало-Ненецкий АО – 10 %; Москва – 16 %; Санкт-Петербург – 5 %. Такая неравномерность финансового потенциала субъектов РФ приводит к серьезной социальной напряженности среди населения и расслоению России на богатые и бедные регионы [7].

В настоящее время, в соответствии с частью 1 статьи 56 Бюджетного Кодекса РФ налоговый доход от транспортного налога в полном объеме зачисляется в бюджет соответствующего субъекта Федерации, однако, как указывают нам аналитики, этих средств явно недостаточно [8, с. 88].

Теперь обратимся к поимущественным налогам, поступающим в бюджеты муниципальных образований.

В силу статьи 15 БК РФ каждое муниципальное образование имеет собственный бюджет. Бюджет муниципального образования (местный бюджет) предназначен для исполнения расходных обязательств данного муниципального образования. Также как и в предыдущих случаях, использование иных, по-

мимо бюджета, форм для выполнения расходных обязательств, запрещено.

Следует отметить, что сами по себе местные бюджеты, учитывая во многих случаях «двойную» структуру местного самоуправления (например, в виде муниципального района и сельских поселений, входящих в данный район), имеют такую же «двойную» структуру. Их «общий» бюджет – это консолидированный бюджет муниципального района.

Также обратим внимание на то обстоятельство, что в муниципальных бюджетах также отдельно должны учитываться денежные средства, направляемые органами государственной власти в виде субвенций и предназначенные для исполнения отдельных переданных органу местного самоуправления государственно-властных полномочий (например, запись актов гражданского состояния и пр.), и денежные средства, расходуемые органом местного самоуправления во исполнение собственных полномочий. При этом в качестве составной части бюджетов городских и сельских поселений могут быть предусмотрены сметы доходов и расходов отдельных населенных пунктов, других территорий, не являющихся муниципальными образованиями.

В силу части 1 статьи 61.1 Бюджетного Кодекса РФ в бюджеты муниципальных районов поступают налоговые доходы как от земельного налога, взимаемого на межселенных территориях, так и от налога на имущество физических лиц, взимаемого там же. Соответственно, если земельный участок или имущество физического лица находится на территории городского округа (ч. 1 ст. 61.2, ч. 1 ст. 61.3 БК РФ), внутригородского района (ч. 1 ст. 61.4 БК РФ) или сельского поселения (ч. 1 ст. 61.5 БК РФ), то доход от взимания данных видов налогов поступает в соответствующий бюджет.

Понятно, что именно местное самоуправление решает наиболее насущные и «видимые» проблемы населения, в связи с чем именно от данных органов власти требуется проведение финансовой политики; в наибольшей степени ориентировано на потребности и интересы населения, проживающего на данной территории. Однако в существующих законодательных условиях местному самоуправлению сложно (или почти невозможно) обеспечить

финансовую самостоятельность и самодостаточность и, следовательно, достижение социально значимых для населения указанной территории результатов.

Основной проблемой местных (муниципальных) финансов является почти полная дотационность бюджетов муниципальных образований, хотя именно муниципальные образования, размещенные на их территории предприятия и организации, проживающие там люди являются основным источником как налоговых, так и неналоговых поступлений в бюджет Российской Федерации. Соответственно, местное самоуправление теряет значительную часть финансовой основы развития местных сообществ [9, с. 81–87].

Статистические данные выглядят удручающе: в 2006 году, по данным Минфина РФ, самодостаточными были лишь 2 % муниципалитетов, более половины доходов состояло из дотаций примерно у 60 %, наиболее тяжелое положение у 36 % муниципалитетов – регионы вынуждены были финансировать их по сметному принципу [10]. По итогам 2018–2019 годов корректных подсчетов у Минфина России пока не имеется, однако, исходя из экспертных данных, сегодня самодостаточные муниципалитеты (муниципалитеты-доноры) составляют в общей массе менее 1 % от общего числа муниципальных образований [11]. Таким образом, муниципалитеты остаются полностью зависимыми от своих регионов и центра.

В этой связи обратим внимание на то обстоятельство, что, являясь залогом устойчивости и дальнейшего развития Российской Федерации, сама по себе федеративная структура государственного устройства России вызывает недостатки в части наиболее эффективного распределения общих совокупных расходов по всем уровням бюджетной системы Российской Федерации. Эта проблема, видимо, может быть снята путем экономически обоснованного указания на законодательном уровне предметов ведения между Федерацией, ее субъектами и местным самоуправлением с закреплением за каждым предметом ведения некоторых конкретных источников налоговых и неналоговых поступлений [12, с. 67].

В качестве другого (попутного) возможного варианта мы можем предложить в рамках

бюджетной системы Российской Федерации, с учетом явного перекоса доходов от местных и региональных бюджетов в федеральный бюджет и последующего их лишь частичного возврата в регионы и муниципальные образования, шире использовать принцип минимума бюджетной обеспеченности, который означает, что на отдельные нужды регионам и муниципальным образованиям из федерального бюджета должно быть возвращено не менее некоторого высокого процента средств от запланированного на конкретные расходы (например, 80 %), а в ряде случаев отдельные направления деятельности органов государственной власти Российской Федерации и органов местного самоуправления должны быть профинансированы путем направления межбюджетных трансфертов и субвенций на сто процентном уровне.

Полагаем, что по ряду региональных и местных расходов возможно создание «пирамиды обеспеченности» по принципу известной пирамиды Маслоу, где в основании пирамиды располагались бы такие расходы, которые нельзя уменьшать ни при каких обстоятельствах (жизненно-важные услуги для населения типа деятельности чрезвычайных и аварийных служб, скорой медицинской помощи и пр.), а выше последовательно те расходы, которые можно незначительно (либо значительно) уменьшить; на вершине же пирамиды должны быть указаны те расходы, от которых в случае непредвиденных чрезвычайных ситуаций вообще можно было бы отказаться. Такого рода «пирамида» должна быть облечена в строгие формы федерального закона.

Следует отметить и то обстоятельство, что процессы взаимодействия и потоки федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов находятся в постоянном изменении. Изначально они были направлены на снижение социально-экономической дифференциации регионов и муниципальных образований. Однако сегодня возникает вопрос в резком различии уровня жизни населения в зависимости от региона и муниципального образования: имеют место ситуации, когда уровень жизни населения в регионе (муниципалитете) – доноре ниже, чем в регионе (муниципалитете) – получателе субсидий, что отно-

сится, в частности, к Ингушетии, Чечне, Камчатскому краю и пр.

Подводя некоторые итоги результатам исследования, приходим к следующим основным выводам и положениям.

Во-первых, развитие общемирового и отечественного налогообложения имущества физических лиц во многом строилось на одних и тех же основаниях, подчинялось одним и тем же законам развития, правда на Руси, а затем в России наблюдалось некое отставание (замедление) от общеевропейского тренда развития, объясняемое историческими и экономическими причинами. Более всего мировым историческим тенденциям соответствовал земельный налог и как институт, и как комплекс правовых норм. В какой-то мере именно российским «изобретением» можно назвать транспортный налог, только с 1980-х годов приобретший все необходимые, для того чтобы называться налогом, черты, однако по своей экономической сущности являющийся разновидностью платы за государственные услуги (как он, собственно, и понимается в развитых странах).

Вместе с тем, несмотря на все сходство путей развития налогообложения имущества физических лиц в России и за рубежом, тем не менее, существуют черты, которые более или исключительно характерны именно для российского налогового права.

Прежде всего, на протяжении веков в российской системе, еще более чем на Западе и в Европе, в целом превалировало косвенное налогообложение над прямым, что отразилось и на малой популярности поимущественного налогообложения физических лиц.

Вместе с тем, в России были и иные, особые причины, влекущие малое развитие института поимущественного налогообложения граждан: слишком малый вклад от поимущественных налогов в государственный бюджет (казну), вследствие общего низкого уровня жизни населения и отсутствия у многих членов общества недвижимого имущества как такового, недостатки существовавшего учета недвижимого имущества, сложности администрирования таких налогов в виду обширности территории и населения России, наличие привилегированных собственников, не уплачивающих данный налог, однако владеющей большей ча-

стью недвижимости в стране, круговая порука при «раскладе» налога по дворам и пр.

Мы видим, что многие негативные черты поимущественного налогообложения физических лиц в России прошлого так и не были преодолены в настоящее время.

Во-вторых, определение поимущественных налогов физических лиц как основы для формирования доходной части региональных и местных бюджетов в целом соответствует общемировой практике. Вместе с тем, в современных российских условиях поимущественное налогообложение пока так и не стало реальной основой финансовой самостоятельности местных и региональных бюджетов и вряд ли станет в обозримом будущем. Причинами этого является не только явная даже потенциальная недостаточность фискальных денежных потоков от такого рода налогооблагаемых объектов, но и недостатки учета стоимости таких объектов, сложности администрирования данных налогов. В настоящее время в Российской Федерации в силу неравномерного экономического развития подавляющее большинство регионов и почти все муниципальные образования являются дотационными, и такая тенденция в учете волатильности общемировых цен на нефть, макроэкономической и геополитической нестабильности, вызванной западными санкциями, имеет основания к продолжению.

По нашему мнению, в рамках бюджетной системы Российской Федерации, с учетом явного перекоса доходов от местных и региональных бюджетов в федеральный бюджет и последующего их лишь частичного возврата в регионы и муниципальные образования, шире использовать принцип минимума бюджетной обеспеченности, который означает, что на отдельные нужды регионам и муниципальным образованиям из федерального бюджета должно быть возвращено не менее некоторого высокого процента средств от запланированного на конкретные расходы (например, 80 %), а в ряде случаев отдельные направления деятельности органов государственной власти Российской Федерации и органов местного самоуправления должны быть профинансированы путем направления меж-

бюджетных трансфертов и субвенций на сто-процентном уровне.

В-третьих, полагаем, что по ряду региональных и местных расходов возможно создание «пирамиды обеспеченности» по принципу известной пирамиды Маслоу, где в основании пирамиды располагались бы такие расходы, которые нельзя уменьшать ни при каких обстоятельствах (жизненно-важные услуги для населения типа деятельности чрезвычайных и аварийных служб, скорой медицинской помощи и пр.), а выше последовательно те расходы, которые можно незначительно (либо значительно) уменьшить; на вершине же пирамиды должны быть указаны те расходы, от которых в случае непредвиденных чрезвычайных ситуаций вообще можно бы было отказаться. Такого рода «пирамида» должна быть облечена в строгие формы федерального закона.

Мы полагаем, что бюджетная система Российской Федерации в настоящее время крайне разбалансирована: в отношениях Российской Федерации и ее субъектов явный «перевес сил» наблюдается в сторону федерального центра, а органы местного самоуправления являются почти стопроцентно дотационными и самостоятельно, в пределах оставляемых им доходов, не могут обеспечить в полном объеме насущные нужды проживающего на их территории населения.

Теперь изложим свои выводы относительно поимущественного налогообложения и разновидностей имущественных налогов физических лиц как легальных и основных путей формирования местных (региональных) бюджетов.

Налог на имущество физических лиц, имея некоторые несущественные и исправимые недостатки (неточности) в своем правовом регулировании, соответствует в целом как современному экономическому развитию российской экономики, так и общемировым тенденциям в отношении данного вида налогообложения.

Вместе с тем, реформирование поимущественного налогообложения пока еще так и не привело к своему основному результату: созданию универсального налога на недвижимое имущество как единого комплекса объ-

ектов прав, включающего в себя здания (сооружения) и землю под ними. Причины недостижения в данном случае заявленных целей во многом лежат за пределами юриспруденции и связаны со все еще отсутствием эффективной информационной системы кадастрового учета, общими низкими макроэкономическими показателями населения в части достаточности их доходов на несение налогового бремени по недвижимому имуществу, находящемуся в собственности и т.п.

Земельный налог является в России одним из самых стабильных с точки зрения своего правового регулирования. Вместе с тем, как и в предыдущем случае, здесь также сказываются недостатки кадастрового учета (и переоценки) земли, несоответствие их результатов социальным ожиданиям.

Само по себе будущее земельного налога представляется крайне неопределенным: по общему мнению, он должен быть включен в единый налог на имущество физических лиц в качестве полноценного компонента налогооблагаемого единого имущественного комплекса — земли.

Транспортный налог сегодня — достаточно неплохо урегулированная разновидность налога на имущество физических лиц, имеющая длительную отечественную историю.

Вместе с тем, имеет место слабая дифференциация налоговых ставок в зависимости от категорий налогоплательщиков, места их проживания, всех характеристик транспортного средства. Почти никак сегодня не учитываются время и способы использования транспортных средств.

Мы полагаем, что основные параметры транспортного налога должны сдвигаться в сторону экологизации, в большей мере учитывать ущерб, причиняемый транспортом окружающей среде, что, кстати, более соответствует и отечественному пониманию данного сбора в самом начале его создания — в XIX веке. По нашему же мнению, транспортный налог — это, все-таки, не налог в полной мере, а некий сбор за оказываемую государством услугу — поддержание дорог в нормальном состоянии и совершенствование дорожной сети, в связи с чем он не имеет ярко выраженную «налоговую» природу. Такого рода из-

менения явно снизят и наполняемость региональных бюджетов.

По нашему мнению, все возникающие в указанной области проблемы можно условно разделить на юридические (правовые) и иные. К иным проблемам имущественного налогообложения физических лиц мы относим, в числе прочих: информационные (например, слабое информирование населения о порядке уплаты налога), организационные (такие как проблемы обеспечения достоверности и актуальности сведений из государственного земельного кадастра и т.п.), экономические (к примеру, малый доход большинства населения, не позволяющий ему «безболезненно» уплачивать налоги на имущество), социальные (такие, например, как несоответствие системы поимущественного налогообложения социальным ожиданиям населения и пр.) и многие другие. Многие из них были исследованы при написании работы. Они существенно влияют на эффективность поимущественного налогообложения физических лиц, однако не могут быть разрешены в полном объеме исключительно юридическими средствами.

Правовые (юридические) проблемы мы делим на две большие группы. Первую групп составляют так называемые текущие проблемы поимущественного налогообложения физических лиц. Они были широко представлены в работе и нами было предложено решение такого рода проблем.

Например, мы предлагаем уточнить положения НК РФ, указав, что в главе 32 под имуществом физических лиц необходимо понимать лишь те объекты гражданских прав, которые прямо указаны в статье 401 НК РФ, а не иначе.

Также мы посчитали необходимым скорректировать как статью 407 НК РФ, так и абз. 2 п. 2 ст. 399 НК РФ, привести их в соответствии с императивом, явно отмеченном в абз. 6 пункта 4 статьи 12 НК РФ, поскольку иное прочтение закона создает правовую неопределенность в возможностях органом местного самоуправления выходить за пределы, предусмотренные федеральным налоговым законодательством.

Вторую группу правовых (юридических) проблем составляют концептуальные проблемы поимущественного налогообложения физических лиц, которые могут стать основанием для дальнейшего исследования.

Также в рамках дальнейшего исследования полагаем правильным комплексный, экономико-правовой подход, который позволил бы нам не только установить реальное экономическое значение отдельных аспектов правового регулирования каждого из видов имущественных налогов физических лиц (ставки, налоговые периоды, налоговые льготы и т.п.), но и позволил бы «увязать» изменения в налоговом законодательстве с финансовой самодостаточностью местного самоуправления и регионов.

В данной связи возможно будет использовать и методологию математического моделирования, кибернетические методы, которые в рамках программы, в том числе в режиме онлайн, позволят реально увидеть, какие именно изменения в правовом регулировании (перемены в правовой среде) приведут к той или иной степени наполнения бюджетов муниципальных образований и субъектов Российской Федерации финансовыми ресурсами, достаточными для удовлетворения насущных потребностей населения соответствующего муниципального образования или региона.

ЛИТЕРАТУРА

1. Крохина Ю.А. О новых подходах к реформированию межбюджетных отношений в целях обеспечения устойчивого социально-экономического развития субъектов Российской Федерации // Финансовое право. 2014. № 4. С. 18–21.

2. Мыктыбаев Т.Д. Сравнительно-правовой анализ систем налогов России и Казахстана // Финансовое право. 2008. № 8. С. 16–29.

3. Конституция Российской Федерации [электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 01.01.2019).

4. Вершило Т.А. Муниципальное образование как субъект межбюджетных отношений. М.: Юрист. 2010.

5. Макконнелл К.Р., Брю С.Л. Экономикс. СПб.: Питер, 2019.

6. Постатейный комментарий к Бюджетному кодексу Российской Федерации. М.: ИНФРА-М, 2015.

7. Каким будет бюджет России в 2019 году? [электронный ресурс] // Банки сегодня. URL: <https://bankstoday.net/last-articles/kakim-budet-byudzhet-gossii-v-2019-godu> (дата обращения: 01.01.2019).

8. Орлов М.Ю. Десять лекций о налоговом праве России: Учебное пособие. М.: Просвещение, 2019.

9. Филиппов Ю.В., Авдеева Т.Т. Основы развития местного хозяйства. М.: Вильямс, 2018.

10. Сахаров Ю. Надоел бег по кругу // Эксперт Волга. № 3 (91). 21 января 2008 г. С. 10.

11. Жигалов Д.В., Перцов Л.В., Чалая Ю.Ю. Использование инструментов бюджетирования, ориентированного на результат, в практике муниципального управления [электронный ресурс] // Институт экономики города. URL: http://www.urbanecomomics.ru/sites/default/files/3101_import.pdf (дата обращения: 01.01.2019).

12. Кюрджиев С.П., Паршукова О.Ю., Гринева Ю.А. Проблемы и перспективы развития процессов взаимодействия и взаимосвязей потоков федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов // TERRA ECONOMICUS. 2010. Том 8, № 4. Часть 2. С. 67–76.

THE ROLE AND SIGNIFICANCE OF INDIVIDUAL PROPERTY TAXES AS A SOURCE OF FINANCIAL RESOURCES DEVELOPMENT OF GOVERNMENTAL UNITS

A.A. Maksurov

P.G. Demidov Yaroslavl State University,
Yaroslavl, Russia

ABSTRACT:

This article is a comprehensive research on burning issues of municipal, tax and budget law. The paper considers problems of individual property taxation being currently the most important funding source of local and regional budgets. Major topical issues of levying individual property, land and transport taxes are revealed.

Presently, property taxation is the major source of local budgets and crucial (in the part of transport tax) for the budgets of the RF constituent entities, which, in general, refers to both individual property taxation history in Russia and taxation in other countries.

Based on the research results, conclusion was made about the current absence of the balanced taxation system in Russia and lack of sources of budget funding "within the responsibility" of local and regional governments, considering inter alia the "double" structure of local government – at the level of municipal and urban (rural) settlement (district).

The given circumstances, on the one hand, meet the requirements of power consolidation in the frames of existing "top-down operation" of executive power and on the other hand, reduce the local and regional government independence level in solving not only delegated, but also their local issues. They increase financial dependence of local government on regional authorities and that of regions on the federal center.

Such insufficiency of tax basis is historically rooted, but cannot be justified in modern macroeconomic conditions, as it reduces both economic mobility of local and regional governments, and

the acuity of municipal and regional response to the needs of the local population under their responsibility.

The paper provides ways to overcome such dependence without violating the interests of the federal center.

KEYWORDS: tax, property, individual, citizen, transport means, land.

AUTHORS' INFORMATION:

Aleksey A. Maksurov, Cand. Sci. (Law), P.G. Demidov Yaroslavl State University, 14, Sovetskaya Str., Yaroslavl, 150003, Russia, maxurov78@yandex.ru

FOR CITATION: Maksurov A.A. The role and significance of individual property taxes as a source of financial resources development of governmental units // *Municipality: Economics and Management*. 2020. № 1 (30). P. 15–25.

REFERENCES

1. Krokhhina Yu.A. On new approaches to reforming inter-governmental relations to ensure sustainable socio-economic development of the Russian Federation subjects // *Financial Law*. 2014. No. 4. Pp. 18–21. [Krokhhina Yu.A. O novykh podkhodakh k reformirovaniyu mezhbyudzhethnykh otnosheniy v tselyakh obespecheniya ustoychivogo sotsial'no"=ekonomicheskogo razvitiya sub"ektov Rossiyskoy Federatsii // *Finansovoe pravo*. 2014. № 4. S. 18–21.] – (In Rus.)
2. Myktybaev T.D. Comparative-legal analysis of tax systems in Russia and Kazakhstan // *Financial Law*. 2008. No. 8. P. 16–29. [Myktybaev T.D. Sravnitel'no-pravovoy analiz sistem nalogov Rossii i Kazakhstana // *Finansovoe pravo*. 2008. № 8. S. 16–29.] – (In Rus.)
3. The Constitution of the Russian Federation [e-resource] // RLS ConsultantPlus. URL: <http://www.consultant.ru/> (date of reference: 01.01.2019). [Konstitutsiya Rossiyskoy Federatsii [elektronnyy resurs] // SPS Konsul'tantPlyus. URL: <http://www.consultant.ru/> (data obrashcheniya: 01.01.2019).] – (In Rus.)
4. Vershilo T.A. Municipal entity as a subject of inter-governmental relations. Moscow: Lawyer. 2010. [Vershilo T.A. Munitsipal'noe obrazovanie kak sub"ekt mezhbyudzhethnykh otnosheniy. M.: Yurist. 2010.] – (In Rus.)
5. McConnell K.R., Brue S.L. *Economics*: Saint Petersburg: Peter, 2019. [Makkonnell K.R., Bryu S.L. *Ekonomiks*. SPb.: Piter, 2019.] – (In Rus.)
6. An article-by-article commentary on the Budget Code of the Russian Federation. Moscow: INFRA-M, 2015. [Postateynny kommentariy k Byudzhethnomu kodeksu Rossiyskoy Federatsii. M.: INFRA-M, 2015.] – (In Rus.)
7. What will the budget of Russia be in 2019? [e-resource] // "Banks today". URL: <https://bankstoday.net/last-articles/kakim-budet-byudzheth-rossii-v-2019-godu> (date of reference: 01.01.2019). [Kakim budet byudzheth Rossii v 2019 godu? [elektronnyy resurs] // Banki segodnya. URL: <https://bankstoday.net/last-articles/kakim-budet-byudzheth-rossii-v-2019-godu> (data obrashcheniya: 01.01.2019).] – (In Rus.)
8. Orlov M.Yu. Ten lectures on the tax law of Russia: Coursebook. Moscow: Education, 2019. [Orlov M.Yu. Desyat' lektsiy o nalogovom prave Rossii: Uchebnoe posobie. M.: Prosveshchenie, 2019.] – (In Rus.)
9. Filippov Yu.V., Avdeeva T.T. Fundamentals of local economy development. Moscow: Williams, 2018. [Filippov Yu.V., Avdeeva T.T. Osnovy razvitiya mestnogo khozyaystva. M.: Vil'yams, 2018.] – (In Rus.)
10. Sakharov Yu. Fed up with running a circle // *Expert Volga* No. 3 (91). January 21, 2008. P. 10. [Sakharov Yu. Nadoel beg po krugu // *Ekspert Volga*. № 3 (91). 21 yanvarya 2008 g. S. 10.] – (In Rus.)
11. Zhigalov D.V., Pertsov L.V., Chalaya Yu.Yu. Using the result-based budgeting tools in municipal management practice [e-resource] // "Institute of Urban Economics". URL: http://www.urbanecomics.ru/sites/default/files/3101_import.pdf (date of reference: 01.01.2019). [Zhigalov D.V., Pertsov L.V., Chalaya Yu.Yu. Ispol'zovanie instrumentov byudzhetrovaniya, orientirovannogo na rezul'tat, v praktike munitsipal'nogo upravleniya [elektronnyy resurs] // Institut ekonomiki goroda.

URL: http://www.urbanecomomics.ru/sites/default/files/3101_import.pdf (data obrashcheniya: 01.01.2019).] – (In Rus.)

12. Kurdzhiev S.P., Parshukova O.Yu., Grineva Yu.A. Problems and development prospects of interaction processes and interconnections of federal budget flows, budgets of constituent entities of the Russian Federation and local

budgets // TERRA ECONOMICUS. 2010. Vol. 8, No. 4. Part 2. Pp. 67–76. [Kurdzhiev S.P., Parshukova O.Yu., Grineva Yu.A. Problemy i perspektivy razvitiya protsessov vzaimodeystviya i vzaimosvyazey potokov federal'nogo byudzheta, byudzhetov sub"ektov RF i mestnykh byudzhetov // TERRA ECONOMICUS. 2010. Tom 8, № 4. Chast' 2. S. 67–76.] – (In Rus.)

ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

**ECONOMIC PROBLEMS
OF LOCAL GOVERNMENT**

«РЕВОЛЮЦИЯ В ОТДЕЛЬНО ВЗЯТОМ ГОРОДЕ НЕВОЗМОЖНА. НО ВОЗМОЖЕН ПРОРЫВ» (ЧТО МОЖЕТ СДЕЛАТЬ ГЛАВА МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ В «ПЕРИОД САНКЦИЙ»)

УДК: 352.075(470.54)

ГРНТИ: 82.15

ББК: 66.3(2Рос-4Све),124

Код ВАК: 09.00.03

М.А. Фельдман

Российская академия народного хозяйства и
государственной службы при Президенте
Российской Федерации,
Екатеринбург, Россия
AuthorID: 460956

Л.В. Зуева

Администрация городского округа
Нижняя Салда,
Нижняя Салда, Россия
AuthorID: 420843

АННОТАЦИЯ:

В статье на основе годовых отчетов Администрации городского округа Нижняя Салда, иных документов, расположенных на сайте администрации городского округа Нижняя Салда, аналитических отчетов – Сводных докладов Свердловской области о результатах мониторинга эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов – сделан вывод о результатах управленческой деятельности в муниципальном образовании за период 2012–2019 гг.

Рассмотрены вопросы об эффективности инструментов регулирования развития социально-экономического потенциала городского округа Нижняя Салда. Сделан вывод о том, что в городском округе заметно выросла доля муниципальных программ с высокой степенью эффективности при сокращении доли муниципальных программ со средней степенью эффективности; очевиден рост показателя удовлетворенности населения жилищно-коммунальными услугами, уровнем организации теплоснабжения водоснабжения, электроснабжения, газоснабжения. Положительные сдвиги во многом связаны с умением главы городского округа Нижняя Салда Е. В. Матвеевой опираться на максимальную поддержку жителей города; создание институтов гражданского общества в муниципальном образовании; в выработке и реализации Программ развития городского округа. Благодаря постоянному взаимодействию администрации городского округа с Правительством и Губернатором Свердловской области удалось достичь взаимопонимания по ряду мероприятий, которые должны улучшить качество жизни в муниципалитете: решить проблему финансирования строительства лыжной базы, городского бассейна; добиться вложения беспрецедентных средств на модернизацию ЖКХ и дорог, а также дооснастить центральную городскую больницу новым оборудованием. Раскрыт опыт Администрации городского округа по созданию современной системы дошкольного и школьного образования.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: муниципальное образование, Программы развития, городской округ, население, эффективность, социально-экономическое.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ:

Михаил Аркадьевич Фельдман, доктор исторических наук, профессор, Уральский институт управления, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, 620990, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 Марта, 66, feldman-mih@yandex.ru

Любовь Владимировна Зуева, Администрация городского округа Нижняя Салда, 624742, Россия, г. Нижняя Салда, ул. Фрунзе, 2, zameco_nsalda@mail.ru

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ: Фельдман М.А., Зуева Л.В. «Революция в отдельно взятом городе невозможна. Но возможен прорыв» (что может сделать глава муниципального образования в «период санкций») // Муниципалитет: экономика и управление. 2020. № 1 (30). С. 27–42.

Довольно распространено мнение, что малым городам России принадлежит ключевая роль в экономике страны. Во многом это справедливо. Именно в малых городах сосредоточены важнейшие производства, в том числе предприятия оборонной и космической промышленности. Между тем, уровень жизни в таких городах далеко не всегда соответствует их роли в развитии страны. И речь идет не только об уровне доходов, но и о состоянии инфраструктуры, в том числе социальной. Именно недостаток больниц, большие очереди к специалистам, неудовлетворительное состояние дорог и улиц, низкое качество жилищно-коммунальных услуг, проблемы с транспортным обслуживанием, а также отсутствие культурных и спортивных учреждений в городе чаще всего становятся причиной, по которой люди покидают малую родину.

К 2012 г. в развитии городского округа Нижняя Салда накопилось множество трудностей. Социально-экономическое положение округа стало критическим. Положение в Нижней Салде обострялось еще и тем, что с советских времен практически все структуры ЖКХ, находились в подчинении двух градообразующих предприятий — ООО «Нижнесалдинский металлургический завод» («НСМЗ») и АО «Научно-исследовательский институт машиностроения» («НИИМаш»), — дублируя многие коммунальные функции и, естественно, распыляя немногочисленные финансовые средства.

В такой ситуации в марте 2012 г. на должность главы городского округа Нижняя Салда и председателя Думы городского округа была избрана заместитель начальника филиала ОАО «ЕВРАЗ НТМК» «НСМЗ» по финан-

сам и экономике Елена Владимировна Матвеева. До работы на «НСМЗ» Е. В. Матвеева 13 лет отработала в «НИИМаш» Федерального космического агентства, производящего ракетные двигатели малой тяги и двигательные установки для спутников, с помощью которых осуществляются 80 % космических полетов. На уникальном предприятии ОПК Е. В. Матвеева сформировалась профессионально и как личность с активной гражданской позицией [1].

На восемь лет работы на посту Главы городского округа Нижняя Салда (март 2012 — январь 2020 г.) пришлось тяжелейшие годы санкций, но они же стали временем рывка вверх городского округа Нижняя Салда.

На какие же инструменты регулирования опиралось руководство городского округа Нижняя Салда?

Преодолеть трудности, подчеркивала Е. В. Матвеева, можно только опираясь на максимальную поддержку жителей города. Отсюда выход молодой мэр видела в создании институтов гражданского общества у себя в городе [1].

При главе городского округа продолжали действовать восемь постоянных комиссий:

- антикризисная комиссия;
- межведомственная рабочая группа по выработке решений по противодействию коррупции и урегулированию конфликта интересов;
- антитеррористическая комиссия по профилактике терроризма, минимизации и ликвидации последствий его проявлений;
- комиссия по соблюдению требований к служебному поведению муниципальных слу-

жащих органов местного самоуправления городского округа;

— комиссия для организации и проведения массовых мероприятий;

— совет общественной безопасности городского округа Нижняя Салда;

— комиссия по повышению устойчивости функционирования хозяйственного комплекса городского округа в военное время;

— совет по развитию малого и среднего предпринимательства.

В 2012 г. по инициативе Е. В. Матвеевой были созданы дополнительно четыре постоянные комиссии:

— градостроительный совет городского округа Нижняя Салда;

— молодежный совет при главе городского округа Нижняя Салда;

— комиссия для выработки решений, направленных на обеспечение социально-экономической стабильности в городском округе Нижняя Салда;

— наблюдательный совет по реализации социальной политики на территории городского округа Нижняя Салда.

Все названные комиссии получили задачу собрать и проанализировать запросы и предложения жителей городского округа по модернизации экономической и социальной сферы. Только на основе интересов граждан городского округа Нижняя Салда может и должна быть выработана Стратегия развития Нижней Салды, постоянно подчеркивала Е. В. Матвеева.

Например, созданный градостроительный совет, в который входят представители общественности, не может позволить то, что было раньше, когда строили ларьки на инженерных сетях, ставили их куда только можно [1].

Особое внимание глава округа уделяла созданной рабочей группе по приведению Стратегии социально-экономического развития городского округа Нижняя Салда в соответствие с основными положениями Федерального закона от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Законом Свердловской области от 15.06.2015 № 45-03 «О стратеги-

ческом планировании в Российской Федерации, осуществляемом на территории Свердловской области», Законом Свердловской области от 21.12.2015 № 151-ОЗ «О Стратегии социально-экономического развития Свердловской области на 2016–2030 годы».

Во многом с проблемой стратегического развития территории было связано решение Е. В. Матвеевой поступить на заочное отделение магистратуры Уральского института управления — филиала РАНХиГС. Как вспоминала Е. В. Матвеева в личной беседе с автором, обучение в академии позволило приобрести общие компетенции: умение структурировать проблему и определять алгоритм ее решения; работать с НПА; использовать инструменты бюджетирования бизнеса в муниципальном бюджете (движение денежных средств, кредитная политика, влияние на налоговые поступления); внедрить парситипативный (с непосредственным участием населения в осуществлении местного самоуправления путем выдвижения инициатив по целям расходования определенной части средств) бюджет в городском округе; разработать стратегию развития муниципального образования, признанную одной из лучших в Свердловской области с точки зрения наполнения и постановки стратегической цели.

Успешная защита Е. В. Матвеевой в феврале 2015 г. магистерской диссертации «Совершенствование механизма формирования и реализации бюджетной политики органов местного самоуправления (на примере городского округа Нижняя Салда) опиралась на приобретенный опыт управления бюджетированием за конкретный период.

Важным инструментом регулирования развития городского округа стала прозрачность и открытость бюджетного процесса. Информация о плановых показателях бюджета городского округа Нижняя Салда и его исполнении доступна для всех заинтересованных пользователей: она размещается на официальном сайте администрации городского округа Нижняя Салда и в газете «Городской вестник плюс — Нижняя Салда».

Для привлечения большего количества граждан к участию в обсуждении вопросов формирования бюджета и его исполнения на

сайте администрации городского округа Нижняя Салда (<http://nsaldago.ru/>) создана вкладка «Бюджет для граждан», предназначенная, прежде всего, для жителей городского округа Нижняя Салда, не обладающих специальными знаниями в сфере бюджетного законодательства. Информация, размещаемая в доступной форме, знакомит граждан с основными целями, задачами и приоритетными направлениями бюджетной политики городского округа, с основными характеристиками бюджета городского округа Нижняя Салда и результатами его исполнения. Изначально предполагалось, что представление бюджета в понятной для жителей форме повысит уровень общественного участия граждан в бюджетном процессе городского округа Нижняя Салда. Сайт содержит информацию за период 2013–2020 гг. о годовых бюджетах городского округа Нижняя Салда и об отчетах их исполнения и находится в режиме постоянного пользования.

Ежегодно глава городского округа Нижняя Салда с помощью сайта обращается к жителям с просьбой сформулировать предложения по формированию планов развития городского округа Нижняя Салда и рекомендации по практике реализации поставленных задач.

Как неоднократно подчеркивала Е. В. Матвеева, исходной позицией для подлинного взаимодействия населения городского округа и администрации округа является эффективное, ответственное и публичное управление муниципальными финансами городского округа Нижняя Салда, которое является базовым условием достижения стратегических целей социально-экономического развития городского округа Нижняя Салда. При этом одной из ключевых задач бюджетной политики городского округа является обеспечение прозрачности и открытости бюджетного процесса.

Большое внимание уделяется позиционированию городского округа в СМИ. В газете «Городской вестник плюс — Нижняя Салда» только в 2012 г. было опубликовано 48 статей о деятельности Думы и главы городского округа. Кроме того, позиция главы городского округа Нижняя Салда была изложена:

— в газете «Московский комсомолец «МК-Урал — Свердловская и Курганская область»»

от 20–27 июня 2012 года о потенциале городского округа.

— газете «Квант» от 4 октября 2012 года о встрече с представителями малого и среднего бизнеса.

— газете «Новатор» от 23 марта 2012 года о сотрудничестве с Верхнесалдинским городским округом.

— на «Областном телевидении» интервью с главой городского округа Нижняя Салда о взаимодействии органов государственной власти с органами местного самоуправления.

Такие меры, ставшие постоянными и привычными, позволили заинтересовать жителей Нижней Салды курсом на перемены к лучшему.

С октября 2012 г. началась активная работа по привлечению средств депутатов Законодательного Собрания Свердловской области и спонсоров при решении проблем городского округа. В результате проведенной работы в городской округ уже в 2012 г. было привлечено: 1 млн руб. от депутата В. Н. Рошупкина на приобретение оборудования для ДК им. В. И. Ленина; 300 тыс. руб. от депутата Д. А. Ионина на аппаратуру для эстрадной группы «Шалуны», оборудование и замену окон в изостудии Долматова, 1 млн руб. от И. Алтушкина для замены окон в детском саду села Акинфиево; 100 тыс. руб. от частного лица на приобретение проектора для ДК им. В. И. Ленина. За счет спонсоров был сделан ремонт грунтовых дорог с использованием щебня, предоставленного ОАО «ЕВРАЗ НТМК» в количестве 700 тонн на безвозмездной основе [2].

Заступив на должность главы городского округа, Е. В. Матвеева, коренная жительница Нижней Салды, стремилась донести до региональных органов власти проблематику муниципального образования. Уже в первые месяцы работы в качестве главы городского округа, 29 июня 2012 года, Е. В. Матвеева выступила с докладом на Совете глав муниципальных образований при Губернаторе Свердловской области о проблемах в сфере ЖКХ Нижней Салды; дважды встречалась с руководителем администрации Губернатора Свердловской области Я. П. Силиным по проблемам тепло- и водоснабжения и перспективам развития городского округа.

Систематическими стали встречи с тогдашним председателем Правительства Свердловской области Д. В. Паслером по вопросам строительства детского сада и дальнейшего развития системы дошкольного воспитания; был решен вопрос с заменой котлов на газовой котельной в совхозе и бойлером на больничном городке за счет резервного областного фонда.

Инструментом регулирования номер один называют в городском округе замену градообразующего предприятия.

Экономика округа много десятилетий держалась на двух китах: Нижнесалдинском металлургическом заводе и научно-исследовательском институте, входящем в госкорпорацию Роскосмос, — «НИИМаш».

С 2008 г. на «НСМЗ», как и на многих других металлургических предприятиях Урала, наблюдался процесс сокращения спроса на производимую продукцию как на внутреннем, так и на и внешнем рынках.

К 2014 г. в связи со значительными убытками «НСМЗ» (62 млн руб.), снижением заказов со стороны основного покупателя — РЖД — с 80 тыс. тонн до 40 тыс. тонн, ростом затрат на выпуск продукции произошла очередная, но самая болезненная смена собственника за историю завода: ОАО «ЕВРАЗ НТМК» продал активы «НСМЗ» компании «Бизнесинвест».

Новый владелец Нижнесалдинского металлургического завода начал масштабное сокращение трудового коллектива. О масштабе сокращения можно судить по следующей статистике: в 2002 г. на предприятии было занято 2 703 работника, в 2012 г. — 970, в 2016 г. — только 393 человека.

Увольнения работников завода проводились скрытно, без уведомления властей и службы занятости. Как рассказывали очевидцы, «заводчан вызывали по одному и увольняли “по соглашению сторон”». «Никаких уведомлений в службу занятости они не посылали, на руки уведомления, как это и положено — за два месяца, — не давали. Ставили перед фактом. Никаких предложений о трудоустройстве на другие, пусть и менее оплачиваемые, должности не было».

Рабочие указывали, что защитить их права было совершенно некому, поскольку одной из первых с завода уволили председателя профсоюзного комитета «НСМЗ» Ольгу Чанчикову. «Разговор строился на уровне: соглашайтесь и получите хоть какие-то деньги. Все равно рано или поздно мы вас уволим», — говорили представители коллектива. И поясняли: если первым сокращенным на руки давали по три оклада (около 30 тыс. руб.), то теперь объем выплат сократился до двух окладов. «При этом в трудовом договоре у нас указано, что на лицевой счет должен перечисляться аванс. Но ничего, конечно, не перечислили», — заявила одна из сотрудниц завода [3].

Администрация городского округа выступила в качестве третьей стороны и призвала стороны прекратить конфликт, поскольку он наносил имиджевые потери предприятию, а соответственно и городу. Были проведены переговоры с профсоюзными лидерами и руководством «НСМЗ».

Полностью трудовой конфликт удалось решить благодаря поддержке Правительства Свердловской области и Министерства промышленности и науки Свердловской области: было оказано содействие в поиске заказов новому собственнику, у которого возникли проблемы с основным заказчиком — РЖД; завод с середины марта 2015 г. вновь начал производственную деятельность. Численность занятых в 2017–2019 гг. сохраняется в диапазоне 400–450 работников.

На сегодняшний день «НСМЗ» обеспечен заказами. Холдинг «Российские железные дороги» остается основным, но не единственным заказчиком, «НСМЗ» активно работает с различными промышленными предприятиями-партнерами, в том числе в бывших республиках Советского Союза, в Средней Азии, Прибалтике. Работникам своевременно выплачивается заработная плата. Наблюдается положительная динамика по перечислению налога на доходы физических лиц.

Согласованные действия всех сторон спасли завод от закрытия. Тем не менее спад металлургического производства, и, как следствие, снижение численности трудящихся на заводе,

привели к уменьшению поступлений НДФЛ в бюджет городского округа.

В свою очередь, перспективы реконструкции и технического перевооружения на производственных участках двигателей малой тяги РН «Ангара» обусловили тот факт, что «НИИМаш», чьи работники составили самую значительную долю работающих на территории городского округа Нижняя Салда, стал с 2010 г. градообразующим предприятием города. Официально это было закреплено решением Думы городского округа Нижняя Салда от 21.10.2010 № 43/12.

Однако и в этом случае обнаружилось нежелание «НИИМаш» вкладывать деньги в развитие территорий, где размещено производство.

Немало сил пришлось потратить главе муниципального образования Е. В. Матвеевой по отстаиванию прав городского округа на обеспечение минимальных прав горожан.

В целом ряде обращений в Правительство области и Роскосмос Е. В. Матвеева говорила об отсутствии системного подхода к этому вопросу, давала нелицеприятные сравнения подхода Росатома и Роскосмоса к развитию территорий, на которых работают предприятия. «Такой подход со стороны корпорации, ответственной за освоение космоса, мне кажется совершенно неприемлемым и даже опасным для отрасли». Например, глава Нижней Салды Е. В. Матвеева более двух лет добивалась передачи в городскую собственность котельной «НИИМаш», отвергая неприемлемые для муниципалитета условия.

Вопрос передачи котельной муниципалитету был решен только с привлечением руководства Министерства промышленности и науки Свердловской области. 9 ноября 2017 г. состоялась встреча Министра промышленности и науки Свердловской области Сергея Валентиновича Пересторонина с трудовым коллективом «НИИМаш».

На контроль Министерства была поставлена безвозмездная передача в муниципальную собственность городского округа Нижняя Салда объектов теплоснабжения от АО «НИИМаш», определена дата передачи объектов теплоснабжения АО «НИИМаш» –

31 декабря 2018 года. Тем не менее, процесс затянулся до 1 марта 2019 года [4].

В сложнейших условиях 2014–2019 гг. решить большинство социально-экономических вопросов силами только администрации малых городов невозможно из-за ограниченных бюджетных средств. В таких условиях руководителям муниципалитетов приходится задействовать другие ресурсы: искать поддержку у региональных и федеральных властей, а также налаживать взаимодействие с градообразующими предприятиями.

За последние пять лет при помощи областного бюджета удалось решить множество накопившихся проблем: достроить детский сад «Росинка», привести в должное состояние дворец культуры, отремонтировать и благоустроить центральные улицы города и сделать многое другое.

По ходатайству Е. В. Матвеевой с целью развития научно-инновационного потенциала в 2018 г. «НИИМаш» с рабочим визитом посетил заместитель Министра промышленности и науки Свердловской области Игорь Федорович Зеленский. Состоялся конструктивный разговор с руководством «НИИМаш». Были определены перспективы развития и поставлены цели и задачи [5].

Взаимодействие с госкорпорацией «Роскосмос»

Новый импульс развитию города должно дать соглашение между Правительством Свердловской области и госкорпорацией «Роскосмос». Документ, подписанный Губернатором Евгением Куйвашевым и генеральным директором госкорпорации Дмитрием Рогозиным в рамках Петербургского международного экономического форума 7 июня 2019 г., направлен на развитие Нижней Салды.

В настоящее время стороны работают над конкретным наполнением соглашения в части производственных и социальных объектов Нижней Салды. Ожидается, что Роскосмос возьмется за модернизацию и техническое перевооружение некоторых производственных участков Нижнесалдинского предприятия и будет продвигать его продукцию, в том числе на международный рынок. В свою очередь, Правительство Свердловской области и администрация городского округа Ниж-

няя Салда будут работать над обновлением инженерной инфраструктуры, капитальным ремонтом улиц, развитием здравоохранения и спорта [6].

Для Нижней Салды соглашение имеет особое значение. При населении города в 17,6 тыс. чел. порядка 1,4 тыс. работают на «НИИМаш», и предприятие без преувеличения можно назвать градообразующим. Важную роль завод играет и для космической отрасли в целом. Здесь выпускают двигатели малой тяги, которые необходимы для управления полетом аппаратов различного назначения, включая пилотируемые космические корабли [6].

Развивая и конкретизируя указанные выше договоренности, заместителем генерального директора по персоналу и социальной политике НПО «Энергомаш» Натальей Егоренковой и главой городского округа Нижняя Салда Еленой Матвеевой 21 августа 2019 года подписано соглашение между НПО «Энергомаш» и администрацией Нижней Салды о сотрудничестве по программам образовательного центра «Талант и успех».

Соглашение между администрацией Нижней Салды и НПО «Энергомаш» направлено на выявление и развитие технически-талантливых юных жителей города, предоставления им возможностей для получения качественного образования и профессиональной реализации в сфере ракетного двигателестроения (прежде всего в «НИИМаш», входящего в Интегрированную структуру ракетного двигателестроения).

По оценке главы городского округа Е. В. Матвеевой, «город исторически жил наукоёмким производством, поэтому и администрация Нижней Салды, и госкорпорация «Роскосмос» заинтересованы в том, чтобы существовала такая система, которая позволяла бы прививать с детского сада интерес к техническим наукам и профессиям. В то же время важно, чтобы будущие специалисты были уверены, что смогут реализовать свои способности» [6].

Документ предусматривает совместное участие в разработке образовательных программ

и их реализации, проведение мероприятий, направленных на популяризацию науки, а также конференций, семинаров и тренингов. Над популяризацией технических наук и профессий администрация Нижней Салды работает уже на протяжении нескольких лет. Главным достижением в этой сфере можно назвать создание инженерного образовательного центра на базе школы № 7. Фактически в одну структуру были объединены детский сад, общеобразовательная школа, Дом детского творчества, технический клуб «Эврика» и Нижнесалдинское профессиональное училище.

Сотрудничество с госкорпорацией «Роскосмос» и взаимодействие с областными властями могут стать основными источниками развития Нижней Салды, считает председатель Думы Владимир Лобжин. «Для Думы как для органа власти, избранного населением, особо важно, чтобы развитие производства и экономический рост были не просто цифрами на бумаге, а реально ощущались людьми, которые доверили нам руководство городом, — подчеркнул Владимир Матвеевич. — Уверен, жители Нижней Салды уже в скором времени почувствуют эффект от тех соглашений, которые уже заключены или находятся в разработке». По словам руководителя представительного органа, практика, когда корпорации инвестируют средства в новые производства, а муниципальные администрации при поддержке областных и федеральных органов улучшают комфорт на территории, зарекомендовала себя во многих регионах [6]. Остается только использовать данный опыт.

Судя по отчету главы городского округа за 2019 г. сдвиги в производственной сфере очевидны: в 2019 году АО «НИИМаш» завершилась реконструкция здания опытно-производственного корпуса, производственного корпуса 103-2 и здания корпуса 14, получено 10 разрешений на реконструкцию и техническое перевооружение производства на промплощадках [7].

Содержание годовых отчетов городского округа за 2012–2019 гг. позволяет систематизировать динамику статистических показателей территории муниципального образования.

	2012	2014	2018	2019
Величина оборота (без субъектов малого предпринимательства и организаций, средняя численность работников которых не превышает 15 чел.), млн руб.	3 211,0	2 134,0	2 449,3	2 681,4
Занятость, тыс. чел.	5,5	5,2	4,65	4,5
Уровень безработицы, %	0,69	1,78	0,68	0,45
Средняя зарплата, тыс. руб.	21,37	25,84	30,07	32,14
Величина бюджета (план), тыс. руб.	391 143	438 358	633 908	979 852
Население, тыс. чел.	17,76	17,58	17,66	17,57
Объем построенного жилья, кв. м	2 234	3 322,7	5 859	10 185
Доля налоговых и неналоговых доходов местного бюджета, %	42,5	43,4	34,0	27,0
Объем инвестиций в основной капитал (за исключением бюджетных средств), млн руб.	163,8	112,0	146,0	160,6

Как оценить итоги социально-экономического развития городского округа Нижняя Салда за 2012–2019 гг.? Выделим позитивные моменты: рост в четыре раза объема введенного в строй жилья, сохранение в кризисные годы численности населения, стабильное сокращение показателя безработицы, увеличение в 2,5 раза величины бюджета, рост заработной платы. Что касается занятости населения, разница показателей 2012 и 2019 гг. объясняется резким сокращением численности работников на «НСМЗ», о котором говорилось выше. Объем инвестиций в основной капитал, увеличившись в 2019 г. более чем на треть в сравнении с 2014 г., тем не менее, не превысил уровень 2012 г.

С целью развития субъектов малого и среднего предпринимательства в городском округе Нижняя Салда работает совещательный орган — координационный совет по инвестициям и развитию предпринимательства. Существенную роль в развитии малого и среднего предпринимательства играет созданная в городе муниципальная система поддержки. Для расширения и совершенствования механизмов поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства, развития инфраструктуры действует муниципальная программа «Развитие и поддержка субъектов малого и среднего предпринимательства и агропромышленного комплекса в городском округе Нижняя Салда до 2024 года». Объем финансирования муниципальной программы за 2018 г. составил 233 000 руб. (средства местного бюджета), освоено 100 %. Денежные средства были направлены на: 1) компенсацию части затрат на проведение аттестации рабочих мест для обеспечения условий охраны

труда, лабораторное и инструментальное исследование факторов производственной среды; 2) компенсацию части затрат, связанных с приобретением оборудования в целях создания и (или) развития, и (или) модернизации производства товаров и услуг, четырем индивидуальным предпринимателям; 3) на компенсацию затрат, связанных с организацией и повышением квалификации руководителей и сотрудников малых и средних предприятий городского округа Нижняя Салда.

Информация по малому и среднему предпринимательству размещалась на официальном сайте администрации городского округа Нижняя Салда и публиковалась в газете «Городской вестник плюс». В городском округе зарегистрированы 146 юридических лиц, включая малые и средние предприятия, а также 284 индивидуальных предпринимателя.

В целях обеспечения бесплатного цифрового эфирного телевидения на территории городского округа филиалом «Свердловский ОРТПЦ» ФГУП «Российская телевизионная и радиовещательная сеть» введена в эксплуатацию телевизионная башня высотой 75 метров.

С целью привлечения инвестиций на территорию городского округа Нижняя Салда разработан и ежегодно актуализируется Инвестиционный паспорт территории. В городском округе внедрен муниципальный инвестиционный стандарт, представляющий собой набор базовых инструментов, позволяющих создать благоприятный инвестиционный климат: назначен инвестиционный уполномоченный, действует Регламент сопровождения инвестиционных проектов, действует координацион-

ный совет по инвестициям и развитию предпринимательства.

Прямое влияние на инвестиционную привлекательность города оказывает наличие системной, глубоко проработанной градостроительной документации, ориентированной на раскрытие экономического, географического и социального потенциала территории. В городском округе разработаны и поддерживаются в актуальном состоянии документы территориального планирования, и своевременно размещаются в федеральной государственной информационной системе.

В городском округе Нижняя Салда определены три инвестиционных площадки:

— «Паркинг Запад» — свободный земельный участок, пригодный для ведения логистической деятельности;

— «Торг Запад-1» — свободный земельный участок, пригодный для ведения торговой деятельности;

— «Промзона Западная-1» — свободный земельный участок, пригодный для ведения производственной деятельности [8].

Позитивными можно считать и итоги социального развития. За последние семь лет удалось стабилизировать численность населения городского округа, правда, отчасти за счет миграции при естественной его убыли. Проблемой остается превышение смертности над рождаемостью: так за 12 месяцев 2018 г. в муниципалитете родилось 175 детей (96,7 % к уровню 2017 г.), смертность составила 227 человек (94,2 % к уровню 2017 г.).

Наряду с капитальным ремонтом канализационных и инженерных сетей, объем введенного в строй жилья с 2 234 тыс. м² в 2012 г. вырос до 5 859 тыс. м² в 2018 г. и до 10 185 м² в 2019 г. [7].

Благодаря взаимодействию администрации городского округа с Правительством и Губернатором Свердловской области удалось достичь взаимопонимания по ряду мероприятий, которые должны улучшить качество жизни в муниципалитете: согласовать вопрос о выделении всего объема бюджетных средств на строительство лыжной базы, вопрос по строительству бассейна; вложение беспрецедентных средств на модернизацию ЖКХ и дорог,

на обеспечение центральной городской больницы новым оборудованием.

В рамках муниципальной подпрограммы «Обеспечение жильем молодых семей в городском округе Нижняя Салда до 2021 г.» в отчетном периоде три молодые семьи реализовали свое право на получение сертификата на улучшение жилищных условий, в рамках муниципальной программы «Предоставление молодым семьям, проживающим на территории городского округа Нижняя Салда региональной поддержки на улучшение жилищных условий до 2024 года» двум молодым семьям предоставлена региональная поддержка на улучшение жилищных условий. Также было обеспечено беспрепятственное выделение земельных участков и своевременная выдача разрешений на индивидуальное жилищное строительство.

Полная доступность дошкольного образования для детей в возрасте от 3 до 7 лет в городском округе достигнута с 2013 года. С 2016 г. с открытием детского сада «Росинка» достигнута 100-процентная доступность дошкольного образования для детей в возрасте от 2 до 3 лет. Прогнозируется, что в 2020 г. в детские сады будут свободно устраиваться дети в возрасте от 1 года [7].

В соответствии с Федеральным законом «Об образовании в Российской Федерации» максимальную стоимость содержания детей в образовательных учреждениях, реализующих программы дошкольного образования, устанавливает субъект Российской Федерации. В 2018 году размер родительской платы составил 2 100 руб. Увеличения стоимости по сравнению с 2017 г. не произошло. В соответствии с законом 11 детей посещали детские сады бесплатно, пользуясь льготой по оплате за присмотр и уход, это дети-инвалиды, дети-сироты, дети, оставшиеся без попечения родителей, а также дети с туберкулезной интоксикацией. Расходы на их содержание предусмотрены за счет средств местного бюджета.

Доступность дошкольного образования для детей в возрасте от 1,5 до 3 лет составила 100 %. Данные электронной очереди в детские сады с 2013 года показывают кардинальное снижение числа детей с 0 до 3 лет, не обеспеченных местами, — с 508 в 2013 г. до 215 в 2018 г.

Численность обучающихся по общеобразовательным программам в 2017/2018 учебном году составила 1 919 человек. Из них 274 человека учились во вторую смену. С 2019 г. в городском округе завершён переход всех учеников на учебу в первую смену [7].

В соответствии с Концепцией развития дополнительного образования детей, федеральным проектом «Успех каждого ребенка» в 2019 г. постановлением Правительства Свердловской области утверждена Концепция персонифицированного финансирования дополнительного образования детей на территории Свердловской области. Концепция реализуется через механизмы персонифицированного финансирования дополнительного образования детей и персонифицированного учета услуг дополнительного образования детей посредством предоставления детям сертификатов дополнительного образования. Постановлением администрации городского округа Нижняя Салда от 01.07.2019 № 432 утверждено Положение о персонифицированном дополнительном образовании детей на территории городского округа Нижняя Салда. Право на получение и использование сертификата дополнительного образования имеют все дети в возрасте от 5 до 18 лет, проживающие на территории городского округа Нижняя Салда.

Для получения сертификата дополнительного образования родитель ребенка или ребенок, достигший возраста 14 лет, должен будет подать в образовательную организацию, реализующую программы дополнительного образования, заявление о предоставлении сертификата дополнительного образования и регистрации в реестре сертификатов дополнительного образования. С сентября 2020 года появится возможность использовать сертификат дополнительного образования в статусе сертификата персонифицированного финансирования. В 2018–19 учебном году в трех образовательных организациях: Детской школе искусств, Центре образования № 7, Детско-юношеской спортивной школе, — обучалось 955 человек в возрасте от 5 до 18 лет — треть всех учащихся образовательных школ [7].

Важным инструментом регулирования развития округа стал постоянный мониторинг

эффективности реализации муниципальных программ.

Например, в 2017 г. в городском округе Нижняя Салда были реализованы мероприятия по 16 муниципальным программам: в сфере общегосударственных вопросов, предупреждения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий, гражданской обороны, правоохранительной деятельности, жилищно-коммунального хозяйства, транспорта и дорожного хозяйства, охраны окружающей среды, управления муниципальной собственностью и приватизации муниципального имущества, градостроительной деятельности, образования, культуры, спорта и молодежной политики и поддержки общественных организаций и субъектов малого и среднего бизнеса.

Оценка эффективности реализации муниципальных программ городского округа Нижняя Салда за 2017 г. была проведена в соответствии с Порядком разработки, реализации и оценки эффективности муниципальных программ городского округа Нижняя Салда, утвержденным постановлением администрации городского округа Нижняя Салда от 29.10.2013 № 1055 (с изм. от 26.07.2016 № 665).

На основании Порядка формирования и реализации муниципальных программ городского округа Нижняя Салда оценка эффективности реализации муниципальных программ в отчетном периоде осуществлялась путем анализа полученных значений полноты финансирования (Q1) и оценки достижения плановых значений целевых показателей (Q2) при помощи шкалы оценки эффективности муниципальной программы. Каждая муниципальная Программа сопровождалась отчетом о степени выполнения расходования финансовых средств с указанием на источники финансирования и виды расходов.

Приведем пример оценки эффективности муниципальной программы на примере Муниципальной программы «Развитие и поддержка субъектов малого и среднего предпринимательства и агропромышленного комплекса в городском округе Нижняя Салда на 2014–2020 гг.

Оценка полноты финансирования (Q1): 1,00 – полное финансирование.

Оценка достижения плановых значений показателей (Q2): 1,14 – средняя результативность (перевыполнение плана).

Оценка эффективности реализации МП: оценка – 4; это приемлемый уровень эффективности МП.

Типовые предложения (в соотв. с пост. от 29.10.2013 г. № 1055 (с изм.)): возможен пересмотр МП в части высвобождения финансовых ресурсов и перенос ресурсов на следующие периоды либо на другие МП.

Руководство городского округа систематически обращается к анализу эффективности выполнения муниципальных программ.

Так годовой отчет главы городского округа Нижняя Салда за 2017 г. отмечает, что средний уровень исполнения программ по сравнению с прошлым годом увеличился на 4,02 % и составил до 88,62 % от годового плана (2016 год – 84,6 %). При этом сред-

ства областного бюджета освоены на 91,0 % (2016 г. – 88,4 %), местного бюджета – на 86,4 % (2016 г. – 81,6 %). Заметим, что весьма обстоятельный отчет не содержит оценки существенного невыполнения освоения отпущенных средств.

Кроме того, отчет о результатах оценки эффективности реализации муниципальных программ городского округа Нижняя Салда за 2017 г. содержит и обобщенный вывод по реализации 15 муниципальных программ:

– оценка «5» – высокая эффективность – характеризует только две муниципальных программы – 13,3 % (в 2016 – 25 %):

– оценка «4» – приемлемый уровень эффективности – характерна для восьми муниципальных программ – 53,3 % (в 2016 – 50 %):

– оценка «3» – средний уровень эффективности – показательна для пяти муниципальных программ – 33,3 % (в 2016 – 18,75 %):

Таблица 2 – Шкала оценок эффективности муниципальных программ городского округа Нижняя Салда по годам

№ п/п	Муниципальная программа	Оценка эффективности муниципальной программы	
		2016 год	2017 год
1	2	3	4
1	Профилактика правонарушений в городском округе Нижняя Салда до 2020 года	3	3
2	Поддержка общественных организаций и отдельных категорий граждан городского округа Нижняя Салда до 2020 года	5	4
3	Развитие жилищно-коммунального хозяйства и повышение энергетической эффективности в городском округе Нижняя Салда до 2020 года	2	4
4	Развитие транспорта и дорожного хозяйства в городском округе Нижняя Салда до 2031 года	4	3
5	Повышение эффективности управления муниципальной собственностью городского округа Нижняя Салда до 2020 года	4	3
6	Общегосударственные вопросы на территории городского округа Нижняя Салда до 2020 года	4	5
7	Развитие гражданской обороны, защиты населения и территории городского округа Нижняя Салда от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах на 2014–2020 годы	5	5
8	Развитие системы образования в городском округе Нижняя Салда до 2020 года	4	—
9	Развитие культуры в городском округе Нижняя Салда до 2020 года	5	4
10	Развитие физической культуры, спорта и молодежной политики в городском округе Нижняя Салда до 2020 года	3	4
11	Управление муниципальными финансами городского округа Нижняя Салда до 2020 года	4	4
12	Информационное общество городского округа Нижняя Салда на 2014–2020 годы	4	3
13	Обеспечение рационального и безопасного природопользования на территории городского округа Нижняя Салда до 2020 года	4	4

Продолжение таблицы 2

1	2	3	4
14	Развитие и поддержка субъектов малого и среднего предпринимательства и агропромышленного комплекса в городском округе Нижняя Салда на 2014–2020 годы	4	4
15	Гармонизация межнациональных отношений, профилактика экстремизма и терроризма на территории городского округа Нижняя Салда на 2015–2020 годы	5	4
16	О дополнительных мерах по ограничению распространения ВИЧ-инфекции и туберкулеза на территории городского округа Нижняя Салда до 2020 года	3	3

Вновь отметим, что сводная таблица эффективности лишена вывода о некотором ухудшении позиций в 2017 г. прежде всего по категории «средний уровень эффективности».

Что же изменилось в 2018 г.? Судя по годовому отчету за этот год, согласно данным проведенного анализа 16-и муниципальных программ в 2018 г.:

оценку «5» получили семь муниципальных программ – 43,75 % (в 2017 – 13,3 %);

оценку «4» получили шесть муниципальных программ – 37,5 % (в 2017 – 53,3 %);

оценки «3» удостоились три муниципальных программы – 18,75 % (в 2017 – 33,3 %) [8].

Таким образом, в 2018 г. заметно выросла доля муниципальных программ с высокой степенью эффективности при сокращении доли муниципальных программ со средней степенью эффективности. Такой положительный вывод был бы более сильным, если бы не содержащееся в отчете за 2018 г. упоминание о том, что средний уровень исполнения программ по сравнению с прошлым годом снизился на 1,54 % и составил 87,08 % от годового плана (2017 год – 88,62 %). При этом средства федерального бюджета были освоены на 100 %, областного бюджета – на 92,3 % (2017 год – 91,0 %), местного бюджета – на 83,6 % (2017 год – 86,4 %).

Анализ сводных докладов Свердловской области за 2012–2018 гг. о результатах мониторинга эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов, расположенных на территории Свердловской области, по разделу «Информация по итогам оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления муниципальных образований» показывает: если в 2011 г. городской округ Нижняя Салда занимал восьмое место в своей группе (менее 20 тыс. населения) [9], то в 2018 г. –

3 место в своей группе и 5 место среди всех муниципальных образований области [11].

Удовлетворенность населения жилищно-коммунальными услугами, уровнем организации теплоснабжения (снабжения населения топливом), водоснабжения (водоотведения), электроснабжения, газоснабжения по итогам 2018 г. составила на территории Свердловской области – 79,25 %, а в городском округе Нижняя Салда – 95,55 % [11, с. 79].

Рост указанного показателя более чем на 30 % в сравнении с 2012 г. (удовлетворенность населения деятельностью органов местного самоуправления от числа опрошенных в 2012 г. в Нижней Салде составила 65 % [10]) убедительно доказывает эффективность управленческого курса.

Подведем черту: «движение вверх» еще недавно отстающего муниципального образования было обусловлено рядом факторов. В частности, стратегическим: можно назвать стремление главы городского округа Е. В. Матвеевой все восемь лет работы на своем посту опираться на поддержку населения. С этой целью в городе создавались и развивались институты гражданского общества: общественные советы и комиссии при администрации, работающие на постоянной основе, сумевшие аккумулировать запросы, пожелания и требования граждан.

Принципами работы руководства муниципального образования стали прозрачность и открытость бюджетного процесса, систематическое изложение позиции администрации городского округа в СМИ.

Скажем прямо, органы местного самоуправления могут уменьшить последствия экономического кризиса, но избавить граждан от социальных потрясений способно взаимодействие с региональными властными структурами, а последних – с банками и полноценными федеральными программами.

Важным фактором успеха стало тесное взаимодействие администрации городского округа с Губернатором и Правительством Свердловской области, министерствами как по конкретным направлениям, так и в таком глобальном для муниципального образования вопросе сотрудничестве с «Роскосмосом». Сотрудничество с федеральной структурой должно стать существенным фактором для финансирования жизненно важных социальных объектов для небольшого города, сохранившего объект оборонно-промышленного комплекса. Оно позволило заглянуть в будущее, разработав долгосрочную Стратегию развития муниципального образования, признанную одной из лучших в Свердловской области с точки зрения наполнения и постановки стратегической цели.

Наконец, действенным инструментом регулирования развития округа стал постоянный и самокритичный мониторинг эффективности

реализации муниципальных программ. С учетом того, что данные о мониторинге размещены на сайте, доступном для всех жителей городского округа Нижняя Салда, можно сказать, что и замысел курса местной власти, и его результаты стали частью жизни уральского города.

Мысль Е. В. Матвеевой, высказанная еще в 2014 г. в беседе с одним из авторов этой статьи, о том, что «революция в отдельно взятом городе невозможна, но возможен прорыв», оказалась реализованной в весьма непростое время – 2012–2019 гг.

Нижняя Салда – это только один из многих уральских небольших городов, которые за своей обычностью зачастую скрывают и причастность к великому (например, освоению космоса) и являются частичками оборонного щита России. На таких городах-мастерах и держится Урал.

ЛИТЕРАТУРА

1. Елена Матвеева: мое эго заставляет постоянно идти вперед [электронный ресурс] // Регионы России. 21 октября 2014 г. URL: <https://www.gosrf.ru/news/16508/> (дата обращения: 02.03.2020).

2. Об отчете главы городского округа Нижняя Салда о результатах своей деятельности за 2012 год [электронный ресурс] // Официальный сайт администрации городского округа Нижняя Салда. URL: <http://nsaldago.ru/> (дата обращения: 02.03.2020).

3. Новый хозяин Нижнесалдинского метзавода начал тайно увольнять рабочих [электронный ресурс] // РИА «Новый день». URL: <https://newdaynews.ru/ekb/518881.html> (дата обращения: 02.03.2020).

4. Официальный сайт газеты «Городской вестник» [электронный ресурс]. URL: <https://www.gorodns.ru/novosti/kotel'naja-nimash-smenit-sobstvennika.html> (дата обращения: 02.03.2020).

5. Новые горизонты промышленности [электронный ресурс] // Информационный портал Свердловской области. URL: <http://све.рф/news/munnews/1550/> (дата обращения: 02.03.2020).

6. Конструктивное взаимодействие на благо

людей: Нижняя Салда развивает сотрудничество с областными властями и госкорпорацией «Роскосмос» [электронный ресурс] // МК.ru – Екатеринбург. URL: <https://eburg.mk.ru/social/2019/08/21/konstruktivnoe-vzaimodeystvie-na-bлаго-lyudey-nizhnyaya-salda-razvivaet-sotrudnichestvo-s-oblastnymi-vlastyami-i-goskorporaciy-roskosmos.html> (дата обращения: 01.03.2020).

7. Проект отчета главы городского округа Нижняя Салда о результатах своей деятельности, деятельности администрации городского округа, в том числе о решении вопросов, поставленных Думой городского округа за 2019 год [электронный ресурс] // Сайт Городского округа Нижняя Салда. URL: <http://nsaldago.ru/> (дата обращения: 02.03.2020).

8. Об отчете главы городского округа Нижняя Салда о результатах своей деятельности, деятельности администрации городского округа, в том числе о решении вопросов, поставленных Думой городского округа за 2018 год [электронный ресурс] // Сайт Городского округа Нижняя Салда. URL: <http://nsaldago.ru/> (дата обращения: 02.03.2020).

9. Сводный доклад Свердловской области за 2011 г. о результатах мониторинга эффективно-

сти деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов, расположенных на территории Свердловской области. URL: http://docviewer.yandex.ru/svoddoklad_2011.s/_201991834.pdf (дата обращения 02.03.2020).

10. Сводный доклад Свердловской области за 2012 г. о результатах мониторинга эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов, расположенных на территории Свердлов-

ской области. URL: http://docviewer.yandex.ru/svod_doklad_2012.pdf (дата обращения 02.03.2020).

11. Сводный доклад Свердловской области за 2018 г. о результатах мониторинга эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов, расположенных на территории Свердловской области. URL: http://docviewer.yandex.ru/Downloads/svod/2018828182.doklad_2018.pdf (дата обращения 02.03.2020).

“A REVOLUTION IN A SINGLE CITY IS IMPOSSIBLE. BUT A BREAKTHROUGH IS POSSIBLE” (WHAT CAN THE HEAD OF THE MUNICIPALITY DO IN THE “PERIOD OF SANCTIONS”)

M.A. Feldman

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

L.V. Zueva

Administration of the Nizhnyaya Salda
City District,
Nizhnyaya Salda, Russia

ABSTRACT:

Based on the annual reports of the Nizhnyaya Salda urban district administration, other documents from the website of the Nizhnyaya Salda urban district administration, analytical reports – Consolidated reports of the Sverdlovsk region on the results of monitoring the local authorities efficiency of urban districts and municipal areas, the article draws a conclusion on the results of management activities in the municipality in the 2012–2019 period.

The issues of efficiency of tools to regulate the socio-economic potential development of the Nizhnyaya Salda urban district are considered. It is revealed, that the share of municipal programs with a high degree of efficiency has considerably increased in the urban district, with the share of municipal programs with an average degree of efficiency reduced; the indicator of population satisfaction with housing and communal services, the level of organization of heat, water, electricity and gas supply has obviously increased. Positive changes are largely associated with the ability of the head of the urban Nizhnyaya Salda district E.V. Matveeva, to rely on maximum support of the residents; creation of civil society institutions in the municipality; development and implementation of the urban district development programs. Due to the continuous interaction of the urban district administration with the Government and the Governor of the Sverdlovsk region, it became possible to reach common understanding on a number of measures to improve quality of life in the municipality: to solve the financial problem of the ski base and urban pool building; to get unprecedented funding for the modernization of housing, communal services and roads, to retrofit the central city hospital. The experience of this urban district administration in developing modern system of preschool and school education is identified.

KEYWORDS: municipality, development programs, urban district, population, efficiency, socio-economic.

AUTHORS' INFORMATION:

Mikhail A. Feldman, Dr. Sci. (Historical), Professor, Ural Institute of Management, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, 66, 8 Marta Str., Ekaterinburg, 620144, Russia, feldman-mih@yandex.ru

Lyubov V. Zueva, Administration of the Nizhnyaya Salda City District, 2, Frunze Str., Nizhnyaya Salda, 624742, Russia, zameco_nsalda@mail.ru

FOR CITATION: Feldman M.A., Zueva L.V. "A revolution in a single city is impossible. But a breakthrough is possible" (what can the head of the municipality do in the "period of sanctions") // Municipality: Economics and Management. 2020. № 1 (30). P. 27–42.

REFERENCES

1. Elena Matveeva: my ego constantly makes me move forward [e-resource] // Regions of Russia. October 21, 2014. URL: <https://www.gosrf.ru/news/16508/> (date of reference: 02.03.2020). [Elena Matveeva: moe ego zastavlyaet postoyanno idti vpered [elektronnyy resurs] // Regiony Rossii. 21 oktyabrya 2014 g. URL: <https://www.gosrf.ru/news/16508/> (data obrashcheniya: 02.03.2020).] – (In Rus.)
2. On the report of the head of the Nizhnyaya Salda urban district on the results of activities in 2012 [e-resource] // Official website of the administration of the Nizhnyaya Salda urban district. URL: <http://nsaldago.ru/> (date of reference: 02.03.2020). [Ob otchete glavy gorodskogo okruga Nizhnyaya Salda o rezul'tatakh svoey deyatelnosti za 2012 god [elektronnyy resurs] // Ofitsial'nyy sayt administratsii gorodskogo okruga Nizhnyaya Salda. URL: <http://nsaldago.ru/> (data obrashcheniya: 02.03.2020).] – (In Rus.)
3. The new owner of the Nizhnesaldinsky steel plant began secretly firing workers [e-resource] // RIA "Novyi Den". URL: <https://newdaynews.ru/ekb/518881.html> (date of reference: 02.03.2020). [Novyy khozyain Nizhnesaldinskogo metzavoda nachal tayno uvol'nyat' rabochikh [elektronnyy resurs] // RIA «Novyy den'». URL: <https://newdaynews.ru/ekb/518881.html> (data obrashcheniya: 02.03.2020).] – (In Rus.)
4. The official website of the newspaper City Herald [e-resource]. URL: <https://www.gorodns.ru/novosti/kotel'naja-niimash-smenit-sobstvennika.html> (date of reference: 02.03.2020). [Ofitsial'nyy sayt gazety «Gorodskoy vestnik» [elektronnyy resurs]. URL: <https://www.gorodns.ru/novosti/kotel'naja-niimash-smenit-sobstvennika.html> (data obrashcheniya: 02.03.2020).] – (In Rus.)
5. New horizons of industry [e-resource] // Information portal of the Sverdlovsk region. URL: <http://sve.pф/news/munnews/1550/> (date of reference: 02.03.2020). [Novye gorizonty promyshlennosti [elektronnyy resurs] // Informatsionnyy portal Sverdlovskoy oblasti. URL: <http://sve.pф/news/munnews/1550/> (data obrashcheniya: 02.03.2020).] – (In Rus.)
6. Constructive interaction for the people's benefit: Nizhnyaya Salda to develop cooperation with regional authorities and "Roscosmos" state corporation [e-resource] // MK.ru – Ekaterinburg. URL: <https://eburg.mk.ru/social/2019/08/21/konstruktivnoe-vzaimodeystvie-na-bлаго-lyudey-nizhnyaya-salda-razvivaet-sotrudnichestvo-s-oblastnymi-vlastyami-i-goskorporatsiy-roskosmos.html> (date of reference: 01.03.2020). [Konstruktivnoe vzaimodeystvie na blago lyudey: Nizhnyaya Salda razvivaet sotrudnichestvo s oblastnymi vlastyami i goskorporatsiy «Roskosmos» [elektronnyy resurs] // MK.ru – Ekaterinburg. URL: <https://eburg.mk.ru/social/2019/08/21/konstruktivnoe-vzaimodeystvie-na-bлаго-lyudey-nizhnyaya-salda-razvivaet-sotrudnichestvo-s-oblastnymi-vlastyami-i-goskorporatsiy-roskosmos.html> (data obrashcheniya: 01.03.2020).] – (In Rus.)
7. The draft report of the head of the Nizhnyaya Salda urban district on the results of their activity, the activities of the urban district administration, including solutions to issues raised by the Duma of the urban district in 2019 [e-resource] // Website of the Nizhnyaya Salda urban district. URL: <http://nsaldago.ru/> (date of reference: 02.03.2020). [Proekt otcheta glavy gorodskogo okruga Nizhnyaya Salda o rezul'tatakh svoey deyatelnosti, deyatelnosti administratsii gorodskogo okruga, v tom chisle o reshenii voprosov, postavlennykh Dumoy gorodskogo okruga za 2019 god [elektronnyy resurs] // Sayt Gorodskogo okruga Nizhnyaya Salda. URL: <http://nsaldago.ru/> (data obrashcheniya: 02.03.2020).] – (In Rus.)

8. On the report of the head of the Nizhnyaya Salda urban district on the results of their activity, the activities of the urban district administration, including solutions to issues raised by the Duma of the urban district in 2018 [e-resource] // Website of the Nizhnyaya Salda urban district. URL: <http://nsaldago.ru/> (date of reference: 02.03.2020). [Ob otchete glavy gorodskogo okruga Nizhnyaya Salda o rezul'tatakh svoey deyatel'nosti, deyatel'nosti administratsii gorodskogo okruga, v tom chisle o reshenii voprosov, postavlennykh Dumoy gorodskogo okruga za 2018 god [elektronnyy resurs] // Sayt Gorodskogo okruga Nizhnyaya Salda. URL: <http://nsaldago.ru/> (data obrashcheniya: 02.03.2020).] – (In Rus.)

9. Consolidated report of the Sverdlovsk region for 2011 on the results of monitoring the efficiency of local authorities in urban districts and municipal districts located in the territory of the Sverdlovsk region. URL: http://docviewer.yandex.ru/svoddoklad_2011.s/_201991834.pdf (date of reference: 02.03.2020). [Svodnyy doklad Sverdlovskoy oblasti za 2011 g. o rezul'tatakh monitoringa effektivnosti deyatel'nosti organov mestnogo samoupravleniya gorodskikh okrugov i munitsipal'nykh rayonov, raspolozhennykh na territorii Sverdlovskoy oblasti. URL: http://docviewer.yandex.ru/svoddoklad_2011.s/_201991834.pdf (data obrashcheniya 02.03.2020).] – (In Rus.)

10. The consolidated report of the Sverdlovsk region for 2012 on the results of monitoring the efficiency of local authorities in urban districts and municipal districts located in the territory of the Sverdlovsk region. URL: http://docviewer.yandex.ru/svod_doklad_2012.pdf (date of reference: 02.03.2020). [Svodnyy doklad Sverdlovskoy oblasti za 2012 g. o rezul'tatakh monitoringa effektivnosti deyatel'nosti organov mestnogo samoupravleniya gorodskikh okrugov i munitsipal'nykh rayonov, raspolozhennykh na territorii Sverdlovskoy oblasti. URL: http://docviewer.yandex.ru/svod_doklad_2012.pdf (data obrashcheniya 02.03.2020).] – (In Rus.)

11. Consolidated report of the Sverdlovsk region for 2018 on the results of monitoring the efficiency of local authorities of urban districts and municipal districts located in the territory of the Sverdlovsk region. URL: http://docviewer.yandex.ru/Downloads/svod/2018828182.doklad_2018.pdf (date of reference: 02.03.2020). [Svodnyy doklad Sverdlovskoy oblasti za 2018 g. o rezul'tatakh monitoringa effektivnosti deyatel'nosti organov mestnogo samoupravleniya gorodskikh okrugov i munitsipal'nykh rayonov, raspolozhennykh na territorii Sverdlovskoy oblasti. URL: http://docviewer.yandex.ru/Downloads/svod/2018828182.doklad_2018.pdf (data obrashcheniya 02.03.2020).] – (In Rus.)

ГОТОВНОСТЬ К ИЗМЕНЕНИЯМ В МЕСТНОМ САМОУПРАВЛЕНИИ КРУПНЫХ ГОРОДОВ

УДК: 352:323.2(1-21)

ББК: 66.3(2Рос),124

ГРНТИ: 82.13.37

Код ВАК: 08.00.05

В.А. Баринов

Российский экономический университет имени Г.В. Плеханова,

Москва, Россия

AuthorID: 694151

АННОТАЦИЯ:

В статье изложены элементы теории участия населения в осуществлении местного самоуправления, включение местного самоуправления в систему публичной власти и изменение экономической основы муниципального управления. На основании социологических исследований реального положения с местным самоуправлением по крупным городам выявлены преграды развития местного самоуправления. Исследованы преграды, связанные со слабым уровнем управления процессами вовлечения со стороны администрации местных органов управления.

Внимание сфокусировано на вопросах организации информирования населения и обратной связи администрации по предложениям активных граждан. Рассмотрены меры по устранению барьера низкого уровня организации информирования местного населения. Изучены факторы и условия совершенствования принятия управленческих решений администрации муниципальных органов, основанных на обратной связи по предложениям активных граждан. Установлено, что отсутствие обратной связи не только снижает качество принимаемых решений, но и во многом снижает мотивацию граждан по совершенствованию своего жизненного пространства.

Предложен комплекс мер по организации работы с мнением активных граждан в системе муниципального управления. Комплекс охватывает три группы вопросов: 1) дифференцированную работу по группам населения; 2) меры по разрешению спорных моментов и отсеивание деструктивных предложений; 3) систему управления, мотивирующую граждан к активности и контролю реализации принятых решений по их предложениям.

Рассмотрены перспективы развития самоуправления в направлении повышения его инновационного уровня. Предложена методология живых лабораторий для использования достижений мировой и отечественной практики для реализации на уровне местного самоуправления. Рассмотрены вопросы изменения требований к уровню квалификации аппарата управления местного самоуправления для формирования и реализации проектов совершенствования среды обитания населения, опирающихся на мнения граждан в условиях цифровой трансформации.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: гражданское участие, местное самоуправление, социальные практики, информационная инфраструктура, обратная связь, эффективность муниципального управления, цифровизация.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ:

Владимир Александрович Баринов, доктор экономических наук, профессор, Российский экономический университет имени Г.В. Плеханова,
125438, Россия, г. Москва, 3-й Лихачевский пер., 7, barinovva47@gmail.com
ORCID: 0000-0003-2770-9282

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ: Баринов В.А. Готовность к изменениям в местном самоуправлении крупных городов // Муниципалитет: экономика и управление. 2020. № 1 (30). С. 43–53.

Введение

На заседании Совета по развитию местного самоуправления в Красногорске 30 января 2020 г. Президент РФ сделал ряд предложений по развитию местного самоуправления. В числе важнейших мер, направленных на качественное повышение результативности местного самоуправления можно выделить следующие.

Изменение статуса местного самоуправления и муниципальных образований. Вертикаль федеральной исполнительной власти предлагается дополнить органами местного самоуправления (МСУ). Это предложение устраняет разделение органов самоуправления и государственной власти, установленной Конституцией РФ. Подобное предложение вводит централизованное управление, которое для условий разнообразия экономических, социальных и природных условий регионов нашей страны представляет наиболее эффективный механизм регулирования. Это положение, прежде всего, относится к процессам доведения усилий федеральной власти по улучшению жизни простых граждан.

Формирование единой системы публичной власти предполагает изменение финансового обеспечения МСУ. Так, в настоящее время экономическую основу местного самоуправления составляют местный бюджет, местные налоги (сборы) и муниципальная собственность. Такое положение, действующее более 20 лет, привело к существенным различиям по регионам в условиях жизни граждан, включая здравоохранение, детские учреждения, местные дороги и др. Качественным изменением будет реализации предложений Президента РФ о введении государственных гарантий финансирования муниципалитетов. Комплексное решение проблем должно найти в основах государственной политики в

области местного самоуправления до 2030 года. По поручению Президента РФ начата работа над проектом этого документа.

Новое положение, связанное с исполнением роли составной части государственного управления и иного обеспечения ресурсами местного самоуправления, по содержанию представляет новацию для МСУ. Её освоение и достижение ожидаемых результатов предполагает определенный уровень готовности как системы управления, так и ее работников.

Актуальность проблемы. Реализация Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» создала условия для активной деятельности населения на своей территории для решения вопросов местного значения. Дополнение введенных прав финансовыми гарантиями от государства повышает ответственность МСУ за принимаемые решения. Эти общие положения должны подкрепляться профессиональным управлением не только в развитии стратегических подходов к самоуправлению, но и в широком применении методов управления проектами в вопросах совершенствования зоны проживания.

Осуществление рассмотренного изменения статуса и финансового обеспечения МСУ предполагает анализ реальной эффективности в условиях, определенных в Федеральном законе № 131-ФЗ. В силу того что деятельность самоуправления тесно связана с муниципальными органами управления, необходимо установить причины недостаточной эффективности и преграды с позиции не только исполнения ролей каждого из участников отношений, но и их взаимодействия. Речь идет о выяснении причин недостаточной вовлеченности и активности граждан в решении вопросов местного значения. Это с одной стороны. С другой — на основе результатов анализа, а также привле-

чения инструментов и подходов, применяемых в теории управления изменениями в социально-экономических системах, предложить систему работы с населением в рамках использования норм, заложенных в Федеральном законе № 131-ФЗ.

В проблеме готовности МСУ к восприятию нового положения в системе государственного управления имеется много аспектов: система управления, принятия и реализации управленческих решений; качество администрирования и квалификация кадров аппарата управления; уровень организации работы с населением и вовлечение в самоуправление. Акцент внимания на исследовании вопросов вовлечения населения в самоуправление обусловлен, прежде всего, устранением административных барьеров в проявлении активности граждан в решении вопросов повышения уровня комфортности проживания на своей территории. Актуальность задачи вовлечения определяется большим потенциалом активности граждан для повышения эффективности МСУ.

Здесь можно выделить следующие составляющие потенциала эффективности. Во-первых, использование интеллекта граждан, способности не только видеть проблему с разных сторон, но и выявить возможные преграды и риски. Во-вторых, население является потребителем результатов совершенствования комфортности жизни, проекта по конкретному вопросу ее улучшения. Граждане заинтересованы в высоком качестве решений сложившихся проблем. В-третьих, интерес самих граждан мотивирует в действиях по постоянному контролю за реализацией проекта, достижением его целей. Каждое из рассмотренных составляющих приносит специфические результаты, эффекты. Создание условий для реализации рассмотренных составляющих потенциальных эффектов и представляет содержание специфической задачи создания современной МСУ.

С этих позиций далее будет проведен анализ реального состояния и передового опыта организации процессов вовлечения граждан в МСУ. Основной акцент сделан на выявлении готовности этой стороны деятельности самоуправления и предложении рекомендаций по рациональной организации процессов ра-

боты с населением на муниципальном уровне в крупных городах.

Целью исследования было обобщение результатов исследований и передового опыта по осуществлению местного самоуправления в период 2015–2019 гг. населением крупных городов, выявление управленческих проблем и предложения для повышения уровня готовности к эффективному выполнению новой роли МСУ в современных условиях цифровизации.

Методология и методика. В исследовании авторы в качестве базовых приняли логический и системный подходы, метод моделирования социальных объектов, изучение документальных источников, контент-анализ прессы и электронных средств массовой информации и коммуникации, анализ официальных документов, анализ официальных сайтов, научные труды отечественных и зарубежных исследователей в области социологии и муниципального управления.

Обсуждение и проблема

Включение самоуправления в систему государственного управления предполагает включение активности населения для решения государственных проблем власти по повышению качества жизни. Эта проблема связана с созданием социальных практик в рамках действующих институтов. Современное состояние мирового развития по мнению авторов характеризуется следующими глобальными процессами: технологический прогресс, инновационный тип развития во всех областях бизнеса и общества, информационный взрыв, цифровизация всех сторон жизни, несущая высокие риски личной безопасности.

Выделим мнения некоторых ученых, релевантных рассматриваемой проблеме местного самоуправления. Так, М.Ю. Барбашин утверждает, что «изучение социальных свойств институтов необходимо для повышения качества осуществляемой экономической политики, поскольку только понимая ограничения, в соответствии с которыми институты имплементируются в пространство действий и отношений, можно предложить практики, способные трансформировать поведение людей» [1]. А.Б. Гофман исследует характер развития современных информационных процессов в об-

ществе (глобализация, фрагментация, приближение технологического прогресса к состоянию невозможности сделать всё без ничего, неустойчивость, турбулентность и т.п.), их хаотичности, а также отсутствие признаков управления. Важным выводом является необходимость выработки мер и механизмов по управлению социальными явлениями в инновационных процессах, которые выстраиваются на системной основе [2, с. 143].

Другой острой проблемой современности является ориентация человека в информационном взрыве. В ряду вопросов информационной безопасности стоит проблема выявления истинной информации в море фейков (от англ. *fake* подделка). Проблему выявления социальной природы информационной безопасности возможно решить только при выработке целостного представления этого явления, включая такие пространства, как ориентация в группе угроз, генерируемых мировой сетью. Необходимость целостного подхода к этой проблеме доказывает Т.В. Владимирова [3, с. 47].

Определенный вклад вносят и зарубежные исследователи социальных и технологических инноваций. Традиционно западные специалисты видят только недостатки в наших устремлениях. Так, американский социолог А. Росса на основе анализа тенденций процессов роботизации не видит в нашей стране игрока на рынке робототехники. На этом основании делается вывод о глубоком отставании отечественной промышленности как в вопросах модернизации, так и высокотехнологичных производств [4, с. 41]. При этом автор не учитывает тенденции роботизации в США и, в частности, резкое сокращение темпов внедрения роботов в промышленности [5].

Вместе с тем, первые итоги реализации Национального проекта «Цифровая экономика» за 2019 г. показывают определенные сдвиги в развитии основных направлений цифровизации: искусственный интеллект, интернет-вещи, дополненная реальность, квантовые вычисления, применение технологий распределенного реестра и др. Эти направления изменений коснутся не только бизнеса, но и всего общества, изменят поведение людей. С этих позиций изучение социологии разных

аспектов нашей жизни, изменения поведения граждан на уровне муниципальных образований позволит выработать механизмы управления, ориентированные не только на экономическую, но и на социальную эффективность, повышение качества жизни простых граждан.

Ключевым направлением в теоретическом осмыслении подобных процессов является постоянный анализ теоретических моделей и их пересмотр и приближение к реальному поведению изучаемого объекта. Более того, выработка моделей, полно отражающих реальные процессы МСУ, необходима для широкого круга практических вопросов. Речь идет о разработке способов диагностики уровня готовности населения и администрации самоуправления к преобразованиям, рассмотренным выше. Ключевым вопросом здесь является определение возможностей МСУ эффективно использовать средства, направляемые адресно из федерального центра.

Результаты исследования

В решении вопросов повышения уровня комфортного проживания, формирования механизмов работы администрации МСУ с населением уже наработан определенный опыт. Речь идет о Центрах управления регионом (ЦУР), созданных в Красногорске, Татарстане, Москве и еще нескольких регионах. Подобные системы управления, базирующиеся на современных цифровых технологиях, но с меньшей функциональной нагрузкой, работают в Ярославле, Туле и др. городах. Разработанные системы управления, базирующиеся на ЦУР, стали важным элементом эффективного механизма оперативного реагирования администрации на запросы неравнодушных и инициативных граждан. Важной характеристикой этих систем является широкое использование цифровых технологий, специализированных цифровых платформ и приложений, ориентированных на задачи управления комплексом объектов муниципального ведения.

Важным рубежом в деле преобразования зоны проживания станет реализация Национального проекта «Жильё и городская среда». В рамках проекта Минстроем России приняты программы в этом направлении. Примером служит Федеральный проект «Формирование комфортной городской среды». Для

совершенствования среды проживания Минстроем разработан специальный инструмент. Речь идет о методике формирования индекса качества городской среды, введенной Распоряжением Правительства РФ от 23.03.2019 № 510-р. Результаты первого расчета индекса опубликованы 1 ноября 2019 г.

Однако, в целом по стране в развитии самоуправления, определяемого положениями Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», остается много проблем. Социологические исследования по Курской, Белгородской и Ленинградской областях, Екатеринбургу и Свердловской области показали наличие ряда проблем, препятствующих становлению самоуправления и активному участию граждан в совершенствовании организации и комфортности среды проживания [6, с. 297].

Общую картину можно охарактеризовать как пассивность населения в использовании возможностей принятия участия в решении вопросов местного значения. С другой стороны, реализация Федерального закона № 131-ФЗ привело к сокращению по стране количества муниципальных образований и численной представленности населения в органах управления. Сокращение числа муниципальных образований продиктовано чаще объективными условиями районирования и предполагает качественное изменение эффек-

тивности работы администраций и активизацию МСУ [7].

Для выработки рекомендаций по совершенствованию организации МСУ автор ограничил объект исследования муниципальными образованиями города-миллионника Екатеринбурга. Такой подход позволит выявить особенности процессов управления развитием самоуправления в крупном промышленном городе и выработать соответствующие рекомендации. Это с одной стороны. С другой — на примере анализа положения в реализации норм Федерального закона № 131-ФЗ, апробируем методический подход к системному совершенствованию управления МСУ в крупном промышленном городе в рамках управления регионом в части инструментов работы с населением по решению вопросов местного значения. Крупные города обладают высоким интеллектуальным потенциалом населения, а также возможностями привлечения к сложным проблемам специалистов и ученых из вузов. Далее будут использованы результаты исследований проведенных для других целей, но они при рассмотрении с позиции теории управления изменениями в социально-экономических системах позволяют получить рекомендации по системному совершенствованию управления МСУ в крупном промышленном городе. Результаты указанных исследований после обработки для целей выявления преград и повышения эффективности МСУ исследования приведены в таблице 1.

Таблица 1 – Преграды повышения эффективности управления в системе МСУ

Наименование преграды	Направления активности граждан	Дифференцированная оценка (% ответивших респондентов)
1. Система информационного обеспечения процессов самоуправления	1.1. Уровень использования форм осуществления МСУ	Обращение граждан в органы МСУ – 28.7 Публичные слушания – 16.6 Опрос граждан – 17.5 Правотворческая инициатива – 4.0
	1.2. Уровень информированности населения о возможных формах участия	Не знают, что такое самоуправление – 66.9 Не знают о существовании МСУ – 60.8
2. Компетенции граждан в разработке и реализации управленческих решений в МСУ	2.1 Уровень знаний граждан о возможностях МСУ в решении вопросов местного значения	Опыт участия в МСУ – 2.0 Не представляют целей и возможностей МСУ – 60.8

Источник: Рассчитано автором по [8, 9, 10].

Результаты социологических исследований по Екатеринбургу показали большой разброс в использовании форм осуществления местного самоуправления: от 28,7 % (обращение граждан в органы самоуправления) до 4,0 % респондентов (правотворческая инициатива). Такие формы участия, как «опрос граждан» и «публичные слушания», информация по которым является ключевой для принятия решений на местном уровне, отмечены 17,5 % и 16,6 % соответственно [8].

Иными словами, в целом администрация в выработке своих решений ориентируется на мнения граждан. Вместе с тем, открытым остается вопрос о том, в какой части происходит подобная ориентация и как оценивает население результаты принимаемых решения.

Другой проблемой активизации участия граждан в МСУ является низкий уровень информированности населения о формах возможного участия (66,9 % респондентов не знает, что такое местное самоуправление) [8]. Отметим, что оценка уровня информированности населения показывает только результат работы администрации в организации работы по вопросам развития самоуправления и не раскрывают причины.

Исследования в Екатеринбурге концентрировали внимание только на количественной стороне используемых форм участия населения, однако проблема стоит шире. Необходимо рассматривать в комплексе вопросы содержания и форм передачи сообщений и организацию информационной работы.

Во-первых, эффективность информационного сообщения, т.е. вызов определенной реакции читателя, складывается из многих составляющих. Среди них не только периодичность, содержание, и, в частности, содержание мероприятия, форма представления и др. Основными темами информационных сообщений в процессе становления самоуправления должны стать: разъяснения о содержании самоуправления, передовом опыте в российских городах и поселках, передовиках; выступления специалистов разных отраслей знаний — от юристов, управленцев, финансистов и руководителей муниципальных органов до психологов.

Во-вторых, особое место в повышении эффективности информационной работы занимает уровень ее организации, а также содержание комплекса мер по вовлечению граждан. Речь идет о таких мероприятиях, как модернизация информационного и официального порталов города, осуществление коммуникации через социальные сети, городские конкурсы, введение постоянно действующей службы по онлайн-консультациям. Эффективность подобного направления работ определяется ее дифференциацией для разных возрастных групп и подбором соответствующих методов.

Итак, одной из важнейших задач массового вовлечения граждан в систему самоуправления является решение комплекса вопросов по организации информирования граждан.

Создание системы информирования можно принять за первый шаг в организации массового вовлечения населения в систему самоуправления.

Указанные выше исследования как в Екатеринбурге, так и в других городах и областях указывают на негативное влияние слабой обратной связи со стороны администрации на активность граждан. Более того, отсутствие обратной связи привело к разрушению не только доверия населения к администрации города, но и уверенности в том, что можно добиться изменений. Косвенно такой разворот событий увеличивает разрыв между властью и населением, усиливает негативное воздействие даже небольших проявлений закрытости власти. Коммуникация между институциональными формами властных и гражданских структур в публичном пространстве рассматривается исследователями как инструмент реформирования и развития властных институтов, прежде всего, на местном уровне [9].

Исследование показало, что население не только слабо представляет цели, задачи и возможности организации самоуправления, но и не знает о его существовании (более 60 % респондентов). Исследование Института социологии РАН отмечает крайне низкий уровень участия: «Лишь 2 % респондентов имели в последнее время опыт участия в работе органов местного самоуправления» [10, с. 64].

Эффективным рычагом вовлечения горожан является постановка систематической ра-

боты с их предложениями. Содержательную работу с данным сервисом должен курировать отдел по работе с обращениями граждан администрации города (условное название). Обязательным условием должны стать подготовка ответа или разъяснение причин отказа в реализации предложения (установление обратной связи). Более того, исполнение предложения должно состояться в рационально короткие сроки. Граждане должны убедиться в реальной своей помощи в улучшении территории проживания. Подобная организация работы с предложениями граждан на практике положительно влияет на их мотивацию к выработке конструктивных предложений.

Характер изменений, связанных с введением института местного самоуправления для россиян, а также анализ реального состояния позволяет провести определенные аналогии с содержанием и процессами освоения крупных новаций. Для внедрения крупных новаций, формирования системы мер и эффективной организации процессов ключевыми являются две группы вопросов [11, с. 48–49].

Во-первых, совершенствование организации переходных процессов. Это, прежде всего, организация комплекса мер по переводу системы отношений в новое качество. Основной качественной характеристикой новых отношений является выстраивание развитых форм сотрудничества администрации и территориального общественного самоуправления. Ключевой идеей развития администрирования и аппарата МСУ служит, с одной стороны, создание условий для комфортной жизни граждан — главных пользователей их услуг. С другой, — включение активности населения, их предложений для выработки лучших способов решения проблем территориального обустройства и развития поселения. Решение этих задач связано не только с профессиональной организацией этих процессов, но и с формированием клиентоориентированности в работе аппарата администрации. Известны также требования и способы контроля за уровнем квалификации работников аппарата администрации для реализации рассмотренной ориентации [12].

Во-вторых, освоение современных методов генерации и апробирования новых идей и подходов к проектам совершенствования среды

обитания. Речь идет о таких методах, как Живые лаборатории (*living lab*), реализованных в Томске. Отметим, что томский опыт, органически охвативший направление «Умные технологии» и инновационные бизнес-модели (SmartCity), лег в основу руководства по созданию общественных пространств университетов, разработанного Агентством стратегических инициатив [13].

Выявленные преграды в процессах включения потенциала активности граждан, а также обобщение практики томского проекта совершенствования жизненного пространства позволяют сформировать рекомендации по организации работы с населением. Среди основных направлений по включению мнения активных граждан в совершенствование уровня комфортности жизни можно выделить следующие:

- создание удобных условий для участия и учета мнения отдельных жителей территории муниципального образования;

- разработка понятной процедуры отсеивания непроверенных вопросов, с тем чтобы концентрировать внимание на содержании проекта и его эффективной реализации;

- пропаганда способов участия граждан в решении вопросов МСУ через информационные и официальные порталы города, коммуникацию посредством социальных сетей (модель «активный гражданин»), городские конкурсы, введение постоянно действующей службы по онлайн-консультациям (через интернет);

- введение практики проведения локальных экспериментов в рамках реализации проекта, созданного с участием населения. Подобная работа необходима для отбора наиболее эффективных методов решения проблем, накопления передового опыта;

- создание системы информирования населения о результатах по этапам реализации проекта в режиме реального времени;

- разработка процедуры разрешения споров, возникших по поводу услуги, представленной через Интернет (онлайн), в режиме реального общения с представителями администрации;

- охват всех групп населения, особенно выпадающим группам из цифровизации в про-

ектах изменений: малообеспеченные, инвалиды, пожилые, мигранты (только для городов);

— разработка предложений по формированию доверия к проектировщикам и реализаторам проекта изменений (необходимо для управления поведением людей в условиях неопределенности и неудачных экспериментов).

Предлагаемые направления развивают формы работы, установленные Федеральным законом № 131-ФЗ и опираются на широкое использование возможностей современных ИКТ.

Выводы и рекомендации

Итак, для МСУ Екатеринбурга задачу повышения уровня готовности к реализации новации в виде результативного исполнения новой роли МСУ в системе госуправления необходимо решать в двух направлениях: 1) устранение управленческих ошибок в организации процессов вовлечения, снятия преград в проявлении активности граждан; 2) организация системы информирования населения и реализации мер по постоянно действующей обратной связи в вопросах реализации предложений граждан.

Недостаточный уровень организации деятельности по этим направлениям указывает на слабости всей системы муниципального управления, а также низкий уровень использования потенциала активности граждан.

Такое положение представляет современный стартовый уровень качества муниципального управления для решения задач включения МСУ в систему государственного управления. Намеченное направление совершенствования госуправления нацелено на усиление результативности расходования средств на повышение качества жизни простых граждан. Достижение ожидаемых результатов от подобных мер объективно предполагает качественные изменения в системе муниципального управления. Только в этих условиях предусмотренное введение госгарантий финансирования МСУ способно принести ожидаемые результаты.

С другой стороны, реализация потенциала становится возможной при масштабном освоении современных методов управления администрацией муниципальных органов, прежде всего, в вопросах включения активности населения в разработку и принятие решений и контроль исполнения проектов по созданию комфортных условий проживания.

Совершенствование МСУ в этом направлении создает потенциал для расширения использования современных методов работы, основанных на цифровых технологиях и производительных ИКТ. Отметим, что современные электронные коммуникации обладают огромным потенциалом реализации принципов гласности, открытости, объективной оценки через интернет-опросы гражданских проектов и инициатив. Широкое использование электронных коммуникаций служит необходимой составной частью технического обеспечения процессов реформирования МСУ. Ожидаемые эффекты от выстраивания вертикали публичной власти наступят только при включении социальной активности жителей городов и поселений.

Обеспечение эффективности в подобных направлениях работ требует изменения стиля работы администрации в сторону острой ориентации на потребности граждан. Реализация предстоящих задач, выполнения задач самоуправления в новой системе государственного управления, расширенного использования современных ИТ и ИКТ предполагает качественное изменение требований к квалификации кадров аппарата администрации. Для разработки системы мер требуется исследование комплекса вопросов разработки, принятия и реализации решений в условиях активного вовлечения граждан в работу МСУ. Развитие форм и содержания взаимодействия МСУ и муниципальных органов власти в направлении освоения теоретически обоснованных способов организации управления создает потенциал для системного перехода к стратегическому управлению экономикой региона.

ЛИТЕРАТУРА

1. Барбашин М.Ю. Социальные свойства институтов // Социологические исследования. 2018. № 2. С. 26–34.
2. Гофман А.Б. Слишком быстро? Культура замедления в современном мире // Социологические исследования. 2017. № 10. С. 141–150.
3. Владимирова Т.В. Социальная природа информационной безопасности. М.: Науч. обозрение, 2014.
4. Росс А. Индустрии будущего / пер. с англ. М.: АСТ, 2017.
5. International Federation of Robotics [электронный ресурс] // Press Contact IFR. URL: <http://www.ifr.org/Newsroom> (дата обращения: 10.02.2020).
6. Колпина Л.В. Гражданская активность населения старшего поколения на местном уровне // Мониторинг общественного мнения : Экономические и социальные перемены. 2018. № 4. С. 293–308.
7. Васильева Е.И., Гусельникова О.Ю. Проблемы развития местного самоуправления [электронный ресурс] // Муниципалитет: экономика и управление. 2018. № 4 (25). URL: <http://municipal.uara.ru/issue/2018/04> (дата обращения: 25.12.2019).
8. Зерчанинова Т.Е., Тарбеева И.С. Социальные практики участия населения города в местном самоуправлении [электронный ресурс] // Муниципалитет: экономика и управление. 2018. № 3 (24). URL: <http://municipal.uara.ru/issue/2018/03> (дата обращения: 20.01.2020).
9. Дуран Т.В., Ханипова И.Т. Оценка населением прозрачности органов исполнительной власти Свердловской области [электронный ресурс] // Вопросы управления. 2016. № 6. URL: <http://vestnik.uara.ru/issue/2016/06/12> (дата обращения: 20.01.2020).
10. Петухов Р.В. Локальные сообщества и гражданский активизм // Мониторинг общественного мнения: экономические и социальные перемены. 2014. № 4. С. 62–69.
11. Баринов В.А. Теория менеджмента: Учебник. М.: НИЦ «ИНФРА-М», 2014.
12. Леонтьева В.В. Клиентоориентированный подход при оказании муниципальных услуг [электронный ресурс] // Муниципалитет: экономика и управление. 2018. № 2 (23). URL: <http://municipal.uara.ru/issue/2018/02> (дата обращения: 15.01.2020).
13. Живая лаборатория Smart City в Томске [электронный ресурс] // ГК Геоскан. URL: <https://www.geoscan.aero.ru/blog/zhivaya-laboratoriya-smart-city-v-tomske> (дата обращения: 18.01.2020).

PREPAREDNESS TO CHANGES OF LOCAL GOVERNMENT IN MAJOR CITIES

V.A. Barinov

Plekhanov Russian University of Economics,
Moscow, Russia

ABSTRACT:

The article describes elements of the theory of population participation in local government, involvement of local government in the public authority system and changes in the municipal government economic framework. The sociological research of the real state of things in the local government of major cities revealed certain obstacles to the local government development. Limitations associated with the weak level of involvement processes management of administration of the local government are researched.

The focus is on issues of organizing public awareness and administration feedback on active citizens' proposals. Measures to remove the barrier of the low organization level of local population informing are considered. Factors and conditions for improving the executive decision-making

of the administration of municipal authorities based on feedback on the active citizens' proposals are studied. It was found that the lack of feedback does not only reduce the quality of decisions made, but also largely reduces the citizens' motivation to improve their living space.

A set of measures is revealed for addressing the active citizens' opinions in the municipal administration system. The complex covers three groups of issues: 1) differentiated work by population groups; 2) measures to resolve controversial issues and cut off destructive ideas; 3) a management system encouraging citizens' active position, also in monitoring the implementation of measures initiated by them.

The prospects of self-government development in terms of increasing its innovative level are considered. The living lab methodology for employing the foreign and domestic achievements to implement at the local government level is proposed. The paper discusses issues of the changing requirements to the qualification level of the local government administration staff for the development and implementation of projects to improve the living environment of the population, based on the citizens' opinions under digital transformation.

KEYWORDS: civil participation, local government, social practices, information infrastructure, feedback, municipal administration efficiency, digitization.

AUTHORS' INFORMATION:

Vladimir A. Barinov, Dr. Sci. (Economical), Professor, Plekhanov Russian University of Economics, 7, 3rd Likhachyovsky Lane, Moscow, 125438, Russia, barinovva47@gmail.com
ORCID: 0000-0003-2770-9282

FOR CITATION: Barinov V.A. Preparedness to changes of local government in major cities // Municipality: Economics and Management. 2020. № 1 (30). P. 43–53.

REFERENCES

1. Barbashin M.Yu. Social properties of institutions // Sociological studies. 2018. No. 2. Pp. 26–34. [Barbashin M.Yu. Sotsial'nye svoystva institutov // Sotsiologicheskie issledovaniya. 2018. № 2. S. 26–34.] – (In Rus.)
2. Hoffman A.B. Too fast? Culture of slowdown in the modern world // Sociological studies. 2017. No. 10. Pp. 141–150. [Goľman A.B. Slishkom bystro? Kul'tura zamedleniya v sovremennom mire // Sotsiologicheskie issledovaniya. 2017. № 10. S. 141–150.] – (In Rus.)
3. Vladimirova T.V. The social nature of information security. Moscow: Scientific Review, 2014. [Vladimirova T.V. Sotsial'naya priroda informatsionnoy bezopasnosti. M.: Nauch. obozrenie, 2014.] – (In Rus.)
4. Ross A. Industries of the future / trans. from English. Moscow: AST, 2017. [Ross A. Industrii budushchego / per. s angl. M.: AST, 2017.] – (In Rus.)
5. International Federation of Robotics [e-resource] // Press Contact IFR. URL: <http://www.ifr.org/Newsroom> (date of reference: 10.02.2020). – (In Eng.)
6. Kolpina L.V. Civil activity of the senior generation at local level // Monitoring of public opinion: Economic and social changes. 2018. No. 4. Pp. 293–308. [Kolpina L.V. Grazhdanskaya aktivnost' naseleniya starshego pokoleniya na mestnom urovne // Monitoring obshchestvennogo mneniya : Ekonomicheskie i sotsial'nye peremeny. 2018. № 4. S. 293–308.] – (In Rus.)
7. Vasilieva E.I. Gusel'nikova O.Yu. Problems of local government development [e-resource] // Municipality: Economics and Management. 2018. No. 4 (25). URL: <http://municipal.uapa.ru/issue/2018/04> (date of reference: 25.12.2019). [Vasil'eva E.I., Gusel'nikova O.Yu. Problemy razvitiya mestnogo samoupravleniya [elektronnyy resurs] // Munitsipalitet: ekonomika i upravlenie. 2018. № 4 (25). URL: <http://municipal.uapa.ru/issue/2018/04> (data obrashcheniya: 25.12.2019).] – (In Rus.)
8. Zerchaninova T.E., Tarbeeva I.S. Social practices of participation of the city population in local government [e-resource] // Municipality: Economics and Management. 2018. No. 3 (24). URL: <http://municipal.uapa.ru/issue/2018/03> (date

of reference: 20.01.2020). [Zerchaninova T.E., Tar-beeva I.S. Sotsial'nye praktiki uchastiya naseleniya goroda v mestnom samoupravlenii [elektronnyy resurs] // Munitsipalitet: ekonomika i upravlenie. 2018. № 3 (24). URL: <http://municipal.uapa.ru/issue/2018/03> (data obrashcheniya: 20.01.2020).] – (In Rus.)

9. Duran T.V. Khanipova I.T. Assessment of the Sverdlovsk regional executive bodies transparency by the population [e-resource] // Management Issues. 2016. No. 6. URL: <http://vestnik.uapa.ru/issue/2016/06/12> (date of reference: 20.01.2020). [Duran T.V., Khanipova I.T. Ot-senka naseleniem transparentnosti organov ispol-nitel'noy vlasti Sverdlovskoy oblasti [elektronnyy resurs] // Voprosy upravleniya. 2016. № 6. URL: <http://vestnik.uapa.ru/issue/2016/06/12> (data obrashcheniya: 20.01.2020).] – (In Rus.)

10. Petukhov R.V. Local communities and civil activism // Monitoring of public opinion: economic and social changes. 2014. No. 4. Pp. 62–69. [Petukhov R.V. Lokal'nye soobshchestva i grazhdanskiy aktivizm // Monitoring obshchestvennogo mneniya: ekonomicheskie i sotsial'nye peremeny. 2014. № 4. S. 62–69.] – (In Rus.)

11. Barinov V.A. Management Theory: course-book. Moscow: NIC INFRA-M, 2014. [Barinov V.A. Teoriya menedzhmenta: Uchebnik. M.: NITs «INFRA-M», 2014.] – (In Rus.)

12. Leontieva V.V. Customer-centered approach in municipal services provision [e-resource] // Municipality: Economics and Management. 2018. No. 2 (23). URL: <http://municipal.uapa.ru/issue/2018/02> (date of reference: 15.01.2020). [Leont'eva V.V. Klientoorientirovanny podkhod pri okazanii munitsipal'nykh uslug [elektronnyy resurs] // Munitsipalitet: ekonomika i upravlenie. 2018. № 2 (23). URL: <http://municipal.uapa.ru/issue/2018/02> (data obrashcheniya: 15.01.2020).] – (In Rus.)

13. Living Smart City lab in Tomsk [e-resource] // GK Geoskan. URL: <https://www.geoscan.aero/ru/blog/zhivaya-laboratoriya-smart-city-v-tomske> (date of reference: 18.01.2020). [Zhivaya laboratoriya Smart City v Tomske [elektronnyy resurs] // GK Geoskan. URL: <https://www.geoscan.aero/ru/blog/zhivaya-laboratoriya-smart-city-v-tomske> (data obrashcheniya: 18.01.2020).] – (In Rus.)

**ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ
МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

LEGAL ASPECTS
OF LOCAL GOVERNMENT

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ КАК ВИД ВЗАИМООТНОШЕНИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И ОБЩЕСТВЕННЫХ ОБЪЕДИНЕНИЙ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ

УДК: 342.55
ББК: 67.400.7

ГРНТИ: 10.15.55, 10.16.02
Код ВАК: 12.00.02

Р.В. Горнев

Марийский государственный университет,
Йошкар-Ола, Россия
AuthorID: 809405

АННОТАЦИЯ:

Цель работы: исследовать теоретико-правовые основы взаимодействия органов местного самоуправления и общественных объединений, сформулировать определение понятия и признаки такого взаимодействия.

Для достижения поставленной цели использовался метод анализа и дедукции, а также формально-юридический метод при исследовании норм права, закрепляющих институты органов местного самоуправления и общественных объединений.

Результаты и их научная новизна: по результатам исследования выявлено, что взаимодействие органов местного самоуправления и общественных объединений является разновидностью взаимоотношения указанных субъектов. При этом не всякое взаимоотношение является взаимодействием органов местного самоуправления и общественных объединений. Однако в науке конституционного и муниципального права данный вопрос решается неоднозначно.

Для решения выявленной проблемы автором сформулировано определение понятия взаимодействия органов местного самоуправления и общественных объединений – это активное, двустороннее, совместное и согласованное взаимоотношение названных субъектов по реализации прав и (или) исполнению обязанностей в целях решения вопросов местного значения органов местного самоуправления и реализации уставных целей общественных объединений.

Кроме того, автором выделены новые для науки конституционного и муниципального права характерные признаки такого взаимодействия: совместный характер осуществляемой деятельности; согласованность деятельности; активный и двусторонний характер деятельности (принятие решений или совершение действий, оказывающих влияние на другого субъекта взаимодействия; наличие обратной связи в процессе взаимодействия); сходство целей субъектов взаимодействия (решение вопросов местного значения – для органов местного самоуправления, реализация уставных целей – для общественных объединений).

Сформулированные выводы служат основой научного представления о правовых аспектах взаимодействия органов местного самоуправления и общественных объединений, а также призваны упорядочить правотворческую деятельность органов муниципальной власти по вопросам правового регулирования взаимодействия с общественными объединениями.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: взаимодействие, взаимоотношение, гражданское общество, местное самоуправление, общественное объединение, орган местного самоуправления.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ:

Роман Вадимович Горнев, Марийский государственный университет, 424000, Россия, г. Йошкар-Ола, пл. Ленина, 1, gornev.roman@mail.ru
ORCID: 0000-0002-9179-9086

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ: Горнев Р.В. Взаимодействие как вид взаимоотношения органов местного самоуправления и общественных объединений: теоретико-правовые основы // Муниципалитет: экономика и управление. 2020. № 1 (30). С. 55–63.

Правовое регулирование взаимоотношений между органами публичной власти и институтами гражданского общества играет существенную роль в построении в России правового и демократического государства. Рассматривая проблематику соотношения гражданского общества и государства, М. Н. Марченко сформулировал тезис о том, что гражданское общество первично по отношению к правовому государству и что сначала формируется гражданское общество, а затем на его основе «конструируется» правовое государство, но не наоборот [1, с. 52]. При этом крайне важную роль гражданское общество должно сыграть в правотворческой, правоприменительной и правоохранительной деятельности правового государства [2, 3].

Регулирование данных взаимоотношений особенно важно для уровня местного самоуправления как наиболее приближенного к населению уровня публичной власти. Это обусловлено тем, что реальная жизнь значительной части населения в большей мере зависит не от общегосударственных событий, а от решения вопросов местного значения и эффективности местного самоуправления.

В Конституции РФ 1993 года закреплено, что местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно (статья 12) [4]. Решение вопросов местного значения осуществляют органы местного самоуправления, к которым относятся представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования), контрольно-счетный орган муниципального образования, иные органы и выборные должностные лица местного самоуправления, предусмотрен-

ные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения (часть 1 статьи 34 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации») [5].

В свою очередь, общественные объединения представляют собой добровольные, самоуправляемые, некоммерческие формирования, созданные по инициативе граждан, объединившихся на основе общности интересов для реализации общих целей, указанных в уставе общественного объединения (статья 5 Федерального закона «Об общественных объединениях») [6], и также представляют собой один из базовых институтов гражданского общества на муниципальном уровне. Данная позиция автора согласуется с мнением ученых о том, что общественные объединения являются важнейшим элементом гражданского общества, формой вовлечения населения страны в активную политическую, экономическую и социально-культурную деятельность [7, с. 7], а также выступают связующим элементом между государством и личностью [8]. Кроме того, нельзя не отметить мнение профессора С. А. Авакьяна о том, что общественные объединения являются ключевой силой общества и общественной власти [9].

Статья 7 Федерального закона «Об общественных объединениях» определяет, что общественные объединения могут создаваться в одной из следующих организационно-правовых форм: общественная организация, общественное движение, общественный фонд, общественное учреждение, орган общественной самодеятельности, политическая партия. В статье 14 Федерального закона «Об общественных объединениях» закреплено, что

в Российской Федерации создаются и действуют общероссийские, межрегиональные, региональные и местные общественные объединения. Под общероссийским общественным объединением понимается объединение, которое осуществляет свою деятельность в соответствии с уставными целями на территориях более половины субъектов Российской Федерации и имеет там свои структурные подразделения — организации, отделения или филиалы и представительства. Под межрегиональным общественным объединением понимается объединение, которое осуществляет свою деятельность в соответствии с уставными целями на территориях менее половины субъектов Российской Федерации и имеет там свои структурные подразделения — организации, отделения или филиалы и представительства. Под региональным общественным объединением понимается объединение, деятельность которого в соответствии с его уставными целями осуществляется в пределах территории одного субъекта Российской Федерации. Под местным общественным объединением понимается объединение, деятельность которого в соответствии с его уставными целями осуществляется в пределах территории органа местного самоуправления.

Статья 27 Федерального закона «Об общественных объединениях» определяет, что для осуществления уставных целей общественное объединение, являющееся юридическим лицом, имеет право участвовать в выработке решений органов местного самоуправления в порядке и объеме, предусмотренными действующим законодательством.

В связи с тем, что взаимодействовать с органами местного самоуправления могут общественные объединения вне зависимости от территории действия, то и на стороне общественных объединений как второго участника взаимодействия следует рассматривать общероссийские, межрегиональные, региональные и местные общественные объединения.

Необходимость правового регулирования взаимодействия органов местного самоуправления и общественных объединений обуславливается следующими факторами.

Во-первых, общественные объединения любого уровня осуществляют свою устав-

ную деятельность (полностью или в части) на территории какого-либо муниципального образования, поэтому они не могут не вступать во взаимодействие с органами местного самоуправления.

Во-вторых, общественные объединения создаются зачастую для оказания содействия гражданам в реализации отдельных конституционных прав и свобод (например, свободы творчества и права на участие в культурной жизни). Вопросы местного значения, решаемые органами местного самоуправления, также могут быть направлены на реализацию аналогичного конституционного права или свободы (например, создание условий для организации досуга и обеспечения жителей поселения услугами организаций культуры). В этом случае деятельность органов местного самоуправления и общественных объединений в процессе решения конкретного вопроса направлена на достижение сходного результата. При условии эффективного взаимодействия обозначенных институтов данный результат может получиться качественным, общественное объединение может решить уставные цели и задачи своей деятельности, а орган местного самоуправления — вопросы местного значения. И здесь нельзя не согласиться с мнением Б. А. Страшуна, который полагает, что обращение к публичной власти хотя и не обязательно для достижения целей неполитических объединений, но является весьма значительным условием [10, с. 343]. На необходимость диалога и взаимодействия власти и общественных объединений указывают и другие ученые. В частности, Е. А. Федорова отмечает, что диалог между гражданами и государственными органами будет эффективен при условии, что государство будет строить его не с отдельными гражданами, а с гражданскими (общественными) объединениями [11, с. 157]. Полагаем, что указанное утверждение можно рассматривать и применительно к взаимодействию органов местного самоуправления с общественными объединениями.

В-третьих, общественные объединения, как правило, осуществляют свою деятельность в какой-либо достаточно узкой и конкретной сфере. При этом полномочия органов местного самоуправления достаточно обширны, и это не

позволяет им сконцентрироваться на решении только одного или нескольких сходных вопросов. Общественные объединения посредством форм взаимодействия могут способствовать органам местного самоуправления в решении того или иного вопроса, осуществляя при этом и свою уставную деятельность.

Отношения, которые возникают между органами местного самоуправления и общественными объединениями, можно условно обозначить понятием «взаимоотношения». В свою очередь, «взаимодействие» является одной из разновидностей «взаимоотношений». Полагаем, что всякое взаимодействие представляет собой взаимоотношение, однако не любое взаимоотношение является взаимодействием.

В своем диссертационном исследовании А. С. Шерязова также подчеркивает, что понятия «взаимоотношение» и «взаимодействие» являются нетождественными [12, с. 11–12]. Она отмечает, что взаимоотношения между органами власти и общественными объединениями приобретают характер взаимодействия при наличии следующих условий:

– указанные взаимоотношения находят свое выражение в активной фактической деятельности субъектов по реализации прав и исполнению возложенных на них обязанностей;

– данная деятельность имеет двусторонний характер и направлена на совместное решение вопросов, находящихся в ведении обоих участников либо одного из участников взаимоотношений;

– в процессе взаимодействия субъекты правоотношений выступают в качестве добровольных партнеров, имеющих возможность выбора поведения либо воздействия на достижение правового результата [12, с. 12].

В науке, включая юридическую науку, встречаются разные определения такого понятия, как «взаимодействие». К примеру, в Большой советской энциклопедии приводится достаточно широкое определение – это одна из основных философских категорий, которая отражает процессы воздействия различных объектов друг на друга, их взаимную обусловленность и изменение состояния или взаимопереход, а также порождение одним объектом другого [13, с. 7]. Если следовать данному

понятию, то процесс воздействия также является по своей сути взаимодействием. В свою очередь, под «воздействием» понимается действие, направленное на кого-либо с целью добиться чего-нибудь [14, с. 87]. На наш взгляд, при активном воздействии одного субъекта взаимоотношения на другого и при отсутствии обратной связи взаимодействие не возникает. В этом случае отсутствует важный признак взаимодействия – совместная согласованная деятельность.

Ф. М. Кобзарев рассматривает взаимодействие как согласованную и, как правило, основанную на сотрудничестве деятельность по достижению общих целей, задач [15, с. 16].

По мнению других ученых, взаимодействие всегда предполагает существование нескольких (хотя бы двух) субъектов или объектов, совершение ими активных действий совместного характера, влияние их друг на друга [16, с. 25].

В. Г. Карташов под взаимодействием предлагает понимать активную, согласованную деятельность двух и более субъектов правоотношения, выражающуюся в принятии решений и совершении действий, направленных на достижение единой цели [17]. Приведенное определение достаточно верно отражает суть данного процесса, однако оно сформулировано при исследовании взаимодействия субъектов, имеющих публично-правовую природу, – органов государственной власти и органов местного самоуправления – и не может в полной мере проецироваться на плоскость взаимодействия органов местного самоуправления как органов публичной власти и общественных объединений как института гражданского общества. В частности, у органов местного самоуправления и общественных объединений не может быть единой цели (однако они могут совпадать). Суть деятельности общественных объединений состоит в реализации уставных целей, а органов местного самоуправления – в решении вопросов местного значения.

Особый научный интерес вызывает определение понятия «взаимодействие», предложенное А. Ф. Малым в результате исследования взаимодействия местных советов народных депутатов и органов народного контроля в советский период развития нашего государства. Так, под взаимодействием А. Ф. Малый предла-

гал понимать совместную, согласованную деятельность не подчиненных друг другу органов, направленную на решение общих задач путем реализации одинаковых функций [18, с. 12].

В некоторых исследованиях также предпринимались попытки определить суть такой категории, как «взаимодействие органов государственной власти или органов местного самоуправления с общественными объединениями». В частности, С. А. Васильев отмечает, что взаимодействие общественных объединений с органами государственной власти представляет собой воздействие данных субъектов права друг на друга, которое может выражаться в сотрудничестве, совместной деятельности, совместном участии и взаимной поддержке [19]. Следует отметить, что данное определение включает в себя ряд неточностей. Во-первых, автор отождествляет такие понятия, как «взаимодействие» и «воздействие», что является терминологической ошибкой и что было рассмотрено нами ранее. Во-вторых, С. А. Васильев утверждает, что взаимодействие может проявляться во взаимной поддержке, которая в большинстве случаев не требует двусторонних, совместных и согласованных действий. Суть поддержки состоит в одностороннем активном действии одного субъекта взаимоотношения и сопровождается пассивным поведением второго субъекта, который может принять данную поддержку или отказаться от нее.

Э. Э. Велиев полагает, что взаимодействие между муниципальными общественными объединениями и органами местного самоуправления представляет собой положительную совместную деятельность данных субъектов, направленную на удовлетворение потребностей населения соответствующего муниципального образования [20, с. 122]. Данная дефиниция также вызывает ряд вопросов. Какую смысловую нагрузку для определения взаимодействия названных субъектов влечет указание на «положительность» совместной деятельности? Каковы критерии такой положительности и при каких условиях совместная деятельность становится отрицательной? Более того, сам по себе термин «положительный» является не правовым и не может характеризовать правовые явления и отношения меж-

ду ними. Также в качестве цели совместной деятельности органов местного самоуправления и общественных объединений Э. Э. Велиев указывает на удовлетворение потребностей населения соответствующего муниципального образования. При этом существуют более удачные и закреплённые в законе понятия, отражающие суть цели такого взаимодействия: решение вопросов местного значения (для органов местного самоуправления) и реализация уставных целей (для общественных объединений).

Проведенный анализ позволил выявить неоднозначность научных подходов к определению такой категории, как взаимодействие органов местного самоуправления и общественных объединений, а также к ее соотношению с такими понятиями, как взаимоотношение и воздействие. При этом развитие правового регулирования во многом определяется уровнем научных исследований в соответствующей области. Полагаем, что под взаимодействием органов местного самоуправления и общественных объединений следует понимать активное, двустороннее, совместное и согласованное взаимоотношение названных субъектов по реализации прав и (или) исполнению обязанностей в целях решения вопросов местного значения органов местного самоуправления и реализации уставных целей общественных объединений. Характерными признаками взаимодействия органов местного самоуправления и общественных объединений являются:

- 1) совместный характер осуществляемой деятельности;
- 2) согласованность деятельности;
- 3) активный и двусторонний характер деятельности (принятие решений или совершение действий, оказывающих влияние на другого субъекта взаимодействия; наличие обратной связи в процессе взаимодействия);
- 4) сходность целей субъектов взаимодействия (решение вопросов местного значения — для органов местного самоуправления, реализация уставных целей — для общественных объединений).

В качестве вывода следует отметить, что в научной литературе отсутствует единство в понимании таких юридически отличных понятий, как «взаимодействие органов местного-

го самоуправления и общественных объединений» и «взаимоотношение органов местного самоуправления и общественных объединений». Кроме того, при определении взаимодействия названных субъектов ряд авторов, делая попытку отразить суть данного процесса, используют такие характеристики, как «поддержка» и «воздействие». Данные действия по своей природе являются односторонними, не предполагают обратной связи и не

порождают совместную и согласованную деятельность.

В целях уточнения науки конституционного и муниципального права в части однообразного понимания взаимодействия органов местного самоуправления и общественных объединений в настоящей работе сформулированы авторское определение указанного понятия, а также характерные признаки, отражающие суть данного процесса.

ЛИТЕРАТУРА

1. Марченко М.Н. Соотношение гражданского общества и государства: вопросы теории // Журнал российского права. 2008. № 10. С. 52–64.
2. Garrett E. Term Limitations and the Myth of the Citizen – legislator // Cornell Law Review. 1996. № 3. Pp. 623–694.
3. Druzek J. Political Inclusion and the Dynamics of Democratization // American Political Science Review. 1996. № 1. Pp. 481–482.
4. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 дек. 1993 г.) // Собрание законодательства РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.
5. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 6 окт. 2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 6 февр. 2019 г.) // Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.
6. Об общественных объединениях: Федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ (ред. от 20 дек. 2017 г.) // Собрание законодательства РФ. 1995. № 21. Ст. 1930.
7. Малый Д.А. Конституционное право на объединение в Российской Федерации: вопросы теории и практики. СПб.: Юридический центр Пресс, 2003.
8. Белясов С.Н. Взаимодействие Российского государства с общественными организациями в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина // Право и политика. 2010. № 10. С. 17–26.
9. Авакьян С.А. Конституционная теория и практика публичной власти: закономерности и отклонения // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 10. С. 5–11.
10. Страшун Б.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. М.: Норма, 2006.
11. Федорова Е.А. Взаимодействие государственной власти и формирующегося гражданского общества в современной России: диссертация на соискание ученой степени кандидата политических наук. Ставрополь, 2006.
12. Шерязова А.С. Взаимоотношения государственных органов и общественных объединений: конституционно-правовой аспект: автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Челябинск, 2011.
13. Большая советская энциклопедия. Том 5. М.: Изд-во Советская энциклопедия, 1971.
14. Ожегов С.И. Словарь русского языка. М.: Советская энциклопедия, 1964.
15. Кобзарев Ф.М. Прокуроры и судьи о взаимодействии в сфере уголовного судопроизводства // Законность. 2006. № 8. С. 37–40.
16. Бакаева О.Ю., Шилина Е.В. Принципы и формы взаимодействия банковской системы и таможенных органов // Банковское право. 2006. № 2. С. 11–14.
17. Карташов В.Г. Взаимодействие органов государственной власти субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 19. С. 33–38.
18. Малый А.Ф. Взаимодействие местных советов народных депутатов и органов народного контроля: автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Л., 1983.
19. Васильев С.А. Основные формы взаимодействия органов государственной власти с общественными объединениями // Государственная власть и местное самоуправление. 2012. № 4. С. 11–13.

20. Велиев Э.Э. Конституционно-правовой статус муниципальных общественных объединений и их роль в развитии местного самоуправления

ления в Российской Федерации: диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Белгород, 2019.

INTERACTION AS A TYPE OF RELATIONSHIP BETWEEN LOCAL GOVERNMENTS AND PUBLIC ASSOCIATIONS: THEORETICAL AND LEGAL FOUNDATIONS

R.V. Gornev
Mari State University,
Yoshkar-Ola, Russia

ABSTRACT:

Aim: to research theoretical and legal foundations of interaction of local governments and public associations, to give the definition to the concept and formulate the features of this interaction.

To achieve the above aim, analysis and deduction methods and formal legal method were used to research the rules of law, fixing the local government institutions and public associations.

Results and scientific novelty: according to the results, the research revealed that the interaction between local authorities and public associations is a variety of relationship between the given subjects. However, not every relationship is an interaction of local authorities and public associations. The issue is still debated in the constitutional and municipal law science.

To resolve the problem revealed the author defined the concept of interaction between local authorities and public associations – it is an active, bilateral, joint and coordinated relationship of these entities in exercising rights and (or) performing duties with the aim to address the issues of local government at local level and to implement the statutory goals of public associations.

To add, the author identified characteristic features of such interaction, which are new to the constitutional and municipal law science. They are joint nature of activities undertaken; coordination of activities; active and bilateral nature of activities (making decisions or taking actions affecting the other interaction entity; feedback in interaction process); similar goals of interaction subjects (resolving issues of local importance for local governments, implementing statutory goals for public associations).

The formulated conclusions provide basis for the scientific perception of legal aspects of interaction between local authorities and public associations, and are also to adjust the law-making activities of municipal authorities on the issues of legal regulation of interaction with public associations.

KEYWORDS: interaction, relationship, civil society, local government, public association, local government body.

AUTHORS' INFORMATION:

Roman V. Gornev, Mari State University,
1, Lenin Sq., Yoshkar-Ola, 424000, Russia, gornev.roman@mail.ru
ORCID: 0000-0002-9179-9086

FOR CITATION: Gornev R.V. Interaction as a type of relationship between local governments and public associations: theoretical and legal foundations // Municipality: Economics and Management. 2020. № 1 (30). P. 55–63.

REFERENCES

1. Marchenko M.N. The ratio of civil society and state: theory issues // *Journal of Russian Law*. 2008. No. 10. Pp. 52–64. [Marchenko M.N. Sootnoshenie grazhdanskogo obshchestva i gosudarstva: voprosy teorii // *Zhurnal rossiyskogo prava*. 2008. № 10. S. 52–64.] – (In Rus.)
2. Garrett E. Term Limitations and the Myth of the Citizen – legislator // *Cornell Law Review*. 1996. № 3. Pp. 623–694. – (In Eng.)
3. Druzek J. Political Inclusion and the Dynamics of Democratization // *American Political Science Review*. 1996. № 1. Pp. 481–482. – (In Eng.)
4. The Constitution of the Russian Federation (adopted by popular vote on December 12, 1993) // *Collection of the RF legislation*. 2014. No. 31. Art. 4398. [Konstitutsiya Rossiyskoy Federatsii (prinyata vsenarodnym golosovaniem 12 dek. 1993 g.) // *Sobranie zakonodatel'stva RF*. 2014. № 31. St. 4398.] – (In Rus.)
5. On general principles of local self-government organization in the Russian Federation: Federal Law of October 6, 2003. No. 131-FL: (as amended on February 6, 2019) // *Collection of the RF legislation*. 2003. No. 40. Art. 3822. [Ob obshchikh printsipakh organizatsii mestnogo samoupravleniya v Rossiyskoy Federatsii: Federal'nyy zakon ot 6 okt. 2003 g. № 131-FZ (red. ot 6 fevr. 2019 g.) // *Sobranie zakonodatel'stva RF*. 2003. № 40. St. 3822.] – (In Rus.)
6. On public associations: Federal Law of May 19, 1995 No. 82-FL (as amended on December 20, 2017) // *Collection of the RF legislation*. 1995. No. 21. Art. 1930. [Ob obshchestvennykh ob"edineniyakh: Federal'nyy zakon ot 19 maya 1995 g. № 82-FZ (red. ot 20 dek. 2017 g.) // *Sobranie zakonodatel'stva RF*. 1995. № 21. St. 1930.] – (In Rus.)
7. Maliy D.A. Constitutional right for association in the Russian Federation: issues of theory and practice. Saint Petersburg: Legal Center Press, 2003. [Maly D.A. Konstitutsionnoe pravo na ob"edinenie v Rossiyskoy Federatsii: voprosy teorii i praktiki. SPb.: Yuridicheskiy tsentr Press, 2003.] – (In Rus.)
8. Belyasov S.N. Interaction of the Russian government with public associations in the field of protecting the rights and freedoms of a human and a citizen // *Law and Politics*. 2010. No. 10. Pp. 17–26. [Belyasov S.N. Vzaimodeystvie Rossiyskogo gosudarstva s obshchestvennymi organizatsiyami v sfere zashchity prav i svobod cheloveka i grazhdanina // *Pravo i politika*. 2010. № 10. S. 17–26.] – (In Rus.)
9. Avakyan S.A. The constitutional theory and practice of public authority: regularities and deviations // *Constitutional and municipal law*. 2015. No. 10. Pp. 5–11. [Avak'yan S.A. Konstitutsionnaya teoriya i praktika publichnoy vlasti: zakonomernosti i otkloneniya // *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo*. 2015. № 10. S. 5–11.] – (In Rus.)
10. Strashun B.A. Constitutional (public) law of foreign countries. Moscow: Norma, 2006. [Strashun B.A. Konstitutsionnoe (gosudarstvennoe) pravo zarubezhnykh stran. M.: Norma, 2006.] – (In Rus.)
11. Fedorova E.A. Interaction of public authority and emerging civil society in modern Russia: a dissertation for the degree of Candidate of Political Sciences. Stavropol, 2006. [Fedorova E.A. Vzaimodeystvie gosudarstvennoy vlasti i formiruyushchegosya grazhdanskogo obshchestva v sovremennoy Rossii: dissertatsiya na soiskanie uchenoy stepeni kandidata politicheskikh nauk. Stavropol', 2006.] – (In Rus.)
12. Sheryazova A.S. Interrelations between public authorities and public associations: constitutional and legal aspect: extended abstract of Candidate of Legal Sciences dissertation. Chelyabinsk, 2011. [Sher'yazova A.S. Vzaimootnosheniya gosudarstvennykh organov i obshchestvennykh ob"edineniy: konstitutsionno-pravovoy aspekt: avtoreferat dissertatsii na soiskanie uchenoy stepeni kandidata yuridicheskikh nauk. Chelyabinsk, 2011.] – (In Rus.)
13. The Great Soviet Encyclopedia. Vol. 5. Moscow: Soviet Encyclopedia publishing, 1971. [Bol'shaya sovetskaya entsiklopediya. Tom 5. M.: Izd-vo Sovetskaya entsiklopediya, 1971.] – (In Rus.)
14. Ozhegov S.I. Dictionary of the Russian language. Moscow: Soviet Encyclopedia, 1964. [Ozhegov S.I. Slovar' russkogo yazyka. M.: Sovetskaya entsiklopediya, 1964.] – (In Rus.)
15. Kobzarev F.M. Prosecutors and judges on cooperation in the field of criminal proceedings // *Legality*. 2006. No. 8. Pp. 37–40. [Kobzarev F.M. Prokurory i sud'i o vzaimodeystvii v sfere ugolovnogogo sudoproizvodstva // *Zakonnost'*. 2006. № 8. S. 37–40.] – (In Rus.)
16. Bakaeva O.Yu., Shilina E.V. Principles and

forms of interaction between banking system and customs authorities // *Banking law*. 2006. No. 2. Pp. 11–14. [Bakaeva O.Yu., Shilina E.V. Printsipy i formy vzaimodeystviya bankovskoy sistemy i tamozhennykh organov // *Bankovskoe pravo*. 2006. № 2. S. 11–14.] – (In Rus.)

17. Kartashov V.G. The interaction of the RF subject public authorities and local government // *Constitutional and municipal law*. 2007. No. 19. Pp. 33–38. [Kartashov V.G. Vzaimodeystvie organov gosudarstvennoy vlasti sub"ekta Rossiyskoy Federatsii i organov mestnogo samoupravleniya // *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo*. 2007. № 19. S. 33–38.] – (In Rus.)

18. Malyi A.F. Interaction of local councils of people's deputies and bodies of national control: extended abstract of the Candidate of Legal Sciences dissertation. Leningrad, 1983. [Malyi A.F. Vzaimodeystvie mestnykh sovetov narodnykh deputatov i organov narodnogo kontrolya: avtoreferat

dissertatsii na soiskanie uchenoy stepeni kandidata yuridicheskikh nauk. L., 1983.] – (In Rus.)

19. Vasiliev S.A. The main forms of interaction between public authorities and public associations // *State power and local government*. 2012. No. 4. Pp. 11–13. [Vasil'ev S.A. Osnovnye formy vzaimodeystviya organov gosudarstvennoy vlasti s obshchestvennymi ob"edineniyami // *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie*. 2012. № 4. S. 11–13.] – (In Rus.)

20. Veliev E.E. Constitutional and legal status of municipal public associations and their role in the development of the RF local: a extended abstract of the Candidate of Legal Sciences dissertation. Belgorod, 2019. [Veliev E.E. Konstitutsionno-pravovoy status munitsipal'nykh obshchestvennykh ob"edineniy i ikh rol' v razvitiy mestnogo samoupravleniya v Rossiyskoy Federatsii: dissertatsiya na soiskanie uchenoy stepeni kandidata yuridicheskikh nauk. Belgorod, 2019.] – (In Rus.)

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

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

ТИПОЛОГИЯ ПРОЕКТОВ ФОРМИРОВАНИЯ УМНЫХ ГОРОДОВ

УДК: 332.1:004(1-21)
ББК: 65.050.23с51

ГРНТИ: 06.03.15
Код ВАК: 08.00.05

Е.В. Попов

Российская академия народного хозяйства
и государственной службы при Президенте
Российской Федерации,
Екатеринбург, Россия
AuthorID: 44798

К.А. Семячков

Уральское отделение
Российской академии наук,
Екатеринбург, Россия
AuthorID: 937236

Н.А. Беднягина

Тюменский государственный
университет,
Тюмень, Россия

С.Ф. Попова

Тюменский государственный
университет,
Тюмень, Россия

А.В. Поспелова

Тюменский государственный
университет,
Тюмень, Россия

АННОТАЦИЯ:

Внедрение цифровых технологий изменили мышление общества и городских властей в направлении последовательности внедрения цифровых технологий. Вместе с тем, проблема типологизации проектов формирования умных городов до сих пор не нашла своего научного решения. Целью настоящего исследования является типологизация проектов формирования умных городов. Логика исследования была следующей. Вначале был проведён анализ методики оценки умных городов для определения основных технологий их развития. Затем были оценены различные группы технологий для разных городов. И в завершении данные технологии были просуммированы по представительным группам проектов.

Информационной базой исследования послужили данные веб-сайтов городских образований и статьи, опубликованные в мировой научной печати. Проведен анализ проектов формирования умных городов в лидерах цифровизации городской деятельности согласно данным Центра ISE. Рассмотрены проекты городов Лондона, Нью-Йорка, Амстердама, Сингапура, а также российских городов: Москвы, Казани, Санкт-Петербурга и Тюмени. Проведенный анализ внедряемых проектов умных городов показал наличие следующих обязательных шести типов проектов: развития человеческого и социального капитала; развития городской среды; развития городской экономики; создания цифрового правительства; цифровой мобильности; обеспечения безопасности и экологии.

Научная новизна предлагаемой типологии проектов формирования умных городов заключается в развитии системного подхода для экономического моделирования внедрения цифровых технологий в городское хозяйство.

Теоретическая значимость проведенного исследования заключается в формировании системы типичных проектов цифровизации городского хозяйства. Практическая значимость полученного результата состоит в разработке прикладного аппарата проектирования формирования умных городов.

Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 18-00-00665.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: умные города, проекты, типология, цифровые технологии, разумное хозяйство.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ:

Евгений Васильевич Попов, доктор экономических наук, член-корреспондент Российской академии наук, Уральский институт управления, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, 620144, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 Марта, 66, erorov@mail.ru
ORCID: 0000-0002-5513-5020

Константин Александрович Семячков, кандидат экономических наук, Институт экономики, Уральское отделение Российской академии наук, 620014, Россия, г. Екатеринбург, ул. Московская, 29, k.semyachkov@mail.ru
ORCID: 0000-0003-0998-0183

Надежда Александровна Беднягина, Тюменский государственный университет, 625003, Россия, г. Тюмень, ул. Ленина, 16, coramunro@mail.ru

Соня Феликсовна Попова, Тюменский государственный университет, 625003, Россия, г. Тюмень, ул. Ленина, 16, psf033@mail.ru

Анастасия Витальевна Поспелова, Тюменский государственный университет, 625003, Россия, г. Тюмень, ул. Ленина, 16, loki576@inbox.ru

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ: Попов Е.В., Семячков К.А., Беднягина Н.А., Попова С.Ф., Поспелова А.В. Типология проектов формирования умных городов // Муниципалитет: экономика и управление. 2020. № 1 (30). С. 65–82.

Постановка проблемы

Развитие цифровых технологий привело к формированию «умных городов». Под умным городом подразумевается «инновационный город, который использует информационно-коммуникационные технологии и другие средства для улучшения качества жизни, эффективности городской деятельности, когда потребности существующего и будущих поколений соответствуют экономическому, социальному, экологическому и культурному развитию» [1].

Концепция умных городов была сформирована в начале 2000-х гг. Период 2008–

2012 гг. можно охарактеризовать как «Умный город 1.0», где основное внимание было уделено отдельным сценариям использования технологий и были приняты преимущественно решения класса B2G («business-to-government») – отношения между бизнесом и государством (рис. 1).

Так, в 2008 г. в IBM разработали программу «Smart Planet», где компания представила свое видение нового поколения интеллектуальных систем и требования к ним. В рамках этой программы:

– в 2009 г. была запущена кампания «Умные города» – комплексный подход, помогаю-



Рисунок 1 – Карта развития концепции умных городов¹

ший городам работать более эффективно, экономить деньги и ресурсы и улучшать качество жизни граждан;

— в течение 2009 г. IBM провела около 100 форумов «Smarter Cities» по всему миру;

— в рамках «Smarter Planet» была запущена программа на базе университетских кампусов, дающая студентам доступ к новым технологиям в обучении, чтобы получать новые навыки в сфере «умных технологий»;

— в 2010 г. IBM направила 800 экспертов, чтобы помочь более чем 130 городам по всему миру разработать свои умные города в рамках проекта «Smarter Cities Challenge»².

Крупными событиями в рамках концепции «Умного города 1.0» стали следующие мероприятия:

— в декабре 2010 г. в г. Рио-де-Жанейро начал работу операционный центр умного города;

— в 2010 г. Европейский союз принимает стратегию на период до 2020 г., в котором особое место отводится умным городам;

— в 2012 г. в Китае одобрено около 90 пилотных проектов умных городов.

Период 2013–2015 гг. был связан с критикой концепции «Умного города 1.0», когда компании «забрасывали» города технологическими решениями; основное внимание было уделено эффективности, а преимущества для населения были неясны.

Основными работами, критикующими систему умных городов, стали:

— книга Энтони Таунсенда «Когда технологические гиганты строят умные города, они уделяют основное внимание технологиям, а не людям»;

— книга Адама Гринфилда «Против умного города».

Гринфилд раскритиковал модную идею, которая, как он написал, «при всей частоте упоминания остаётся удручающе бедной на детали. Любой, кто пытается понять, что за ней кроется, сталкивается с дефицитом объектив-

ной информации. По преимуществу, в его распоряжении оказываются лишь пресс-релизы корпораций и хвалебные блоги»³.

Переходным периодом в развитии концепции умных городов стало основание «Sidewalk Labs» в 2015 г. Компания представляет собой городскую инновационную организацию, чья цель — улучшить городскую инфраструктуру с помощью технологических решений и решить проблемы, связанные с прожиточным минимумом, эффективностью транспорта и использования электроэнергии.

Работа «Sidewalk Labs» заключается в следующих сферах:

— система мобильности, которая безопаснее и удобнее, чем частные автомобили, и при меньших затратах: технологии самостоятельного вождения и инструменты цифровой навигации, которые могут привести к созданию системы транзитных перевозок;

— жилье и недвижимость, которые являются более эффективными и более доступными: новые методы строительства и гибкие строительные конструкции позволяют создавать «радикальные районы смешанного использования»;

— новые стандарты устойчивости: набор инноваций в области дизайна инфраструктуры может сократить потребление энергии в зданиях.

— «общественное царство», которое ставит людей на первый план: инфраструктура, позволяющая сделать парки и общественные площадки более удобными, безопасными;

— сплоченное общество, использующее данные для улучшения городских служб: лучшая интеграция данных в сочетании с более доступными общественными центрами, которые предлагают разнообразные локальные услуги, обеспечивают комплексный подход к социальным и общественным услугам;

— открытая цифровая инфраструктура, вдохновленная инновациями: в основе города будущего лежит слой цифровой инфра-

¹ «Технологии умных городов: что влияет на выбор горожан?» McKinsey center government [электронный ресурс]. URL: <https://www.mckinsey.com/ru/~/media/McKinsey/Industries/Public Sector/Our Insights/Smart city solutions What drives citizen adoption around the globe/smartcitizenbook-rus.ashx> (дата обращения: 02.12.2019).

² Smart Planet [электронный ресурс] // IBM. URL: <https://www.ibm.com/smarterplanet/us/en/> (дата обращения: 06.12.2019).

³ Как не попасть в ловушку «Умного города»? [электронный ресурс]. URL: <https://econet.ua/articles/65696-kak-ne-popast-v-lovushki-umnogo-goroda> (дата обращения: 06.12.2019).

структуры, который обеспечивает повсеместное подключение для всех, предлагает новое понимание городской среды и поощряет создание и сотрудничество для решения местных проблем⁴.

После 2016 г. наступает новый период в развитии умных городов — формируется концепция «Умные города 2.0», где на первом месте стоит комфорт жителей, а информационные технологии становятся лишь средством для его создания. Начало периода характеризуется привлечением множества участников из разных секторов, гражданской активностью и ориентированностью на интересы населения.

Огромное значение в использовании умных решений имеет готовность людей к новым технологиям. Проще встраиваются в повседневную жизнь населения те решения, которые позволяют применять технологию к широко востребованным технологиям. Например, сайты и приложения для отслеживания общественного транспорта. Большинство людей пользуются табло или расписанием на остановках, и при переходе на цифровую платформу суть использования расписания не поменялась. Лишь упростился доступ, а использование стало удобнее. Так, приложения для заказа такси или доставки еды стали набирать популярность, потому что отличие заключается только в том, что нужно просто сделать один «клик», вместо того чтобы звонить диспетчеру или сотруднику кафе.

Нововведения, где меняется сама суть пользования той или иной услугой, изменили мышление общества и городских властей в направлении последовательности внедрения цифровых технологий. Вместе с тем, проблема типологизации проектов формирования умных городов до сих пор не нашла своего научного решения.

Анализ предшествующих исследований

Вопросам формирования умных городов посвящено значительное количество исследований.

Прежде всего, отмечается значительное влияние внедрения цифровых технологий. Городское образование становится платформой для получения данных о деятельности человеческого общества, взаимодействия со средой и

многообразием экономических, политических и социальных процессов [2].

Городские операционные системы возникли ранее на оборонных и промышленных предприятиях и, в настоящее время, необходимо использование принципов реинжиниринга, подвижности, модульности и гибкости информационных технологий для успешного внедрения их на уровне города [3].

Внедрение новых технологий для умного города следует оценивать через их полезность, применимость, а также через то, как цифровые технологии улучшают физическое пространство и природное окружение территории. При этом важнейшими сторонами формирования умного города являются транспортные системы, энергетика и качество жизни населения [4].

Формирование умных городов происходит на основе внедрения передовых цифровых технологий обработки больших данных, платформенных взаимодействий, блокчейна и облачных технологий, а также их применения в виде различных приложений — Интернета вещей и механизмов долевого экономики: краудсорсинга, краудфандинга, краудворкинга и др. [5]. Так, сервисы обмена на основе технологий блокчейна могут содействовать в развитии строгого учета распределенных ресурсов [6]. А на примере британских умных городов выявлена последовательность внедрения технологий обработки больших данных, включающая поиск знаний о больших данных, применение данных знаний, сотрудничество между организациями по обработке больших данных, оценку после внедрения указанных процессов [7].

Интернет вещей имеет огромный потенциал для развития потребительских возможностей. Потребители могут при этом активно взаимодействовать с «умными» объектами [8]. Применение Интернета вещей наиболее целесообразно для здравоохранения, социальной помощи и благополучия населения [9].

Отметим, что управление умными городами требует точечной дифференциации хозяйственной деятельности, так как информатизация в этом случае задевает все звенья общения с людьми. И для экономического модели-

⁴Sidewalk Labs [электронный ресурс]. URL: <https://www.sidewalklabs.com/> (дата обращения: 06.12.2019).

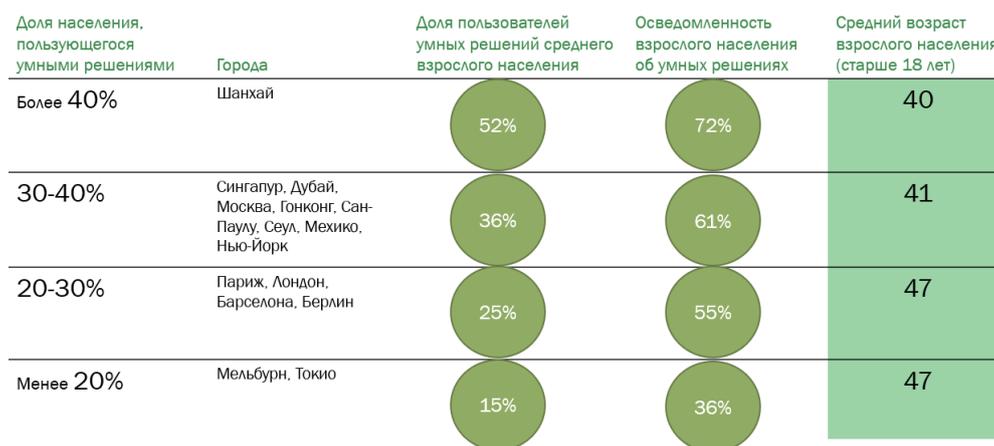


Рисунок 2 – Различия в использовании умных решений в разных городах в 2018 г.⁵

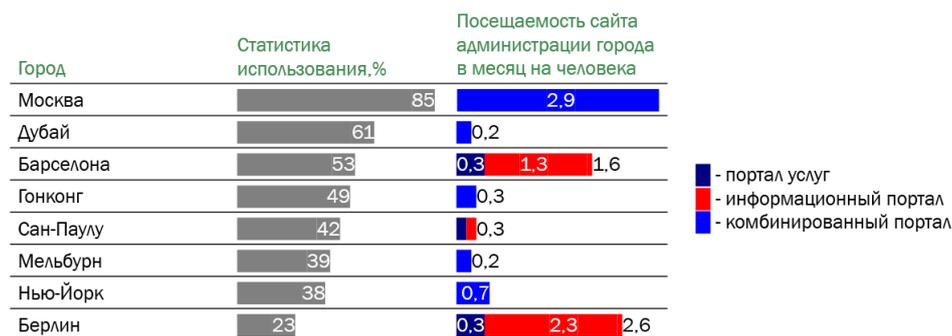


Рисунок 3 – Электронные государственные услуги, 2018 г.⁶

рования целесообразно прикладное применение теории общественного выбора [10].

Умные решения широко используются во всем мире. Для населения крупных высокотехнологических городов технологии умного города стали важным аспектом повседневной жизни. На рисунке 2 представлены данные об использовании умных решений. Лидером по представленным показателям является Шанхай, где доля населения, пользующаяся умными решениями, – более 40 %; доля пользователей умных решений среднего взрослого населения – 52 %; осведомленность взрослого населения об умных решениях – 72 %.

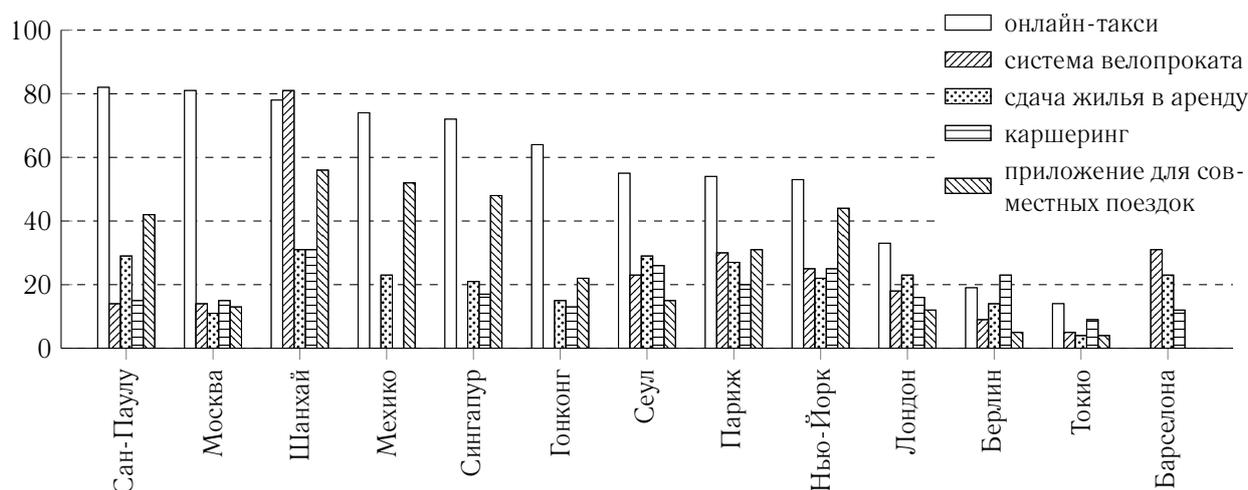
Одно из важных умных решений – электронные государственные услуги (рис. 3). Лидером по этому показателю в 2018 г. является Москва, где 85 % населения активно использует портал и среднее значение посещаемости сайта администрации города в месяц на человека составляет 2,9.

На рисунке 4 представлено использование умных решений населением в ключевых умных городах. Так, лидером по использованию онлайн-такси является Сан-Паулу – 82 %, по системе велопроката, сдачи жилья в аренду, каршеринга, приложения для совместных поездок лидирует Шанхай с показателями 81 %, 31 %, 31 % и 56 % соответственно.

Не все приложения и платформы для умных решений находят широкое применение. Так, приложением «The Day for Dubai» пользуется только 10 % населения Дубая. Идея платформы заключалась в том, чтобы гражданам предлагался хотя бы один день в году в любое удобное для них время заниматься волонтерством, помогая в приютах или убирая город.

Платформа «GoodGym» была придумана в Лондоне, и ее идея заключалась в том, чтобы человек до любого места шел пешком, а обратно пробежал эту же дистанцию. Платформа не нашла широкого применения, и ее использует очень маленькая доля населения [11].

⁵«Технологии умных городов: что влияет на выбор горожан?» McKinsey center government [электронный ресурс]. URL: <https://www.mckinsey.com/ru/~ /media/McKinsey/Industries/Public Sector/Our Insights/Smart city solutions What drives citizen adoption around the globe/smartcitizenbook-rus.ashx> (дата обращения: 02.12.2019).

Рисунок 4 – Умные решения в 2018 г., %⁷

Один из удачных примеров умных решений с уровнем использования менее 25 % – «Nextdoor». Эта система работает в нескольких небольших городах Нидерландов, Германии, Франции, США. Платформа является локальной социальной сетью, где размещается информация об участии в мероприятиях, запросы на участие в конкурсах, городские объявления [12].

Подчеркнем, что библиометрический анализ и анализ патентов показал, что концепции умных городов и устойчивых городов со временем сходятся между собой. Умные города должны быть устойчивыми и предлагать высокое качество жизни, устойчивые города должны использовать информационно-коммуникационные технологии для мониторинга потока ресурсов [13].

Таким образом, формирование умных городов обеспечивается самыми различными цифровыми технологиями. В научной литературе не нашел своего отражения системный подход к типологизации технологических проектов при формировании умных городов. Отсюда целью настоящего исследования является типологизация проектов формирования умных городов. Исследование состояло из следующих этапов:

- анализ методики оценки умных городов для определения основных технологий их развития;

- оценка различных групп технологий для разных городов;

- суммирование данных технологий по представительным группам проектов.

Показатели оценки умных городов

Испанский Центр глобализации и стратегии бизнес-школы IESE составил рейтинг «умных городов» на основе девяти критериев: человеческий капитал, социальная сплоченность, экономика, окружающая среда, управление, градостроительство, международные связи, технологии, мобильность и транспортные связи.

В структуру оценки человеческого капитала вошли десять показателей:

- доля населения со средним и высшим образованием по данным Euromonitor;
- количество бизнес-школ, входящих в Топ-100 по данным Financial Times;
- международная миграция студентов с высшим образованием по данным UNESCO;
- количество университетов, входящих в Топ-500 по данным QS Top Universities;
- количество музеев и галерей искусств по данным OpenStreetMap;
- количество государственных и частных школ по данным OpenStreetMap;
- количество театров по данным OpenStreetMap;

⁷ Составлено авторами на основе: «Технологии умных городов: что влияет на выбор горожан?» McKinsey center government [электронный ресурс]. URL: [https://www.mckinsey.com/ru/~/_/media/McKinsey/Industries/PublicSector/Our Insights/Smart city solutions What drives citizen adoption around the globe/smartcitizenbook-rus.aspx](https://www.mckinsey.com/ru/~/_/media/McKinsey/Industries/PublicSector/Our%20Insights/Smart%20city%20solutions%20What%20drives%20citizen%20adoption%20around%20the%20globe/smartcitizenbook-rus.aspx) (дата обращения: 02.12.2019).

— расходы на отдых и оздоровление на душу населения по данным Euromonitor;

— расходы на досуг и отдых в ценах 2016 года по данным Euromonitor;

— расходы на образование на душу населения по данным Euromonitor.

Социальная сплоченность оценивалась с помощью коэффициента смертности, уровня преступности, индекса здоровья, уровня безработицы, индекса Джини, цен на имущество в процентах от дохода, доли работающих женщин в государственном управлении, глобального индекса мира, количества государственных и частных больниц и медицинских центров, индекса счастья, глобального индекса рабства, ответа правительства на ситуации рабства, количества террористических актов по городам за последние три года, уровня убийств, уровня самоубийств и уровня дружественного настроения по отношению к женщинам.

Глобальный индекс мира — это индекс, который измеряет уровень миролюбия населения и отсутствие насилия в стране или регионе по данным Института экономики и мира (Institute for Economics and Peace). Чем выше уровень насилия в стране или регионе, тем ниже место. Индекс счастья измеряет уровень счастья страны, самые высокие значения соответствуют странам, которые имеют более высокую степень счастья. Данные берутся с сайта World Happiness Index.

Два взаимосвязанных индекса — глобальный индекс рабства и ответ правительства на ситуации рабства. Глобальный индекс рабства учитывает долю людей, которые находятся в ситуации рабства. Страны, занимающие верхние позиции в рейтинге, — это страны с наиболее высокой долей рабства. А ответ правительства на ситуации рабства — это переменная, которая измеряет то, как правительство справляется с ситуацией рабства. Чем выше рейтинг, тем более эффективную политику в отношении рабства ведет правительство. Данные по этим показателям предоставляет Walk Free Foundation.

Уровень дружественного настроения по отношению к женщинам (в оригинале название показателя звучит как *female-friendly*) измеряет уровень обеспечения дружественных, безопасных условий для женщин по шкале

от 1 до 5, где 1 — среда более враждебна, в то время как 5 — очень дружелюбна. Эти данные берутся с сайта Nomad List.

Раздел «Экономика» оценивается на основе следующих показателей: производительность труда; время, необходимое для начала бизнеса; легкость открытия бизнеса; количество штаб-квартир публичных компаний; процент людей, вовлеченных в предпринимательскую деятельность; прирост ВВП; ВВП в ценах 2016 года; ВВП на душу населения в ценах 2016 года; наличие Glovo; наличие Uber; уровень почасовой заработной платы; покупательная способность населения.

В «Управление» входят показатели: общие резервы; резервы на душу населения; количество посольств и консульств на город; сертификация ISO 37120; количество научно-технических центров на город; количество правительственных зданий и помещений в городе; индекс силы юридических прав (степень, с которой залог и законы о банкротстве защищают права заемщиков и кредиторов); индекс коррумпированности (страны со значениями, близкими к 0, считаются очень коррумпированными, а страны с индексом, близким к 100, — очень прозрачными); наличие платформы открытых данных; развитие электронного правительства, или индекс EGD; рейтинг демократии (рейтинг, в котором страны, занимающие самые высокие позиции, считаются более демократичными); процент занятости в государственном управлении.

Критериями оценки раздела «Окружающая среда» являются: объем выброса углекислого газа в атмосферу; объем выброса метана; доступ к водоснабжению; уровень загрязнения; индекс результативности экологической деятельности, или EPI (измеряет здоровье окружающей среды и жизнеспособность экосистемы); общее количество возобновляемых водных ресурсов; процент повышения температуры в городе во время летнего прогноза на 2100 год; среднее количество твердых бытовых отходов (мусора), образующихся ежегодно на человека (кг/год).

В критерий «Мобильность и транспортные связи» входят: индекс трафика (учет времени, потраченного на трафик, вызванного этим недовольства и других недостатков систе-

мы трафика); оценка неэффективности дорожного движения; индекс трафика для поездок на работу; наличие вело-шеринга; протяженность системы метро; количество станций метро; количество рейсов прибытия (количество авиаперевозок); наличие скоростных поездов; количество коммерческого транспорта в городе; количество велосипедов на домохозяйство.

«Градостроительство» оценивается с помощью: количества пунктов проката или обмена велосипедов, в зависимости от док-станции, где их можно забрать или сдать; процента городского населения с адекватными санитарными условиями; значение среднего количества человек в семье; процента зданий, которые считаются многоэтажными (высотное здание должно иметь более 12 этажей или быть более 35 метров в высоту); количества завершенных зданий в городе.

К «международным связям» относятся показатели: количество ресторанов сети McDonald's на город; количество пассажиров на аэропорт; карта достопримечательностей (ранжирование городов по количеству фотографий, снятых и загруженных в Rapogamio); количество международных конференций и встреч, проводимых в городе; количество гостиниц на душу населения; индекс ресторанов (индекс показывает цены на продукты питания и напитки в ресторанах и барах по сравнению с Нью-Йорком).

Наконец, раздел «Технологии» включает в себя: количество зарегистрированных пользователей в Twitter в городе; количество пользователей LinkedIn в городе; количество мобильных телефонов в городе; количество точек беспроводного доступа Wi-Fi; индекс инноваций города; процент домохозяйств с доступом к Интернету; процент домохозяйств с мобильными телефонами в городе; процент домохозяйств с какой-либо телефонной связью; скорость интернета в городе; процент домохозяйств с персональным компьютером в городе⁸.

На основе оценок всех критериев список «умных городов» 2019 года по данным Центра IESE возглавил Лондон. Второе и третье место заняли Нью-Йорк и Амстердам. В десятку вошли также Париж, Рейкьявик, Токио, Синга-

пур, Копенгаген, Берлин и Вена (табл. 1). Всего было рассмотрено 174 города, среди которых были и российские города: Москва (86 место), Санкт-Петербург (121 место) и Новосибирск (156 место).

Таблица 1 – Рейтинг умных городов 2019 года по данным Центра IESE

№ п/п	Город (страна)	Балл
1	Лондон (Великобритания)	100,00
2	Нью-Йорк (США)	94,63
3	Амстердам (Нидерланды)	86,70
4	Париж (Франция)	86,23
5	Рейкьявик (Исландия)	85,35
6	Токио (Япония)	84,11
7	Сингапур (Сингапур)	82,73
8	Копенгаген (Дания)	81,80
9	Берлин (Германия)	80,88
10	Вена (Австрия)	78,85

Технологии формирования умных городов

За последние два года в Лондоне реализовано 29 проектов, которые так или иначе связаны со *smart-city*. Выделим наиболее интересные проекты (рис. 5).

В 2018 году была принята Стратегия развития умного города. Стратегия включает более 20 инициатив. «Гражданская инновационная задача» – основная инициатива, которая сосредоточена на превращении Лондона в испытательный полигон для технологических инноваций, а также в поддержке развития интеллектуальной инфраструктуры и привлечения инвестиций. Среди других инициатив:

- проведение оптоволоконной инфраструктуры ко всем новым домам;
- инвестирование в развитие сети 5G;
- содействие более широкому обмену данными между государственными службами через лондонское управление аналитики данных;
- поддержка смарт-инфраструктурных проектов.

Начата разработка этических принципов для сотрудников, имеющих доступ к системе распознавания лиц. Независимая комиссия, консультирующая мэрию по вопросам этики, разработала методические рекомендации по использованию технологии распознавания лиц в городской полиции.

⁸IESE Cities in Motion Index 2019 [электронный ресурс]. URL: <http://media.iese.edu/research/pdfs/ST-0509-E.pdf> (дата обращения: 02.12.2019).

ЧЕЛОВЕЧЕСКИЙ И СОЦИАЛЬНЫЙ КАПИТАЛ

- Развитие ИТ-навыков у лондонцев
- Фильтры загрязнённого воздуха в детских садах
- Решение городских проблем предпринимателями Лондона
- Фонд поддержки юных жителей Лондона
- Интерактивная карта мероприятий для молодых лондонцев

ЦИФРОВОЕ ПРАВИТЕЛЬСТВО

- Внедрение сети питьевых фонтанчиков
- Стратегия развития умного города
- Инструмент контроля реализации инициатив в рамках цифровой стратегии
- Правительственный портал для поиска доступного жилья
- «Живой центр» информации о планировании и развитии

ЦИФРОВАЯ МОБИЛЬНОСТЬ

- Обсуждение новой транспортной стратегии
- Рабочая группа для расширения инфраструктуры электромобилей
- Стратегия создания единой лондонской велосипедной сети

ГОРОДСКАЯ СРЕДА

- Популяризация солнечных батарей
- Интерактивные уличные киоски

ГОРОДСКАЯ ЭКОНОМИКА

- ИскИн для малого бизнеса
- Гранты на проекты в области культуры
- Краудсорсинг ИТ-идей

БЕЗОПАСНОСТЬ И ЭКОЛОГИЯ

- Цифровая карта подземных труб и кабелей
- Автобусные зоны с низкими выбросами
- Сеть мониторинга качества воздуха
- Мониторинг качества воздуха в больницах
- Схема утилизации загрязняющих микроавтобусов
- Этические принципы работы систем распознавания лиц
- Проекты по улучшению качества воздуха
- Предупреждения о загрязнении воздуха
- Фонд повышения энергоэффективности
- Фонд по борьбе с загрязнением воздуха
- Отслеживание освобождённых за преступления с применением холодного оружия с использованием GPS-трекеров

Рисунок 5 – Смарт-проекты Лондона за 2018–2019 гг.⁹

Было проведено 10 тестов новой системы распознавания лиц. По результатам анализа системы независимая комиссия по этике опубликовала отчет, в котором рекомендует, чтобы она использовалась полицией только в том случае, если выполняются следующие пять условий:

1. Перевес пользы над потенциальным вредом при использовании технологии.
2. Использование технологии не приведет к гендерным или расовым предубеждениям.
3. Использование оценено с точки зрения необходимости для конкретной цели.
4. Операторы понимают риски, связанные с использованием программного обеспечения, и понимают, что они несут ответственность.
5. Полиция и мэрия разрабатывают гиды по использованию систем распознавания лиц.

Совместно с Королевским колледжем Лондона городская администрация будет непрерывно контролировать качество воздуха в городе и предупреждать горожан о его низком качестве. При наличии прогноза о высо-

кой степени загрязнения воздуха, на городских телеэкранах и 2,5 тыс. автобусных информационных панелях будут отображаться предупреждения.

В рамках новой городской инициативы владельцы квартир в одном доме могут объединяться в группы для субсидирования покупки и установки солнечных батарей. Кроме того, мэр Лондона выделил восьми округам финансирование для внедрения 13 проектов, связанных с солнечной энергией. Солнечные панели будут установлены в школах, церквях, спортивных центрах и на городской ферме. Планируется потратить £ 4,5 млн на установку солнечных батарей в своих офисных зданиях и на автобусных остановках. Объем финансирования округов составляет £ 150 тыс.

Городское правительство анонсировало стратегию создания единой лондонской велосипедной сети с целью привлечения лондонцев к езде на велосипедах. Новый план обеспечит соответствие всех новых маршрутов в столице новым строгим стандартом качества. В теч-

⁹Mayor of London, London assembly [электронный ресурс]. URL: <https://www.london.gov.uk/press-releases/mayoral/london-to-create-digital-map-of-underground-pipes> (дата обращения: 02.12.2019).

ние следующих шести лет план предусматривал удвоение количества поездок на велосипеде благодаря таким мерам, как запуск первой в мире базы данных велосипедной инфраструктуры – всеобъемлющего цифрового учета всего велосипедного оборудования на улицах столицы. Система будет доступна каждому бесплатно на платформе с открытыми данными и будет включать индивидуальное планирование поездок и информацию о парковке.

Начиная с февраля 2019 года, правонарушители, отбывшие наказание в виде лишения свободы за преступления, такие как вооруженное нападение, грабеж, причинение вреда здоровью, кража со взломом и кража с отягчающими обстоятельствами, – оснащены устройством слежения во избежание рецидивов. Пилотный проект запущен на год в четырех районах, наиболее часто подвергавшихся вооруженным нападениям, и включает в себя оснащение 100 преступников GPS-датчиками¹⁰.

Нью-Йорк тоже является одним из лидеров в рейтинге умных городов, в нем за последние два года было реализовано 23 «умные» инициативы (рис. 6). Например, развитие технологий 5G и повышение готовности местной бизнес-экосистемы к использованию 5G до запуска коммерческой инфраструктуры. Проект получит \$ 12,5 млн на реализацию проекта в окрестностях Нью-Йорка в Западном Гарлеме, где будет развернут испытательный стенд на одну квадратную милю, ориентированный на беспроводную связь с высокой пропускной способностью и низкой задержкой, включая технологии исследования миллиметровых волн и динамической оптической коммутации. Находясь вблизи студгородка, систему будут тестировать большое количество студентов.

В третьем квартале 2018 года запустили вело-шеринг без док-станций. Уникальность системы в том, что велосипеды можно оставить и забрать в любом месте, управляя ими с помощью приложения. Две компании-оператора

ГОРОДСКАЯ ЭКОНОМИКА

- Поиск инновационных решений для зарядки электромобилей
- Конкурс на разработку технологий доступного жилья
- Консультативный совет по технологическому лидерству

БЕЗОПАСНОСТЬ И ЭКОЛОГИЯ

- Сеть зарядных устройств на солнечной энергии для электромобилей
- Распоряжение об уменьшении транспортного парка города, уменьшении воздействия на окружающую среду
- Программа по повышению безопасности дорожного движения, снижению смертности в ДТП

ЦИФРОВОЕ ПРАВИТЕЛЬСТВО

- Назначение главы по конфиденциальности данных
- Городское инновационное сообщество
- Онлайн-система для оплаты судебного залога
- Создание рабочей группы по изучению автоматизированных систем принятия решений
- Онлайн-платформа для контроля реализации проектов

ЦИФРОВАЯ МОБИЛЬНОСТЬ

- Использование города как тестовой площадки технологии 5G и иных решений умного города
- Пилотирование 5G
- Система беспилотного транспорта Optimus Ride
- Расширение инфраструктуры проката велосипедов
- Нью-Йорк принимает стандарт умного города на основе блокчейна
- Запуск велошеринга без док-станций
- Новый трамвай Бруклин-Квинс

ЧЕЛОВЕЧЕСКИЙ И СОЦИАЛЬНЫЙ КАПИТАЛ

- Создание инновационного образовательного и рекреационного пространства
- Новый формат клиник неотложной медицинской помощи
- Тренинги по первой помощи в области психического здоровья

ГОРОДСКАЯ СРЕДА

- Обновление плана OneNYC
- Полюби свой квартал

Рисунок 6 – Смарт-проекты Нью-Йорка за 2018–2019 гг.¹¹

¹⁰Mayor of London, London assembly [электронный ресурс]. URL: <https://www.london.gov.uk/press-releases/mayoral/london-to-create-digital-map-of-underground-pipes> (дата обращения: 02.12.2019).

¹¹Mayor of London, London assembly [электронный ресурс]. URL: <https://www.london.gov.uk/press-releases/mayoral/london-to-create-digital-map-of-underground-pipes> (дата обращения: 02.12.2019).

предложили в общей сложности 400 велосипедов. Цена аренды велосипеда одной компании — \$ 1 за 30 минут, второй — \$ 1 за разблокировку и \$ 0,15 за каждую минуту после. Во время эксперимента Департамент транспорта тщательно оценивал соответствие компаний требованиям, предъявляемым к доступности и конфиденциальности данных пользователей. Критерии оценки также включали безопасность, доступность и долговечность самих велосипедов. В период оценки Департамент также определил будущие шаги, включая реализацию пилотов в других районах.

Также в 2018 году были запущены тренинги по первой помощи в области психического здоровья. На бесплатном курсе (продолжительность — 8 часов) горожан учат распознавать симптомы психического заболевания и злоупотребления психоактивными веществами. Обученные жители смогут помочь при панических атаках, а также смогут общаться с тем, у кого есть суицидальные наклонности. На тренинг можно записаться в любой из 6 дней в 5 районах Нью-Йорка. Курс доступен на английском, испанском, китайском, арабском, гаитянском креольском и французском языках. Инициатива является частью программы ThriveNYC, целью которой является решение замалчиваемой проблемы психических заболеваний, которыми страдает каждый пятый житель Нью-Йорка. 30 % людей от целевого

количества уже обучено. Основная цель, преследуемая государством, — уменьшение числа суицидов.

Замыкает тройку лидеров среди умных городов Амстердам. Здесь за 2018–2019 гг. было реализовано 17 проектов (рис. 7). В августе 2019 был анонсирован проект по внедрению умных «зеленых» крыш RESILIO, который направлен на повышение устойчивости к изменению климата — проливным дождям и засухам. В ходе проекта будут созданы 10 000 м² «зеленых» крыш, объединенных в сеть с помощью умных сенсоров. Крыши будут собирать воду в случае проливных дождей и таким образом защищать сооружения от повреждений и затопления. В случае засухи крыши будут выпускать запасенную воду, чтобы поддерживать растущие на них зеленые насаждения. Проект позволит собрать и использовать 5 600 кубометров воды.

В сентябре 2019 город запустил пилотный проект по тестированию умных сенсоров для дорог (StreetSense). Небольшие приборы внедряются в дорожное покрытие, считывают и передают в реальном времени не только информацию о количестве машин на дороге, но и данные о том, является ли дорожное покрытие сухим, мокрым, раскаленным, замерзшим, обработанным гравием. Кроме того, приборы сами обеспечивают себя энергией, поэтому их внедрение является экономным.

ГОРОДСКАЯ СРЕДА

- Теплое строительство
- Умное освещение
- Покрытие центра солнечными батареями
- Сеть звуковых датчиков
- Платформа управления исследованиями в пригородных районах

ЦИФРОВОЕ ПРАВИТЕЛЬСТВО

- Интерактивный инструмент для решения сложных городских задач
- Мой чистый город
- Нью-Йорк, Амстердам и Барселона создают Коалицию городов за цифровые права

БЕЗОПАСНОСТЬ И ЭКОЛОГИЯ

- Система видео наблюдения на вокзалах
- Зеленые крыши

ЧЕЛОВЕЧЕСКИЙ И СОЦИАЛЬНЫЙ КАПИТАЛ

- Энергетическая субсидия
- Анализ потоков посетителей Рембрандт-парка

ЦИФРОВАЯ МОБИЛЬНОСТЬ

- Создание инфраструктуры беспилотного водного транспорта
- Развитие инфраструктуры зарядных станций для электромобилей
- Изучение возможностей мобильной сети 5G
- Умные сенсоры для дорог

ГОРОДСКАЯ ЭКОНОМИКА

- Онлайн-платформа для совместной реализации smart-проектов

Рисунок 7 — Смарт-проекты Амстердама за 2018–2019 гг.¹²

¹²Amsterdam Economic Board, Amsterdam Smart City [электронный ресурс]. URL: <https://amsterdamsmartcity.com/projects> (дата обращения: 02.12.2019).

В ноябре 2018 года было объявлено о создании Коалиции городов за цифровые права. В нее вошли Амстердам, Нью-Йорк и Барселона. Города объединились для защиты цифровых прав на глобальном уровне. Совместная инициатива будет способствовать и отслеживать прогресс в защите цифровых прав граждан. Города будут разрабатывать законодательные акты и инструменты контроля в соответствии с Хартией прав человека и принципами интернета, созданной Форумом ООН по управлению интернетом на основе пяти основных общих принципов: универсальный и равный доступ к интернету; конфиденциальность, защита данных и безопасность; прозрачность, ответственность и недискриминация данных, содержимого и алгоритма; демократия участия, разнообразие и инклюзивность; открытые и этические стандарты цифровых услуг. Данная инициатива является следствием озабоченности такими вопросами, как слежка, обмен и продажа данных о пользо-

вателей без их согласия; алгоритмы, принимающие необоснованные решения; использование социальных сетей в качестве инструмента преследования и разжигания ненависти¹³.

По количеству проектов, связанных с умным городом, лидирует Сингапур, он реализовал 46 проектов за последние два года (рис. 8).

В конце 2018 года было объявлено о запуске продаж «умных футболок» для мониторинга физического состояния людей. Разработанные местным стартапом КаНа и текстильной компанией Tex Line при поддержке Агентства по науке, технологиям и исследованиям (A*STAR) умные футболки, которые подключаются к приложению на смартфоне, обнаруживают сердечные нарушения, а также отслеживают и записывают данные о физической подготовке, такие как частота сердечных сокращений, сожженные калории и количество шагов. Умная футболка имеет два слоя: внешний слой выполнен из типичного материала

ЧЕЛОВЕЧЕСКИЙ И СОЦИАЛЬНЫЙ КАПИТАЛ

- Сервис проверки личности для компаний
- Запуск ID-карты в кампусе университета
- Карьерный центр для работников финансовой отрасли
- Умные футболки
- Создание пищевой лаборатории

ЦИФРОВАЯ МОБИЛЬНОСТЬ

- Новая площадка для тестирования дронов
- Логистическая система дронов в городе
- Электронные карты прибытия
- Воздушное такси
- Общественный Wi-Fi в автобусах
- Электрические общественные автобусы

ГОРОДСКАЯ СРЕДА

- Создание цифрового района
- Сеть уличных многофункциональных постаментов
- Парковка для велопроката на основе QR-кода
- Онлайн-система контроля работ и умные очки в

БЕЗОПАСНОСТЬ И ЭКОЛОГИЯ

- Виртуальная реальность и искусственный интеллект в экстренных службах
- Умная автобусная остановка
- Энергетические острова
- Технология блокировки автоматических звонков и сообщений от мошенников
- Новые решения для безопасности лифтов
- Плавучая солнечная электростанция
- Кабинки для курения

ГОРОДСКАЯ ЭКОНОМИКА

- Экосистема 5G
- Лаборатория инновационных решений
- Унифицированная платформа для банковских транзакций
- Сотрудничество туристического совета и Grab

ЦИФРОВОЕ ПРАВИТЕЛЬСТВО

- Бесконтактные платежи в общественном транспорте
- Офис цифровой трансформации
- Новые городские приложения Moments of life App & SingPass Mobile App
- Онлайн-портал для непосредственного поступления в школы

Рисунок 8 – Смарт-проекты Сингапура за 2018–2019 гг.¹⁴

¹³Мировые практики Smart City: открытая база знаний [электронный ресурс]. URL: <https://ict.moscow/projects/smart-cities/?map=world> (дата обращения: 02.12.2019).

¹⁴CNA [электронный ресурс]. URL: <https://www.channelnewsasia.com/news/singapore> (дата обращения: 02.12.2019).

для спортивной одежды, а внутренний слой содержит углеродные электроды — ключевые датчики, используемые для считывания показателей. Цена на такие футболки будет всего на 20–30 % выше, чем на обычную спортивную одежду.

В январе 2019 года была создана пищевая лаборатория, специализирующаяся на создании основных продуктов питания, таких как рис и хлеб, с низким гликемическим индексом (ГИ) с целью включения новых ингредиентов в повседневную пищу. Лаборатория, открытая местным стартапом Alchemy Foodtech, нацелена на разработку смесей ингредиентов, в состав которых входят натуральные растительные волокна и экстракты, чтобы помочь снизить ГИ риса, хлеба и других углеводных продуктов без изменения их вкуса и текстуры. Этот шаг призван помочь в сингапурской инициативе по борьбе с диабетом, поскольку каждый девятый сингапурец с диабетом 2 типа обычно заболевает этой болезнью из-за нездорового питания и образа жизни. Продукты с высоким ГИ, такие как рафинированный белый рис, хлеб и лапша, быстро повышают уровень глюкозы в крови. Компания сотрудничает с четырьмя производителями продуктов питания и одной ресторанной сетью для разработки версий их продуктов с низким ГИ. С момента запуска стартап получил государственное финансирование объемом более 2,5 млн сингапурских долларов. Правительство со своей стороны будет продолжать поддерживать инновации, связанные с пищевыми продуктами, и пересматривать нормативные акты, где это необходимо.

В конце 2018 года была выдвинута инициатива о внедрении электронных карт прибытия. Иностранным посетителям Сингапура не придется заполнять бумажные карточки прибытия, а вместо этого они смогут внести необходимую информацию онлайн перед поездкой. Карты высадки/посадки, которые иностранцы, въезжающие в Сингапур, должны предоставить по прибытии, содержат такую информацию, как номера рейсов и их адреса во время

пребывания в Сингапуре. Электронная карта прибытия повысит операционную эффективность и станет важным шагом к безбумажному иммиграционному документообороту. Данная инициатива сэкономит 48 млн бумажных карт в год.

21 января 2018 года был анонсирован еще один интересный проект «Создание цифрового района». Новый район будет объединять бизнес-парк и новый кампус Института технологий. К концу строительства будет создано 28 000 рабочих мест по развивающимся направлениям (кибербезопасность, анализ данных). Институт совместно с энергетической компанией организует умную энергосеть, которая позволит конечным пользователям продавать в энергосеть излишки энергии. Кроме того, в районе будут организованы умная система сбора мусора и другие системы удаленного контроля. Завершение строительства планируется в 2023 году¹⁵.

В России рынок решений для «умных» городов активно формируется, наблюдается большой интерес к данной сфере. Министерством строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ был разработан проект «Умный город в России» в рамках национальных проектов «Жилье и городская среда» и «Цифровая экономика». Проект «Умный город в России» включает в себя базовые требования поэтапного внедрения в период 2019–2024 гг., который направлен на повышение конкурентоспособности российских городов, формирование эффективной системы управления городским хозяйством, создание безопасных и комфортных условий для жизни горожан. Проект состоит из пяти основных принципов:

- комфортная и безопасная среда;
- ориентация на человека;
- технологичность инфраструктуры города;
- увеличение качества управления городскими ресурсами;
- акцент на экономической эффективности, в т.ч. сервисной составляющей городской среды¹⁶.

¹⁵CNA [электронный ресурс]. URL: <https://www.channelnewsasia.com/news/singapore> (дата обращения: 02.12.2019).

¹⁶Банк решений умного города [электронный ресурс]. URL: <https://russiasmartcity.ru> (дата обращения: 02.12.2019).

Инструментом реализации принципов выступает широкое внедрение передовых цифровых и инженерных решений в городской и коммунальной инфраструктуре. Трансформация и автоматизация процессов не единственная цель «умного города», в нее входит также комплексное повышение эффективности городской инфраструктуры.

К стандартам умного города относят:

— городское управление, которое включает в себя цифровую платформу вовлечения граждан в решении вопросов городского развития;

— «умное» ЖКХ включает в себя внедрение систем интеллектуального учета коммунальных ресурсов, уменьшение потребления энергоресурсов в государственных и муниципальных учреждениях. Также введение автоматических систем мониторинга состояния зданий, в т.ч. шума, исправности лифтового оборудования, систем противопожарной безопасности и газового оборудования;

— инновации для городской среды. К инновациям относят автоматизированный контроль за работой дорожной и коммунальной техники, энергоэффективное городское освещение, в т.ч. архитектурную и художественную подсветку;

— «умный» городской транспорт: создание системы администрирования городского парковочного пространства. Внедрение системы автоматической фото- и видеофиксации нарушений правил дорожного движения, создание безопасных и комфортных мест ожидания общественного транспорта;

— интеллектуальные системы общественной безопасности: создание системы интеллектуального видеонаблюдения, внедрение системы информирования граждан о возникновении ЧС;

— интеллектуальные системы экологической безопасности. К данному стандарту относится автоматизация системы управления обращения с твердыми коммунальными отходами, система онлайн-мониторинга атмосферного воздуха и воды;

— инфраструктура сетей связи: создание единой городской инфраструктуры сетей связи;

— туризм и сервис: электронные карты жителя города и гостя города, а также внедрение комплексной системы информирования туристов и жителей года¹⁷.

Российская смарт-практика за III–IV кв. 2019 г. насчитывает 236 проектов. Основные разделы смарт-проектов: цифровая мобильность, городская среда, цифровое правительство, человеческий и социальный капитал. Проекты направлены на обеспечение максимальной доступности необходимой информации о городском транспорте, парковках, способствует улучшению транспортной ситуации на дорогах за счет сбора информации с детекторов транспорта, комплексов фото- и видеофиксации и передвижении по городу, автоматизирует начисление платы за жилищные, коммунальные и прочие услуги (ЖКУ), максимально упрощает общение граждан и организаций с городской властью за счет предоставления государственных услуг и сервисов в электронном виде, способствует повышению качества и доступности медицинской помощи в государственных учреждениях здравоохранения, а также создание интереса в различных сферах обучения за счет образовательных курсов для детей¹⁸.

Рассмотрены следующие 4 города с примерами проектов.

1. Москва насчитывает 49 проектов, затрагивающих такие сферы, как цифровая мобильность, городская среда, цифровое пространство, человеческий и социальный капитал.

2. В Казани проекты распределены по трем блокам: цифровое правительство (информационная система «Общественное обсуждение», цифровизация муниципальных услуг, портал «Открытая Казань»); цифровая мобильность (бесконтактные платежи в метро); городская среда (комплексное решение «умного города» на сети NB-IoT, умные счетчики электроэнергии, умная остановка, умный перекресток).

¹⁷Банк решений умного города [электронный ресурс]. URL: <https://russiasmartcity.ru> (дата обращения: 02.12.2019).

¹⁸Мировые практики Smart City: открытая база знаний [электронный ресурс]. URL: <https://ict.moscow/projects/smart-cities/?map=world> (дата обращения: 02.12.2019).

3. В Санкт-Петербурге проекты распределены по трем блокам: городская среда (умные домофоны, умные счетчики); цифровое правительство («Цифровой двойник» Кронштадта); безопасность и экология (умное освещение на пешеходных переходах, безопасный умный Санкт-Петербург).

4. В Тюмени проекты распределены по двум блокам: цифровая мобильность (единое парковочное пространство, мобильное приложение «Тюменьтранспорт», умные светофоры); цифровое правительство (информационный портал «Тюмень — наш дом», «Советник Губернатора»).

Основные барьеры внедрения технологий умных городов:

— неясная экономика: проработанных бизнес-моделей, охватывающих сферу умных городов и доказавших эффективность для бизнеса, крайне мало. Проблема заключается в сроках окупаемости. Бизнесу необходимы рыночные стратегии, которые смогут дать прибыль в ближайшие 3–5 лет, а внедрение инноваций в умный город — инвестиции в отдаленные перспективы;

— сложности с «тиражированием»: создание одной технологии в конкретном городе не гарантирует, что подобный проект можно повторить в другом городе — климатические, технологические, общественные факторы не позволяют сделать точный аналог;

— цифровая безопасность: каждый умный датчик или устройство может стать «оружием» для злоумышленников. Программное обеспечение должно быть модифицировано так, чтобы в нем не было системных «дыр»;

— «наследие»: как и в любом крупном IT-проекте, при построении умного города приходится сталкиваться с инфраструктурой, которая еще не успела выработать свой ресурс (т.е. прямого резона в ее замене нет). И это не только технологические устаревшие городские системы, не предполагающие установку датчиков и автоматики. Свою лепту добавляет внедренная ранее «умная» инфраструктура, которая теперь не интегрируется в комплексные системы, или интеграция которой оказывается чересчур затратной.

Проведенный анализ внедряемых проектов умных городов показал наличие следующих обязательных шести типов проектов:

- проекты развития человеческого и социального капитала;
- проекты развития городской среды;
- проекты развития городской экономики;
- проекты создания цифрового правительства;
- проекты цифровой мобильности;
- проекты обеспечения безопасности и экологии.

Научная новизна предлагаемой типологии проектов формирования умных городов заключается в развитии системного подхода для экономического моделирования внедрения цифровых технологий в городское хозяйство. Приращение знаний состоит в типологизации смарт-проектов при формировании умных городов.

Выводы

В настоящем исследовании с целью типологизации проектов формирования умных городов получены следующие теоретические и практические результаты.

Во-первых, сформулирована проблема типологизации проектов формирования умных городов, которая до сих пор не нашла своего решения. Исходя из данной проблемы сформулирована задача исследования.

Во-вторых, проведен анализ проектов формирования умных городов в лидерах цифровизации городской деятельности согласно данным Центра IESE. Рассмотрены проекты городов Лондона, Нью-Йорка, Амстердама, Сингапура, а также российских городов Москвы, Казани, Санкт-Петербурга и Тюмени.

В-третьих, проведенный анализ внедряемых проектов умных городов показал наличие следующих обязательных шести типов проектов: развития человеческого и социального капитала; развития городской среды; развития городской экономики; создания цифрового правительства; цифровой мобильности; обеспечения безопасности и экологии.

Теоретическая значимость проведенного исследования заключается в формировании системы типичных проектов цифровизации городского хозяйства. Практическая значимость полученного результата состоит в разработке прикладного аппарата проектирования формирования умных городов.

ЛИТЕРАТУРА

1. Y-Series Recommendations // International Telecommunication Union. Telecommunication Standardization Sector. Supplement 45. Switzerland: Geneva, 2017. 12 p.
2. Rabari Ch., Storper M. The digital skin of cities: urban theory and research in the age of the sensed and metered city, ubiquitous computing and big data // Cambridge Journal of Regions, Economy and Society. 2015. Vol. 8. Pp. 27–42.
3. Marvin S., Luque-Ayala A. Urban Operating Systems: Diagramming the City // International Journal of Urban and Regional Research. 2017. Vol. 1. Pp. 84–103.
4. Branchi P.E., Fernandez-Valdivieso C., Matias I.R. An Analysis Matrix for the Assessment of Smart City Technologies: Main Results of its Application // Systems. 2017. Vol. 5, No. 8. 13 p.
5. Popov E., Hercegova K., Semyachkov K. Innovations in the Institutional Modelling of the Sharing Economy // Journal of Institutional Studies. 2018. Vol. 10, No. 2. Pp. 25–42.
6. Sun J., Yan J., Zhang Z.K. Blockchain-based Sharing Service: What Blockchain Technology Can Contribute to Smart Cities // Financial Innovation. 2016. Vol. 2, No. 26. 9 p.
7. Okwechine E., Duncan P., Edgar D. Dig Data and Smart Cities: a Public Sector Organizational Learning Perspective // Information Systems and E-Business Management. 2018. Vol. 16. Pp. 601–625.
8. Hoffman D.L., Novak T.P. Consumer and Object Experience in the Internet of Things: an Assemblage Theory Approach // Journal of Consumer Research. 2018. Vol. 44. Pp. 1178–1204.
9. Laya A., Markendahl J., Lundberg S. Network-Centric Business Models for Health, Social Care and Wellbeing Solutions in the Internet of Things // Scandinavian Journal of Management. 2018. Vol. 34. Pp. 103–116.
10. Paulin A. Informating Smart Cities Governance? Let Us First Understand the Atoms! // Journal of the Knowledge Economy. 2016. Vol. 7. Pp. 329–343.
11. Абламейко М., Абламейко С. «Умный город»: от теории к практике // Наука и инновации. 2018. № 6 (184). С. 28–34.
12. Веселова А.О. Перспективы создания «Умных городов» в России: систематизация проблем и направлений их решений // Вестник Пермского университета. 2018. Том 13, № 1. С. 75–88.
13. Kobayashi A.R.K., Kniess C.T., Sera F.A.R., Ferraz R.R.N., Ruiz M.S. Smart Sustainable Cities: Bibliometric Study and Patent Information // International Journal of Innovation. 2017. Vol. 5, No. 1. Pp. 77–96.

TYPOLOGY OF SMART CITY DEVELOPMENT PROJECTS
E.V. Popov

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

K.A. Semyachkov

Ural branch of the Russian Academy
of Sciences,
Ekaterinburg, Russia

N.A. Bednyagina

Tyumen State University,
Tyumen, Russia

S.F. Popova

Tyumen State University,
Tyumen, Russia

A.V. Pospelova

Tyumen State University,
Tyumen, Russia

ABSTRACT:

The introduction of digital technologies has changed the thinking of society and municipal authorities towards the consistency of digital technologies implementation. Yet, the problem of typological classification of the smart cities development projects has no scientific solution. The aim of this research is to provide a typological classification of the smart city development projects. The research logic was as follows. First, methodology of the smart cities assessment was analyzed to determine the basic development technologies. Then, various technology groups for different

cities were estimated. And finally, these technologies were summarized by the representative groups of the projects.

The research information base comprised data from the websites of municipalities and articles from the global scientific press. The smart cities development projects of the urban activity digitalization leaders were analyzed according to the IESE Center. The projects of the cities of London, New York, Amsterdam, Singapore, as well as the Russian cities of Moscow, Kazan, St. Petersburg and Tyumen were considered. The analysis of the smart cities projects under implementation demonstrated the following six required types of projects: human and social capital development; urban development; urban economy development; digital government establishment; digital mobility; safety and environmental protection.

The scientific novelty of the proposed typology of the smart cities development projects lies in the systematic approach to economic modeling of digital technologies introduction in urban economy.

The theoretical significance of the research consists in formation of a system of typical projects of urban economy digitalization. The practical importance of the result is in elaboration of the applied apparatus for designing the smart cities development.

KEYWORDS: smart cities, projects, typology, digital technologies, smart management.

AUTHORS' INFORMATION:

Evgeny V. Popov, Dr. Sci. (Law), corresponding member of the Russian Academy of Sciences, Ural Institute of Management, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration,

66, 8 Marta Str., Ekaterinburg, 620990, Russia, epopov@mail.ru

ORCID: 0000-0002-5513-5020

Konstantin A. Semyachkov, Cand. Sci. (Law), Institute of economics, Ural branch of the Russian Academy of Sciences,

29, Moskovskaya Str., Ekaterinburg, 620014, Russia, k.semyachkov@mail.ru

ORCID: 0000-0003-0998-0183

Nadezhda A. Bednyagina, Tyumen State University,

16, Lenin Str., Tyumen, 625003, Russia, coramunro@mail.ru

Sonya F. Popova, Tyumen State University,

16, Lenin Str., Tyumen, 625003, Russia, psf033@mail.ru

Anastasiya V. Pospelova, Tyumen State University,

16, Lenin Str., Tyumen, 625003, Russia, loki576@inbox.ru

FOR CITATION: Popov E.V., Semyachkov K.A., Bednyagina N.A., Popova S.F., Pospelova A.V. Typology of smart city development projects // Municipality: Economics and Management. 2020. № 1 (30). P. 65–82.

REFERENCES

1. Y-Series Recommendations // International Telecommunication Union. Telecommunication Standardization Sector. Supplement 45. Switzerland: Geneva, 2017. 12 p. – (In Eng.)

2. Rabari Ch., Storper M. The digital skin of cities: urban theory and research in the age of the sensed and metered city, ubiquitous computing and big data // Cambridge Journal of Regions,

Economy and Society. 2015. Vol. 8. Pp. 27–42. – (In Eng.)

3. Marvin S., Luque-Ayala A. Urban Operating Systems: Diagramming the City // International Journal of Urban and Regional Research. 2017. Vol. 1. Pp. 84–103. – (In Eng.)

4. Branchi P.E., Fernandez-Valdivieslo C., Matias I.R. An Analysis Matrix for the Assessment of

Smart City Technologies: Main Results of its Application // *Systems*. 2017. Vol. 5, No. 8. 13 p. – (In Eng.)

5. Popov E., Hercegova K., Semyachkov K. Innovations in the Institutional Modelling of the Sharing Economy // *Journal of Institutional Studies*. 2018. Vol. 10, No. 2. Pp. 25–42. – (In Eng.)

6. Sun J., Yan J., Zhang Z.K. Blockchain-based Sharing Service: What Blockchain Technology Can Contribute to Smart Cities // *Financial Innovation*. 2016. Vol. 2, No. 26. 9 p. – (In Eng.)

7. Okwechine E., Duncan P., Edgar D. Dig Data and Smart Cities: a Public Sector Organizational Learning Perspective // *Information Systems and E-Business Management*. 2018. Vol. 16. Pp. 601–625. – (In Eng.)

8. Hoffman D.L., Novak T.P. Consumer and Object Experience in the Internet of Things: an Assemblage Theory Approach // *Journal of Consumer Research*. 2018. Vol. 44. Pp. 1178–1204. – (In Eng.)

9. Laya A., Markendahl J., Lundberg S. Network-Centric Business Models for Health, Social Care and Wellbeing Solutions in the Internet of

Things // *Scandinavian Journal of Management*. 2018. Vol. 34. Pp. 103–116. – (In Eng.)

10. Paulin A. Informating Smart Cities Governance? Let Us First Understand the Atoms! // *Journal of the Knowledge Economy*. 2016. Vol. 7. Pp. 329–343. – (In Eng.)

11. Ablameyko M., Ablameyko S. “Smart city”: from theory to practice // *The Science and Innovation*. 2018. No. 6 (184). Pp. 28–34. [Ablameyko M., Ablameyko S. «Umnyy gorod»: ot teorii k praktike // *Nauka i innovatsii*. 2018. № 6 (184). S. 28–34.] – (In Rus.)

12. Veselova A.O. Perspectives of “smart cities” development in Russia: systematization of problems and solutions directions // *Bulletin of Perm University*. 2018. Vol. 13, No. 1. Pp. 75–88. [Veselova A.O. Perspektivy sozdaniya «Umnykh gorodov» v Rossii: sistematzatsiya problem i napravleniy ikh resheniy // *Vestnik Permskogo universiteta*. 2018. Tom 13, № 1. S. 75–88.] – (In Rus.)

13. Kobayashi A.R.K., Kniess C.T., Sera F.A.R., Ferraz R.R.N., Ruiz M.S. Smart Sustainable Cities: Bibliometric Study and Patent Information // *International Journal of Innovation*. 2017. Vol. 5, No. 1. Pp. 77–96. – (In Eng.)

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. 9,30. Тираж 999.
Цена свободная.

Отпечатано в РИО Уральского института управления — филиала РАНХиГС.
Адрес: 620144, г. Екатеринбург, ул. 8 Марта, 66. Заказ № _____.