

МЕХАНИЗМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ИНВЕСТИЦИОННОЙ ПРИВЛЕКАТЕЛЬНОСТИ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ Г. МАГНИТОГОРСК

Коптякова С. В.¹, Гафурова В. М.¹, Захарова Я. М.¹

¹ Магнитогорский государственный технический университет им. Г.И. Носова (455022, Россия, Магнитогорск, пр. Ленина, 38)

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ:

Коптякова С. В., Гафурова В. М., Захарова Я. М. Механизмы совершенствования инвестиционной привлекательности муниципального образования г. Магнитогорск // Муниципалитет: экономика и управление. 2023. № 1. С. 4–12. EDN ММОУНН.

АННОТАЦИЯ:

В статье рассматривается инвестиционная привлекательность муниципального образования на примере города Магнитогорска, проанализирован инвестиционный потенциал города, рассмотрены основные проблемы, препятствующие увеличению потока инвестиций. Также в статье предложены меры по повышению инвестиционной привлекательности города Магнитогорска.

На сегодняшний день инвестиции являются важным инструментом экономического развития не только государства, но и региональных и муниципальных образований. Приток инвестиций, привлекаемых в муниципальные образования, положительно влияет на динамику и эффективность развития экономики данных территорий, позволяет значительно улучшить основные социально-экономические показатели. Поэтому главной задачей для муниципальных властей становится создание благоприятного инвестиционного климата и повышение инвестиционной привлекательности вверенных им территорий.

Целью данного исследования является характеристика инвестиционной привлекательности муниципального образования - г. Магнитогорска - и разработка мер по её совершенствованию.

Методы. В работе использовались такие универсальные методы научного познания, как анализ, синтез, обобщение и другие. Также в ходе исследования проводился сбор и анализ статистических данных, анализ официальной документации.

Результаты. В результате проведённого исследования были выявлены основные факторы и риски, сдерживающие инвестиционный потенциал города Магнитогорска, а также были разработаны практические рекомендации и три группы мероприятий, направленных на повышение инвестиционной привлекательности муниципального образования.

Выводы. Инвестиционная привлекательность на сегодняшний день является одним из ключевых факторов успешного экономического развития территорий, в том числе муниципальных образований. Исследование показало, что, несмотря на наличие определённых сдерживающих факторов, город Магнитогорск имеет все предпосылки для повышения своей инвестиционной привлекательности и создания благоприятного инвестиционного климата.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: инвестиционная привлекательность, инвестиционный климат, инвестиционный потенциал, муниципальное образование.

Актуальность проблематики

Основной задачей российской экономики является производство конкурентоспособной современной и качественной продукции, которая может обеспечить устойчивый экономический рост, что, в свою очередь, будет способствовать решению социальных проблем. Важным инструментом развития экономики сегодня являются

инвестиции. Поэтому на муниципальном уровне особую актуальность приобретает разработка инвестиционной политики, направленной на повышение инвестиционной привлекательности территорий муниципальных образований.

Инвестиции в общем виде представляют собой вложение финансовых средств в экономику и совокупность практических действий по их реали-

зации. Инвестиции, как экономическую категорию, можно рассматривать с двух точек зрения: на макроуровне инвестиции – это основа развития национальной экономики за счет регулярного обновления основных производственных фондов предприятий, создания необходимой сырьевой базы, повышения экономического потенциала регионов страны, обеспечения положительных структурных сдвигов в экономике, перехода национальной экономики на инновационный путь развития. На микроуровне инвестиции – основа развития региональной экономики посредством улучшения технической оснащенности производства в регионе, обеспечение конкурентоспособности предприятий региона, расширение сферы деятельности предприятий, повышение инвестиционной привлекательности региона, снижение инвестиционных рисков. В рамках исследования анализируются инвестиции на микроуровне.

Инвестиционная привлекательность территории – это интегральная характеристика, складывающаяся из инвестиционного климата, уровня развития инвестиционной инфраструктуры, возможностей привлечения инвестиционных ресурсов и других факторов, существенно влияющих на формирование доходности инвестиций¹. В данном исследовании анализируется инвестиционная привлекательность муниципального образования на примере города Магнитогорска.

Магнитогорск – крупный промышленный и культурный центр Южного Урала. Второй по величине город Челябинской области и шестой из числа крупнейших городов, не являющихся центрами субъектов федерации.

Город – один из крупнейших мировых центров чёрной металлургии, поэтому ключевую роль в его экономике играет промышленный сектор. Стабильная деятельность предприятий промышленной инфраструктуры обеспечивает устойчивое развитие Магнитогорска и его лидерство среди муниципалитетов Челябинской области по многим показателям.

Магнитогорск является классическим примером моногорода (города, экономико-социальные аспекты жизни которого во многом определяются функционированием крупного (градообразующего) предприятия). Градообразующим предприятием для Магнитогорска является ПАО «Магнитогорский металлургический комбинат» (ММК) – один из крупнейших металлургических комбинатов на территории России и стран СНГ.

Магнитогорск относится к городам с довольно высоким уровнем жизни, обладает развитой социальной, транспортной и инженерной инфраструктурой. Как показывает анализ статистических данных, на протяжении последнего десятилетия социальные и экономические характеристики города улучшаются. По основным экономическим по-

Таблица 1 – Инвестиции в основной капитал за счет всех источников финансирования за 2018–2021 годы, млн руб.

| 2018 | 2019 | 2020 | 2021 |
|----------|----------|----------|----------|
| 49 248,8 | 41 897,0 | 47 581,1 | 46 074,6 |

Источник: Инвестиционный паспорт города Магнитогорска Челябинской области. URL: https://www.magnitogorsk.ru/storage/app/media/BIZNES_INVESTICII/Rastrigina/Investicionnyy-pasport-goroda-2021g..pdf (дата обращения: 22.11.2022).

казателям наблюдается стабильная положительная динамика. Спад, который был вызван последствиями пандемии COVID-19, фактически полностью преодолен, о чем свидетельствуют экономические показатели 2021 и начала 2022 года [1–3].

Анализ инвестиционных показателей и инвестиционной политики

В настоящий момент не существует общепринятого метода анализа инвестиционной привлекательности территорий. Данная характеристика зависит от большего числа факторов и показателей. В рамках исследования используется метод сравнения количественных и качественных показателей в динамике (изменение объёма инвестиций в основной капитал, структура инвестиций, динамика иностранных инвестиций в городе Магнитогорске), а также анализ инвестиционного потенциала и риска, предложенный в методике В. В. Литвиновой².

Стабильная экономика и рост производства способствуют созданию благоприятного инвестиционного климата. Тем не менее инвестиционные показатели города сильно колебались в последние 4 года (см. таблицу 1). Как видно из таблицы, наибольший объём инвестиций в основной капитал был зафиксирован в 2018 году (49 248,8 млн руб.). В 2019 году сумма инвестиций уменьшилась более чем на 7 000 млн руб., однако уже в следующем году вновь возросла более чем на 5 000. В 2021 году мы видим небольшое снижение инвестиций в основной капитал на 640 тыс. руб.

Такие колебания объёма инвестиций объясняются главным образом конъюнктурными изменениями на внутреннем и внешнем рынке металлопродукции, так как уровень инвестиционной активности Магнитогорска сильно зависит от инвестиционной деятельности градообразующего предприятия (ПАО «ММК») [4–6]. Для того чтобы стабилизировать инвестиционные показатели, в первую очередь, необходимо снизить зависимость городской экономики от эффективности работы ПАО «ММК», но при этом сохранить промышленную специализацию города. С этой целью большое внимание уделяется диверсификации экономики. Сегодня на территории города хозяйственную деятельность осуществляют уже более 11,8 тыс. хозяйствующих субъектов. Поощряя диверсификацию экономики, основной акцент му-

¹ Коптякова С. В., Зиновьева Е. Г. Инвестиционная привлекательность региона : учебное пособие. Магнитогорск : МГТУ, 2018.

² Литвинова В. В. Инвестиционная привлекательность и инвестиционный климат региона : монография. М. : Финансовый университет, 2013. 116 с.

Таблица 2 — Анализ структуры инвестиций по видам основных фондов, в %

| Показатель | 2019 | 2020 | 2021 | Изм. |
|---|--------------|--------------|--------------|-------------|
| Здания и сооружения | 16,3 | 16,0 | 16,2 | -0,1 |
| Машины, оборудование, транспортные средства | 74,9 | 75,1 | 76,4 | +1,5 |
| Прочее | 8,8 | 8,9 | 7,4 | -1,4 |
| Всего: | 100,0 | 100,0 | 100,0 | +0,0 |

ниципальные власти делают на развитие сервисных функций и инновационной инфраструктуры.

В рамках данного исследования был проведен анализ структуры инвестиций в городскую экономику по видам основных фондов. Динамика изменения структуры представлена в таблице 2.

Как мы видим из таблицы, основные объекты вложения инвестиций – это машины и оборудование. Они составляют 76,4 % от общего объема инвестиций в основной капитал (общее увеличение 1,5 %). Этот факт объясняется тем, что в современных условиях перехода к неиндустриальной эпохе предприятия города реализуют крупные инвестиционные проекты, в рамках которых осуществляется ввод в эксплуатацию производственных объектов, а также проекты, направленные на перевооружение и модернизацию производства.

Также была проанализирована структура инвестиций по формам собственности. В Российской Федерации на сегодняшний день присутствуют фактически все возможные формы собственности, которые в соответствии с Конституцией РФ признаются равноправными и имеют одинаковую защиту со стороны государства. Данные проведенного анализа представлены в таблице 3.

Проанализировав показатели объема инвестиций в экономику города по формам собственности, можно увидеть, что за исследуемый период произошли определённые структурные сдвиги. Основная часть вложений (более 90 %) приходится на предприятия частной формы собственности, и это значение продолжает расти (за два года на 1,7 %). Это объясняется тем, что основным инвестором является ПАО ММК. Комбинат традиционно вкладывает немалые средства в развитие социальной инфраструктуры Магнитогорска, что подразумевает инвестиции в объекты культуры, спорта и здравоохранения, участие градообразующего предприятия в озеленении и благоустройстве города. Кроме того, в рамках благотворительной программы «Мы вместе» были произведены выплаты врачам, пострадавшим от COVID-19.

Другая особенность, которая четко прослеживается, – это сокращение удельного веса государственных предприятий. В 2019 году их удельный вес в структуре инвестиций составлял 0,1 %, а в 2021 году упал до нуля. Удельный вес муниципальных предприятий и организаций в общем объеме остался без изменений и составил 5 %. Также мы выявили еще одну тенденцию – это спад инвестиционной активности по предприятиям и

Таблица 3 — Анализ структуры инвестиций по формам собственности, в %

| Показатель | 2019 | 2020 | 2021 | Изм. |
|-----------------|--------------|--------------|--------------|-------------|
| Государственная | 0,1 | 0,0 | 0,0 | -0,1 |
| Муниципальная | 5,0 | 4,9 | 5,0 | +0,0 |
| Частная | 91,5 | 92,3 | 93,2 | +1,7 |
| Другая | 3,4 | 2,8 | 1,8 | -1,6 |
| Всего: | 100,0 | 100,0 | 100,0 | +0,0 |

организациям смешанной формы собственности, который составил 1,6 %.

Таким образом, развитие экономики города сегодня опирается главным образом на частных инвесторов, особенно в таких сферах, как строительство жилья, торговли и предоставление потребительских услуг.

Отдельно хотелось бы рассмотреть иностранные инвестиции. Нужно отметить, что наличие иностранных инвестиций отмечается только в двух городах области – Челябинске и Магнитогорске. Самый высокий показатель по объему вложенных иностранных инвестиций отмечен в 2019 году. Он составил 74,6 % от общего объема иностранных инвестиций по Челябинской области.

В последние годы отмечался стабильный спад объема иностранных инвестиций. Данная динамика представлена на рисунке 1.

Основная причина отрицательной динамики – это политика западных санкций, которую коллективный Запад начал вводить против РФ с 2014 г. Ситуация резко изменилась в худшую сторону после начала спецоперации на Украине в феврале 2022 года. ПАО «ММК» и его основной владелец В. Ф. Рашинов попали в санкционный список № 4, что негативно отразилось на инвестиционной привлекательности не только предприятия, но и всего муниципального образования. По мнению авторов, это должно побудить руководство ММК и городскую администрацию искать контакты и налаживать отношения с другими государствами, не вводившими санкции против России.

Инвестиционная политика в городе осуществляется главным образом на основе ряда локальных и региональных нормативно-правовых актов, таких как:

- «Стратегия социально-экономического развития города Магнитогорска до 2035 года», утвержденная решением МГСД от 27.01.2018 года;

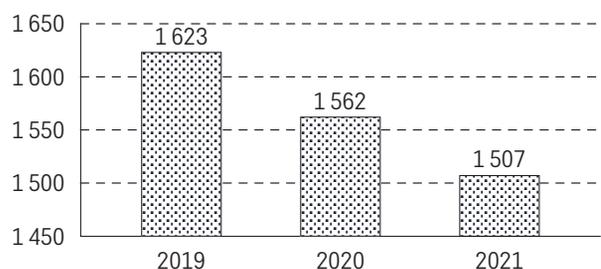


Рис. 1. Динамика объема иностранных инвестиций в г. Магнитогорске за 2019–2021 гг., млн \$ США

• Постановления Администрации города «О долгосрочном прогнозе социально-экономического развития города Магнитогорска на 2022 год и плановый период 2023–2027 года»;

• Постановление Правительства Челябинской области «О прогнозе социально-экономического развития Челябинской области на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов».

Данные документы определяют стратегию, основные цели и задачи развития инвестиционной политики города на краткосрочный, среднесрочный и долгосрочный периоды.

В соответствии с представленными нормативно-правовыми актами в последние годы муниципальные власти проводят активную политику с целью повышения инвестиционной привлекательности Магнитогорска. Так, в администрации началась работа по формированию каталога инвестиционных проектов, земельных участков, промышленных и инфраструктурных площадок для размещения бизнеса; был разработан регламент сопровождения инвестиционных проектов по принципу «одного окна». Администрацией систематически осуществляется мониторинг инвестиционной и инновационной деятельности. На сайте администрации сформирован профильный раздел «Бизнес и инвестиции», в котором помимо прочего содержится информация об инвестиционном потенциале города³.

Из бюджета города на формирование благоприятного инвестиционного климата было выделено и реализовано следующее количество бюджетных средств (рисунок 2).

Из диаграммы видно, что за указанный период средства, выделенные на повышение инвестиционной привлекательности, были освоены не в полном объеме. Этот факт можно объяснить негативными последствиями пандемии.

В городе также осуществляется непосредственная финансовая поддержка бизнеса. Так, в 2021 году предприниматели города получили финансовую поддержку в размере более 581 млн руб., что на 17 % превышает показатель 2020 года (495,04 млн руб.).

³ Официальный сайт Администрации г. Магнитогорска. URL: <https://www.magnitogorsk.ru/content/administratsiya-goroda/> (дата обращения: 22.11.2022).

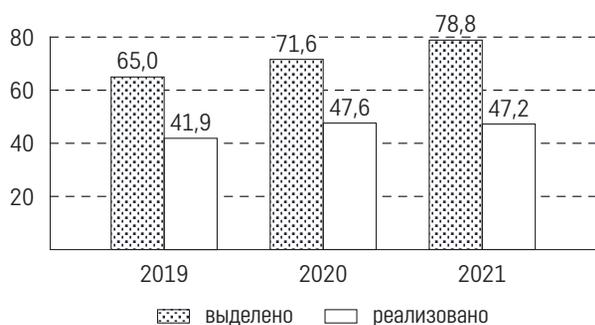


Рис. 2. Финансирование, выделенное на формирование благоприятного инвестиционного климата

Проблемы, риски и потенциал города

Однако несмотря на активную деятельность администрации и благоприятный инвестиционный потенциал, существует ряд проблем, негативно влияющих на инвестиционную привлекательность города. Так, использованию инвестиционного потенциала в полной мере препятствуют:

• многообразие существующих подходов к понятию инвестиционной привлекательности территории;

• высокие издержки для субъектов малого и среднего бизнеса при первичном вхождении на рынок, финансовые трудности при решении вопросов доступа к объектам инфраструктуры при создании собственного производства;

• высокие тарифы на энергоресурсы и подключения к инженерным сетям;

• недостаточная имущественная база субъектов малого предпринимательства при получении кредитов и проблемы при обеспечении исполнения ими своих кредитных обязательств;

• ограниченность земельных ресурсов, пригодных для строительства промышленных и жилых объектов;

• недостаточно активное участие в деятельности фондового рынка;

• высокая цена коммерческого кредитования;

• постоянное повышение цен на сырье и удорожание логистических услуг;

• высокая зависимость экономики города от внешнеэкономической конъюнктуры;

• экологическая нагрузка в городе: основные производства, существующие на территории города, создают серьезную нагрузку на окружающую среду, поэтому при открытии новых производств существуют жесткие экологические требования к инвесторам при создании новых производств.

Также на инвестиционную привлекательность негативно влияет нехватка квалифицированных кадров, проблемы транспортной доступности, несогласованность во взаимодействиях между различными уровнями власти.

Стоит отметить, что данные проблемы характерны не только для Магнитогорска, но и для многих других моногородов страны.

Далее предлагается подробнее проанализировать инвестиционный потенциал и инвестиционные риски территории. Анализ инвестиционного потенциала города Магнитогорска представлен в таблице 4.

В 2022 году Магнитогорск занял 1 место в рейтинге инвестиционной привлекательности муниципальных образований Челябинской области по группе «городские округа», проведенном по итогам 2020 года. Однако, как мы видим, в 2021 году ранг потенциала инвестиционной привлекательности опустился с 10 до 8 баллов. Тем не менее большинство составляющих инвестиционного потенциала показывают положительную динамику. За

Таблица 4 — Инвестиционный потенциал г. Магнитогорска

| Показатель | 2019 | 2020 | 2021 |
|--|-------|-------|-------|
| Ранг потенциала инвестиционной привлекательности | 10 | 10 | 8 |
| Ранг инвестиционного риска | 30 | 34 | 40 |
| Доля в общероссийском потенциале, % | 1,912 | 1,901 | 1,900 |
| Составляющие инвестиционного потенциала (ранги) | | | |
| Трудового потенциала | 8 | 9 | 9 |
| Потребительского потенциала | 8 | 12 | 11 |
| Производственного потенциала | 8 | 8 | 10 |
| Финансового потенциала | 9 | 12 | 13 |
| Конституционального потенциала | 6 | 11 | 9 |
| Инновационного потенциала | 11 | 8 | 8 |
| Инфраструктурного потенциала | 14 | 29 | 28 |
| Природно-ресурсного потенциала | 33 | 25 | 25 |
| Туристического потенциала | 16 | 9 | 10 |

период 2019–2021 гг. сократились три показателя: ранг инновационного потенциала (на 3 пункта), ранг природно-ресурсного потенциала (на 8 п.) и ранг туристического потенциала (на 6 п.).

Анализируя инвестиционный риск как составляющую инвестиционного рейтинга, необходимо отметить, что относительно других регионов Уральского федерального округа Челябинская область, в том числе и город Магнитогорск, является относительно «безопасной» территорией для инвесторов [7–10].

За 2019–2021 г. Магнитогорск показал средневзвешенный индекс риска 0,220–0,242 (увеличение на 0,022). Анализ инвестиционного риска представлен в таблице 5. Как видно, наибольшее негативное влияние на инвестиционную привлекательность города оказывают криминальный и экологический риски, и, если ранг экологического риска высок, но постоянен (64), то ранг криминального риска за анализируемый период увеличился на 20 баллов.

Таким образом, для уменьшения инвестиционных рисков и повышения инвестиционного потенциала в Магнитогорске необходимо в первую очередь ужесточить правовой контроль инвестиционной деятельности. Также необходимо уделять больше внимания проблеме экологии, которая характерна для многих промышленных городов. В Магнитогорске предпринимаются определённые меры для улучшения экологической ситуации. К примеру, согласно отчётам ПАО ММК, предприятие ежегодно тратит на экологическую программу более одного миллиарда рублей. Тем не менее сегодня Магнитогорск является одним из наиболее загрязнённых городов России.

Предлагаемые меры

Проанализировав существующие инвестиционные проблемы, авторы предлагают три группы мероприятий для повышения инвестиционной привлекательности города.

Таблица 5 — Инвестиционный риск г. Магнитогорска

| Показатель | 2019 | 2020 | 2021 |
|---|-------|-------|-------|
| Средневзвешенный потенциал инвестиционного риска | 0,220 | 0,237 | 0,242 |
| Ранг инвестиционного риска | 30 | 34 | 40 |
| Ранг потенциала инвестиционной привлекательности | 10 | 10 | 8 |
| Составляющие инвестиционного риска (ранги) | | | |
| Социального риска | 47 | 48 | 44 |
| Экономического риска | 39 | 36 | 39 |
| Финансового риска | 10 | 11 | 11 |
| Криминального риска | 57 | 76 | 77 |
| Экологического риска | 64 | 64 | 64 |
| Управленческого риска | 32 | 48 | 29 |

Первая группа – мероприятия, направленные на поддержку малого и среднего бизнеса. Предлагаемые мероприятия:

- предоставление льготных ставок на прибыль до 16,5 % и налога на имущество для организаций, реализующих инвестиционные проекты;
- оказание содействия в расширении рынков сбыта вновь созданных производств (продвижение инвестиционных проектов в средствах массовой информации, информационные площадки для поиска заказчиков);
- функционирование двух коллегиальных органов с участием представителей органов власти и предпринимателей на территории г. Магнитогорска;
- функционирование 11 общественных объединений предпринимателей (союзов, ассоциаций)
- проведение семинаров, тренингов, обучающих мероприятий для предпринимателей;
- оказание консультационной, организационной и методической помощи предприятиям города по вопросам разработки и реализации инвестиционных проектов;
- «налоговые каникулы» впервые зарегистрированных ИП.

Таким образом, в рамках поддержки малого и среднего бизнеса предлагается введение льготного налогообложения для предприятий, реализующих инвестиционные проекты; содействие в расширении рынков сбыта для новых производств; поддержка общественных объединений предпринимателей и совместной работы предпринимателей и органов власти; проведение консультативных и обучающих мероприятий для предпринимателей.

Вторая группа – мероприятия по поддержке инициаторов инвестиционных проектов:

- подбор свободных земельных участков и свободных промышленных площадок, находящихся как в муниципальной собственности, так и среди высвобождаемых земельных участков предприятий города для размещения производства;

- содействие в подключении к сетям инженерной инфраструктуры;
 - создание совместных рабочих групп с участием профильных предприятий и организаций для оперативного взаимодействия в рамках реализации инвестиционных проектов;
 - стимулирование и адаптация финансовой модели инвестиционного проекта с целью его успешной реализации;
 - мониторинг федеральных и региональных целевых программ на предмет включения в них инвестиционных проектов с целью компенсации затрат по инвестиционному проекту;
 - финансовая поддержка инвестиционных проектов;
 - предоставление льготных ставок на прибыль до 16,5 % и налога на имущество для организаций-резидентов ООО «ММК-Индустриальный парк»
- Льготные условия в отношении арендной платы, наличие коммунальной и транспортной инфраструктуры.

Для поддержки инициаторов инвестиционных проектов предлагается помощь в поиске свободных земельных участков и промышленных площадок для размещения производства; содействие в подключении к сетям инженерной инфраструктуры; создание совместных рабочих групп для реализации инвестиционных проектов; стимулирование и адаптация финансовых моделей инвестиционных проектов, их финансовая поддержка; льготы для резидентов ООО «ММК – Индустриальный парк» [11].

Третья группа – мероприятия по улучшению инвестиционного имиджа города. Стратегию его продвижения важно разработать для повышения инвестиционной привлекательности Магнитогорска. В условиях цифровизации экономики высокий уровень инвестиционной привлекательности достигается за счет развития научной деятельности и стимулирования новейших технологий. Комбинация, характер и соотношение методов стимулирования зависят от местной специфики. При этом создаются дифференцированные условия для инвесторов в зависимости от значимости предлагаемых ими инвестиционных проектов [12]. Мы предлагаем использовать такой подход и в городе Магнитогорске.

По мнению авторов, льготный инвестиционный режим и иную поддержку в первую очередь должны получить:

- проекты, которые способствуют развитию отрасли, отнесённой к приоритетной (приоритет определяется представителями муниципальной власти исходя из конкурентоспособности отрасли и её места в городской экономике);
- проекты, предусматривающие привлечение инвестиций для развития предприятий, деятельность которых будет иметь экспортную и импортозамещающую направленность (данные проекты особо актуальны в условиях западных санкций).

Для привлечения в Магнитогорск инвестиций из-за рубежа можно реализовать программы, предусматривающие определённый набор льгот для иностранных инвесторов. В настоящий момент в России существует более 6 000 таких программ. Такая практика обычно реализуется через создание так называемых «предпринимательских зон» (географическая зона, которой были предоставлены специальные налоговые льготы, или другая государственная помощь в целях стимулирования частного экономического развития и создания рабочих мест).

Для улучшения инвестиционного имиджа города также предлагается активно использовать электронные СМИ и различные интернет-площадки. На этих площадках можно размещать информацию о городской инфраструктуре, качестве и количестве рабочей силы, ценах на недвижимость и другие сведения, которые могут быть интересны потенциальным инвесторам. Первым шагом в данном направлении можно считать раздел «Бизнес и инвестиции» на сайте городской администрации, о котором говорилось выше.

Также для поддержания и улучшения инвестиционного имиджа города авторы предлагают создать в администрации города специальное подразделение, основной целью работы которого будет привлечение инвестиций. Данное подразделение будет:

- лоббировать интересы города и политики по привлечению иностранных инвестиций в город;
- информировать потенциальных инвесторов и других заинтересованных лиц об экономической ситуации в городе;
- разрабатывать предложения для инвесторов, которые хотят вкладываться в высокотехнологичные отрасли городской экономики.

Важно заметить, что рассматриваемые в исследовании механизмы совершенствования инвестиционной привлекательности реализуются не только на уровне местного самоуправления, но и на всех уровнях власти (налоговые льготы, введение льготного инвестиционного режима и т.д.).

В целом, на основании проведенного исследования, можно сделать вывод о том, что, несмотря на ряд проблем, в Магнитогорске есть все условия для создания благоприятного инвестиционного климата. В настоящий момент администрация города заинтересована в повышении инвестиционной привлекательности Магнитогорска и принимает определённые действия для достижения этой цели. Это позволяет надеяться, что в ближайшие годы потоки инвестиций в городскую экономику увеличатся, что в свою очередь также будет способствовать улучшению социальных показателей города и повышению уровня жизни граждан. ■

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

- [1] **Замбржицкая Е. С., Ягодин В. В.** Финансовый потенциал предприятия: терминологический анализ понятия // *Управление организацией, бухгалтерский учет и экономический анализ: вопросы, проблемы и перспективы развития* : материалы II Всероссийской научно-практической конференции (Магнитогорск, 17-19 января 2017 г.). Магнитогорск : Магнитогорский государственный технический университет им. Г.И. Носова, 2017. С. 109-113. EDN YHPFUX.
- [2] **Ибрагимова О. В., Захарова Я. М.** Проблемы развития малого и среднего предпринимательства в монопрофильных городах // *Российские регионы в фокусе перемен* : сборник докладов XV Международной конференции (Екатеринбург, 10-14 ноября 2020 г.). Т. 2. Екатеринбург : ООО «Издательство УМЦ УПИ», 2021. С. 278-281. EDN SZTTVL.
- [3] **Ковалевский И. И., Гафурова В. М.** Социально-экономическое развитие современных моногородов: анализ проблемы и перспективы развития // *Российские регионы в фокусе перемен* : сборник докладов XIII Международной конференции (Екатеринбург, 15-17 ноября 2018 г.). Т. 2. Екатеринбург : ООО «Издательство УМЦ УПИ», 2019. С. 133-137. EDN DGWJJG.
- [4] **BALYNSKAYA, N. R., VASIL'YEVA, A. G., GAFUROVA, V. M., KUZNETSOVA, N. V., & RAKHIMOVA, L. M.** (2017). Effective management of financial sustainability as factor of social and economic welfare. In A. Yu. Karpova, I. B. Ardashkin, W. M. de Jong, & N. V. Martyushev (Eds.), *The European Proceedings of Social & Behavioural Sciences* (vol. 26, pp. 985–992). National Research Tomsk Polytechnic University. <https://elibrary.ru/xmfjud>.
- [5] **Коптякова С. В., Данилюк Е. В.** Стратегии инновационного развития ПАО ММК в современных экономических условиях // *Современная модель управления: проблемы и перспективы* : материалы IV Всероссийской (национальной) научно-практической конференции (Магнитогорск, 30-31 октября 2020 г.) / под ред. Н. В. Кузнецовой. Магнитогорск : Магнитогорский государственный технический университет им. Г.И. Носова, 2020. С. 31-35. EDN LPAUOF.
- [6] **Молчанов Н. П., Козлова Т. В., Замбржицкая Е. С.** Инвестиционный анализ в условиях интеграции в черной металлургии // *Экономика и предпринимательство*. 2019. № 3 (104). С. 261-263. EDN BTCHWY.
- [7] **BALYNSKAYA, N. R., & KOPTYAKOVA, S. V.** (2015). Specifics of information risks in the municipal administration system of modern Russia. *Journal of Advanced Research in Law and Economics*, 6(2), 284–290. <https://elibrary.ru/vnjqcd>.
- [8] **ZINOVIEVA, E. G., & KOPTYAKOVA, S. V.** (2019). Assessment of integration risks for metallurgical enterprises using the fuzzy set method. *CIS Iron and Steel Review*, 17, 58–64. <https://doi.org/10.17580/cisisr.2019.01.11>.
- [9] **Волкова О. Э., Козлова Т. В., Замбржицкая Е. С.** Методика экспертной оценки рисков предприятий перерабатывающей промышленности // *Экономика и предпринимательство*. 2019. № 3 (104). С. 1230-1233. EDN XKYNBS.
- [10] **Волкова О. Э., Козлова Т. В., Замбржицкая Е. С.** Формирование механизма оценки предпринимательских рисков // *Экономика и предпринимательство*. 2019. № 3 (104). С. 681-684. EDN HCF SXH.
- [11] **Молчанов Н. П., Козлова Т. В., Замбржицкая Е. С.** Анализ качества как основа инвестиционной политики современных предприятий черной металлургии // *Экономика и предпринимательство*. 2019. № 3 (104). С. 1222-1224. EDN QZWSOI.
- [12] **Замбржицкая Е. С., Сюрица Е. Е.** Совершенствование механизмов оценки предпринимательских проектов // *Финансовый бизнес*. 2021. № 6 (216). С. 25-28. EDN EUCTGF.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ:

Коптякова Светлана Владимировна – кандидат педагогических наук; Магнитогорский государственный технический университет им. Г.И. Носова (455022, Россия, Магнитогорск, пр. Ленина, 38); svetlana.cop@yandex.ru. AuthorID РИНЦ: 350520, ORCID: 0000-0002-7296-1500.

Гафурова Василия Минсалиховна – кандидат исторических наук; Магнитогорский государственный технический университет им. Г.И. Носова (455022, Россия, Магнитогорск, пр. Ленина, 38); gym_65@mail.ru. AuthorID РИНЦ: 295893, ORCID: 0000-0002-8778-9133.

Захарова Яна Михайловна – Магнитогорский государственный технический университет им. Г.И. Носова (455022, Россия, Магнитогорск, пр. Ленина, 38); yana_zakharova_2000@bk.ru. AuthorID РИНЦ: 1174340, ORCID: 0000-0003-0498-3051.

MECHANISMS FOR IMPROVING INVESTMENT ATTRACTIVENESS OF THE MUNICIPALITY OF MAGNITOGORSK

Коптякова С. В.¹, Гафурова В. М.¹, Захарова Я. М.¹

¹ Nosov Magnitogorsk State Technical University (38, Lenin Av., Magnitogorsk, 455022, Russia)

FOR CITATION:

Коптякова, С. В., Гафурова, В. М., & Захарова, Я. М. (2023). Mechanisms for improving investment attractiveness of the municipality of Magnitogorsk. *Municipality: Economics and Management*, (1), 4–12. <https://doi.org/10.22394/2304-3385-2023-1-4-12>.

ABSTRACT:

The article examines the investment attractiveness of a municipality on the example of the city of Magnitogorsk, analyzes the investment potential of the city, and considers the main problems preventing an increase in the flow of investments. The article also suggests measures to increase the investment attractiveness of the city of Magnitogorsk.

Today, investments are an important tool for economic development not only of the state, but also of regional and municipal entities. The inflow of investments attracted to municipalities has a positive effect on the dynamics and efficiency of the development of the economy of these territories, allows significantly improving the main socio-economic indicators. Therefore, the main task for municipal authorities is to create a favorable investment climate and increase the investment attractiveness of the territories entrusted to them.

The purpose of this study is to characterize the investment attractiveness of the Magnitogorsk municipality and develop measures to improve it.

Methods. Such universal methods of scientific cognition as analysis, synthesis, generalization and others were used in the work. Also, in the course of the research, statistical data were collected and analyzed, and official documentation was analyzed.

Results. As a result of the conducted research, the main factors and risks constraining the investment potential of the city of Magnitogorsk were identified, and practical recommendations and three groups of measures aimed at increasing the investment attractiveness of the municipality were developed.

Conclusions. Investment attractiveness today is one of the key factors for the successful economic development of territories, including municipalities. The study showed that, despite the presence of certain constraining factors, the city of Magnitogorsk has all the prerequisites to increase its investment attractiveness and create a favorable investment climate..

KEYWORDS: investment attractiveness, investment climate, investment potential, municipality.

REFERENCES

- [1] ZAMBRZHITSKAYA, E. S., & YAGODIN, V. V. (2017). Financial potential of an enterprise: terminological analysis of the concept. In *Organization management, accounting and economic analysis: issues, problems and development prospects* (pp. 109–113). Nosov Magnitogorsk State Technical University. <https://elibrary.ru/yhpfux>.
- [2] IBRAGIMOVA, O. V., & ZAKHAROVA, YA. M. (2021). Problems of the development of small and medium-sized business in monoprofile cities. In *Russian regions in the focus of change* (vol. 2, pp. 278–281). Publishing House of the UPI Educational and Methodological Center LLC. <https://elibrary.ru/szttvl>.
- [3] KOVALEVSKIY, I. I., & GAFUROVA, V. M. (2019). Socio-economic development of modern monogrodes: analysis of the problem and prospects of development. In *Russian regions in the focus of change* (vol. 2, pp. 133–137). Publishing House of the UPI Educational and Methodological Center LLC. <https://elibrary.ru/dgwjgg>.
- [4] BALYNSKAYA, N. R., VASIL'YEVA, A. G., GAFUROVA, V. M., KUZNETSOVA, N. V., & RAKHIMOVA, L. M. (2017). Effective management of financial sustainability as factor of social and economic welfare. In A. Yu. Kar-pova, I. B. Ardashkin, W. M. de Jong, & N. V. Martyushev (Eds.), *The European Proceedings of Social & Behavioural Sciences* (vol. 26, pp. 985–992). National Research Tomsk Polytechnic University. <https://elibrary.ru/xmfjud>.
- [5] КОПТЯКОВА, С. В., & ДАНИЛУК, Е. В. (2020). PJSC MMK's innovative development strategies in current economic conditions. In N. V. Kuznetsova (Ed.), *Modern Management Model: Problems and Prospects* (pp. 31–35). Nosov Magnitogorsk State Technical University. <https://elibrary.ru/lpayof>.
- [6] МОЛЧАНОВ, Н. П., КОЗЛОВА, Т. В., & ЗАМБРЖИТСКАЯ, Е. С. (2019). Investment analysis in the conditions of integration in the steel industry. *Economy and entrepreneurship*, (3), 261–263. <https://elibrary.ru/btchwy>.
- [7] БАЛЫНСКАЯ, Н. Р., & КОПТЯКОВА, С. В. (2015). Specifics of information risks in the municipal administration system of modern Russia. *Journal of Advanced Research in Law and Economics*, 6(2), 284–290. <https://elibrary.ru/vnjqcd>.
- [8] ЗИНОВИЕВА, Е. Г., & КОПТЯКОВА, С. В. (2019). Assessment of integra-

tion risks for metallurgical enterprises using the fuzzy set method. *CIS Iron and Steel Review*, 17, 58–64. <https://doi.org/10.17580/cisisr.2019.01.11>.

- [9] VOLKOVA, O. E., KOZLOVA, T. V., & ZAMBRZHITSKAYA, E. S. (2019). The method of expert risk assessment of processing industry enterprises. *Economy and entrepreneurship*, (3), 1230–1233. <https://elibrary.ru/xkynbs>.
- [10] VOLKOVA, O. E., KOZLOVA, T. V., & ZAMBRZHITSKAYA, E. S. (2019). Forma-

tion of a mechanism for assessing business risks. *Economy and entrepreneurship*, (3), 681–684. <https://elibrary.ru/hcfsxh>.

- [11] MOLCHANOV, N. P., KOZLOVA, T. V., & ZAMBRZHITSKAYA, E. S. (2019). Quality analysis as the basis of the investment policy of modern enterprises of the steel industry. *Economy and entrepreneurship*, (3), 1222–1224. <https://elibrary.ru/qzwsol>.
- [12] ZAMBRZHITSKAYA, E. S., & SYURINA, E. E. (2021). Improving the evaluation of entrepreneurial projects. *Financial business*, (6), 25–28. <https://elibrary.ru/euctgf>.

AUTHORS' INFORMATION:

Svetlana V. Koptyakova – Ph.D. of Pedagogic Sciences; Nosov Magnitogorsk State Technical University (38, Lenin Av., Magnitogorsk, 455022, Russia); svetlana.cop@yandex.ru. RSCI AuthorID: 350520, ORCID: 0000-0002-7296-1500.

Vasilya M. Gafurova – Ph.D. of Historical Sciences; Nosov Magnitogorsk State Technical University (38, Lenin Av., Magnitogorsk, 455022, Russia); gvm_65@mail.ru. RSCI AuthorID: 295893, ORCID: 0000-0002-8778-9133.

Yana M. Zakharova – Nosov Magnitogorsk State Technical University (38, Lenin Av., Magnitogorsk, 455022, Russia); yana_zakharova_2000@bk.ru. RSCI AuthorID: 1174340, ORCID: 0000-0003-0498-3051.

ПРОБЛЕМА УСТОЙЧИВОГО РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ В УСЛОВИЯХ САНКЦИОННОГО ДАВЛЕНИЯ (НА ПРИМЕРЕ ТАМБОВСКОЙ ОБЛАСТИ)

Адамов Э. В.¹

¹ Тамбовский государственный университет им. Г.Р. Державина (392012, Россия, Тамбов, ул. Советская, 6)

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ:

Адамов Э. В. Проблема устойчивого регионального развития в условиях санкционного давления (на примере Тамбовской области) // Муниципалитет: экономика и управление. 2023. № 1. С. 13–22. EDN OOPBTJ.

АННОТАЦИЯ:

Важнейшей задачей по управлению регионом является его устойчивое развитие. При этом он рассматривается как комплекс взаимосвязанных элементов, каждый из которых требуется совершенствовать для его сбалансированного функционирования. Однако регион не является замкнутой системой, то есть он имеет экономические связи с другими территориями, в том числе заграничными. За последнее десятилетие наша страна столкнулась с сенсационным санкционным давлением, что также отразилось на состоянии экономик регионов. Исследование последствий введения санкций против России имеют особое значение, так как они позволяют выявить основные направления регионального управления по достижению экономической безопасности.

При написании данной работы был применен статистический метод с использованием данных официальных статистических справочников. В работе автором анализируются показатели, непосредственно связанные с внешнеторговой деятельностью и попадающие под влияние макроэкономической обстановки. На основе этого анализа делаются выводы о степени влияния внешних санкций на экономическое развитие региона. Также были применены анализ и синтез, исторический метод на основе информации из отечественных и зарубежных публикаций. Автором рассматриваются современные особенности управления социально-экономическим развитием региона, разработана классификация ограничений регионального развития, исследуются основные цели устойчивого развития региона, приводится краткий обзор применения санкций как инструмента воздействия на страну-мишень.

Теоретическая значимость работы состоит в исследовании влияния санкционного давления на развитие региона на примере Тамбовской области. Практическая значимость исследования заключается в выработанных рекомендациях по повышению устойчивости развития Тамбовской области.

По результатам исследования было выявлено: санкционная политика западных стран осложнила экономическую обстановку в Тамбовской области, однако регион продолжает демонстрировать высокие показатели производства и внешнеторговой деятельности. Тем не менее для стабилизации дальнейшего экономического развития региона и в целях повышения конкурентоспособности Тамбовской области на внутрироссийском рынке рекомендуется реализовать ряд мер, предложенных в настоящей работе.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: индекс промышленного производства, индикаторы устойчивого развития, ограничения регионального развития, стратегия развития региона, устойчивое развитие, санкционные ограничения.

Введение

Одним из важнейших условий процветания государства является поддержание устойчивого развития как страны в целом, так и ее регионов. Реализация этой задачи возложена на специализированные международные организации, органы государственной власти, руководителей системно

значимых организаций. Управление социально-экономическим развитием регионов имеет следующие особенности:

1) существует определенное несоответствие между стратегическими целями развития региона, показателями по их выполнению и индикаторами устойчивости развития, так как большинство по-

добных нормативов разработаны в соответствии с приоритетами государства.

2) другим важным фактором выступает то, что поддержание устойчивого регионального развития включает в себя не только разработку и принятие стратегий социально-экономического территори, но и регулярный мониторинг по их реализации, внесение корректировок в зависимости от обстоятельств, что в совокупности создает эффективный механизм по выполнению данных стратегий.

3) еще одним недостатком регионального управления является слабый контроль в отношении рефлексии, которая необходима для оперативного регулирования, и отсутствие анализа альтернативных факторов воздействия, которые могут быть использованы при применении ситуационного подхода.

4) кроме того, система по обеспечению информацией в целях поддержания устойчивого развития региона должна быть доступна не только органам управления региона, но и всем субъектам бизнеса и гражданам, чтобы сформировать у них образ стабильной системы и привлечь внешние инвестиции [1, с. 115].

5) также в процессе управления развитием региона должны быть приняты во внимание ограничения как искусственно созданные (внешние санкции, законодательные акты Правительства), так и естественные (такие как дефицит определенных ресурсов или отсутствие возможности участия в определенных торговых системах, например, возможность импортировать товары напрямую для внутренних регионов).

В настоящее время особо остро стоит проблема исследования влияния санкций со стороны США и Европы на устойчивость регионального развития. Эта проблема является актуальной в настоящее время, так как обострившаяся обстановка на международной арене заставляет регионы приспосабливаться к изменившимся условиям.

Влияние внешних санкций на региональное развитие рассматривается в работах многих отечественных и зарубежных ученых. Исследователем Т. М. Одинцовой были изучены вопросы влияния крымских санкций на развитие г. Севастополя (отдельные аспекты будут рассмотрены в данной статье). Ученый О. В. Бережная проанализировала основные экономические показатели в период введения санкций. Проблема влияния отдельных видов санкций на устойчивое развитие раскрыта в научных трудах А. А. Аль-Явара. В работах М. М. Нагучева рассматривается мировая история применения санкций. Исследователем J. M. Jeong были рассмотрены вопросы воздействия санкций США на различные страны. K. S. Larsen также исследовал вопрос эффективности крымских санкций. Однако данная проблема недостаточно изучена в современной экономической литературе, так как неизвестно воздействие внешних санкций на отдельные регионы, в частности на Тамбовскую область.

Целью данной работы является анализ воздействия внешних экономических санкций на развитие Тамбовской области и разработка практических предложений по сглаживанию негативных воздействий санкционного давления.

В рамках выполнения поставленной цели были сформулированы следующие задачи:

- 1) провести анализ внешнеторгового оборота;
- 2) проанализировать структуру инвестиций в основной капитал;
- 3) рассмотреть динамику создания и ликвидации организаций в регионе;
- 4) изучить динамику доходов бюджета региона;
- 5) сравнить цели социально-экономического развития Тамбовской области и цели устойчивого развития региона.

Результаты

Существует большое количество определений устойчивого развития региона. Одно из них рассматривает устойчивое развитие региона как целенаправленные согласованные между собой инвестиции природных, научных, личностных ресурсов для развития потенциала региона и улучшения качества жизни людей [2, с. 234]. Так как регион является системой элементов, его устойчивое развитие предполагает совершенствование следующих аспектов: уровня жизни населения (роста реально располагаемых доходов, качества медицинских, образовательных услуг, соблюдения прав личности), развития промышленности, институтов власти.

В настоящее время все большую роль в формировании ВВП начинают играть нематериальные факторы, творческий потенциал, информация. Для многих регионов и даже стран флагманами развития стали научная сфера, СМИ, медицина, уникальные модели управления [3, с. 160].

Разработанные методические рекомендации по устойчивому развитию региона носят рекомендательный характер и предлагают трехуровневую систему контроля:

- 1) основные цели развития;
- 2) задачи в рамках поставленных целей;
- 3) показатели выполнения плана [4, с. 90].

Особое значение здесь имеют применяемые для осуществления контроля показатели, которые отражают текущее положение, динамику и вероятное развитие экономических, экологических, социальных, геополитических, национальных, отраслевых и региональных факторов. Самыми популярными интегральными индексами в научной литературе считаются индекс скорректированных чистых накоплений, разработанный Д. Пирсом и Ж. Аткинсоном (данный индекс применяется Всемирным банком, имеет высокую статистическую надежность и может рассчитываться как на уровне страны, так и на уровне региона), с эколого-экономический индекс регионов России, созданный в рамках совместного проекта WWF России и

Таблица 1 — Классификация ограничений регионального развития

| Признак ограничений | Виды ограничений в соответствии с рассматриваемым признаком |
|---|---|
| Характер ограничений | 1) природно-ресурсные; 2) производственные; 3) демографические; 4) научные; 5) финансовые; 6) геополитические; 7) управленческие |
| Возможность управления | 1) контролируемые; 2) неконтролируемые |
| Среда происхождения | 1) внешние; 2) внутренние |
| Временное воздействие | 1) постоянные; 2) временные |
| Возможность смягчения последствий | 1) с возможностью компенсации иными факторами; 2) без возможности компенсации иными факторами |
| Степень влияния на региональное воздействие | 1) с сильным воздействием на развитие региона; 2) со средним воздействием на развитие региона; 3) с низким воздействием на развитие региона |

РИА Новости, индекс человеческого развития, который делает упор именно на социальное развитие территории [5, с. 188].

Большинство подобных индикаторов могут быть рассчитаны и адаптированы в рамках региона, а также они являются эффективным средством мониторинга устойчивого развития. Практика по их использованию рассмотрена во многих работах отечественных и иностранных ученых, исследования международных организаций. Так как цели развития региона могут различаться в зависимости от изначального социально-экономического положения (устранение кризисных явлений, стабилизация ситуации, противодействие определенным факторам, смягчение негативных последствий, комплексное развитие), их исходные и желаемые значения необходимо корректировать в соответствии со спецификой региона [6, с. 924].

При разработке стратегии регионального развития учитываются основные внешние и внутренние факторы экономического потенциала региона (природно-ресурсного, экологического, территориального), его возможности и препятствия для развития. Кроме того, особое внимание при разработке уделяется существующим ограничениям и рискам, которые могут быть выражены в дефиците или отсутствии необходимых природных, экономических, институциональных, демографических ресурсов. Данные барьеры сдерживают развитие региона, кроме тех случаев, когда ограничения стимулируют применение альтернативных возможностей (например, российское эмбарго на ввоз иностранных товаров, которое расширило возможности отечественных производителей) Подробная классификация ограничений регионального развития представлена в таблице 1.

Тем не менее за последнее десятилетие для нашей страны именно ограничения, вызванные принятием внешних санкций, становятся все более весомыми. Целями подобных санкций являются сдерживание потенциала стран, политические разногласия, влияние на мировую торговлю, попытки влияния на конкуренцию, создание однополярного мира. Санкции могут быть публичными, закрепленными официальными законодательными актами, и латентными, которые не публикуются в официальных источниках [7, с. 203].

Санкции, как инструмент воздействия, применялись с древности и применяются по настоящее время. Наиболее известными примерами санкций можно считать принятие Мегарской псефизмы в 433 г. до н. э., «мирные блокады» европейских государств, санкции США и Европейского Союза против Советского Союза и России, пересмотр Россией порядка расчета за газ. Кроме того, разновидностью политических санкций можно считать непризнание, признание или частичное признание отдельных территорий в качестве суверенных государств, что создает ситуацию неопределенности в их статусе и не позволяет им взаимодействовать с другими странами на равных. К таким территориям относятся Палестина, Косово, Нагорный Карабах, Абхазия. Для данных регионов существуют объективные экономические ограничения, которые сдерживают развитие этих территорий [8, с. 149].

Санкции, как инструмент воздействия, имеют не только экономический эффект, но и социальный, что выражается в снижении уровня жизни населения и создают угрозу устойчивому развитию региона. На современном этапе особую роль играют антироссийские санкции, введённые с 2014 после присоединения Крыма и по настоящее время.

После начала военной спецоперации на Украине против России были введены новые санкционные ограничения, чтобы ослабить российскую экономику. В частности, США приняли крупнейший комплекс санкций в сфере торговли, чтобы сдерживать рост российских отраслей, таких как оборонно-промышленный комплекс, самолетостроение и судостроение посредством отсутствия высокотехнологичных комплектующих. Евросоюз в свою очередь принял эмбарго на экспорт в Россию деталей и материалов, используемых в авиастроении и ракетостроении, а также был введен запрет на продажу самолетов в Россию [9, с. 681].

Проведем анализ влияния санкционной политики на развитие региона на примере Тамбовской области.

Анализ данных внешнеторгового оборота Тамбовской области (таблица 2) показал устойчивую динамику экспорта как в страны СНГ, так и в страны ближнего зарубежья. Импорт Тамбовской области в особенности из стран дальнего зарубежья

Таблица 2 — Структура внешнеторгового оборота Тамбовской области за 2013–2021 гг., в млн \$ США

| Год | Внешне-торговый оборот | Экспорт | | | Импорт | | | Темп роста к предыдущему году | |
|------|------------------------|---------|--------------|-----------------------------|--------|--------------|-----------------------------|-------------------------------|---------|
| | | всего | в страны СНГ | в страны дальнего зарубежья | всего | в страны СНГ | в страны дальнего зарубежья | экспорта | импорта |
| 2013 | 395,2 | 67,7 | 29,6 | 38,1 | 327,5 | 28,2 | 299,3 | — | — |
| 2014 | 417,7 | 66,3 | 20,5 | 45,8 | 351,4 | 16,3 | 335,1 | 97,9 | 107,3 |
| 2015 | 253,5 | 71,6 | 52,0 | 19,6 | 181,9 | 11,4 | 170,5 | 108 | 51,8 |
| 2016 | 273,6 | 120,1 | 67,1 | 53,0 | 153,5 | 34,6 | 118,9 | 167,7 | 84,4 |
| 2017 | 378,8 | 166,8 | 96,4 | 70,4 | 212,0 | 46,1 | 165,9 | 138,9 | 138,1 |
| 2018 | 422,9 | 239,5 | 157,5 | 82,0 | 183,4 | 54,9 | 128,5 | 143,6 | 86,5 |
| 2019 | 465,0 | 226,0 | 116,6 | 109,4 | 239,0 | 69,5 | 169,5 | 94,4 | 130,3 |
| 2020 | 614,5 | 399,9 | 131,6 | 268,3 | 214,6 | 56,1 | 158,5 | 176,9 | 89,8 |
| 2021 | 662,2 | 426,3 | 180,6 | 245,7 | 235,9 | 85,1 | 150,8 | 106,6 | 109,9 |

Источники: 1) Тамбовская область в цифрах: краткий статистический сборник. Т. 17. Тамбовстат, 2022. 72 с. 2) Статистический ежегодник : стат. сб. Тамбов : Тамбовстат, 2015. 140 с. 3) Статистический ежегодник : стат. сб. Тамбов : Тамбовстат, 2018. 189 с.

Таблица 3 — Структура инвестиций в основной капитал по источникам финансирования за 2013–2021 гг., в млн руб.

| Экспорт | Инвестиции, всего | Собственные средства | Бюджетные средства | Кредиты банков | Иностранные инвестиции |
|---------|-------------------|----------------------|--------------------|----------------|------------------------|
| 2013 | 64 044,9 | 13 812,8 | 12 960,6 | 17 171,6 | 45,9 |
| 2014 | 72 129,8 | 23 528,2 | 13 894,6 | 8 374,7 | 79,2 |
| 2015 | 71 733,9 | 27 076,2 | 12 019,8 | 10 641,7 | 6,3 |
| 2016 | 63 728,2 | 19 763,7 | 12 217,5 | 11 754,7 | — |
| 2017 | 69 685,7 | 20 546,1 | 14 885,0 | 12 987,7 | данные не представлены |
| 2018 | 69 509,6 | 25 616,6 | 10 613,0 | 8 367,1 | данные не представлены |
| 2019 | 55 188,3 | 22 330,5 | 8 596,4 | 10 929,2 | — |
| 2020 | 45 457,0 | 25 001,1 | 10 051,4 | 7 764,1 | — |
| 2021 | 47 980,5 | 27 356,2 | 7 824,6 | 10 321,3 | — |

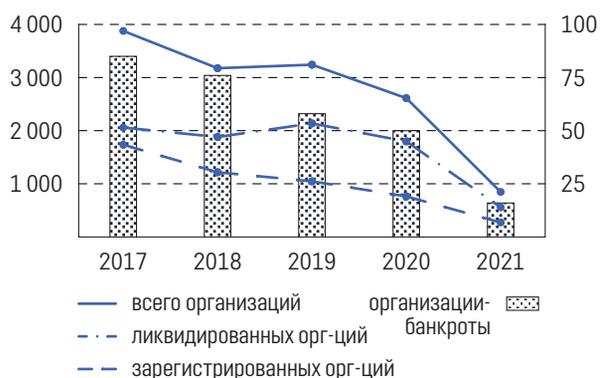
Источники: 1) Тамбовская область в цифрах: краткий статистический сборник. Т. 17. Тамбовстат, 2022. 72 с. 2) Статистический ежегодник : стат. сб. Тамбов : Тамбовстат, 2015. 140 с. 3) Статистический ежегодник : стат. сб. Тамбов : Тамбовстат, 2018. 189 с.

имеет нестабильную динамику, однако объем внешнеторгового оборота региона с 2015 г. имеет стабильную динамику роста. Основными экспортными товарами Тамбовской области являются пищевые продукты, напитки, табак, продукты растительного и животного происхождения, продукция химической промышленности, жиры и масла, пластмассы, каучук и резина, машины оборудование и аппаратура. Основными импортируемыми товарами Тамбовской области являются машины оборудование и аппаратура, продукция химической промышленности, пищевые продукты, напитки, табак, металлы и изделия из них, текстиль [10, с. 96]. Структура внешнеторгового оборота подтверждает аграрную направленность Тамбовской области.

Одним из основных факторов развития региона является его инвестиционная привлекательность, которую не всегда возможно повысить силами отечественных инвесторов, поэтому необходимо продвигать регион на международном экономическом пространстве, чтобы привлечь иностранные инвестиции [11, с. 1455]. Россия из-за нестабильной (высокорисковой) экономической обстановки была интересна крупным зарубежным инвесторам, однако из-за осложнения геополитической ситуации инвестиционная привлекательность России сильно сократилась. Анализ структуры

инвестирования в экономику Тамбовской области представлен в таблице 3.

Данные таблицы свидетельствуют о том, что иностранные инвестиции за рассматриваемый период не играли существенной роли в развитии региона, а после 2018 г. полностью прекратились. Кроме того, по представленным данным видно, что общий объем инвестиций имеет тенденцию к сокращению, тогда как объем инвестирования частными инвесторами постепенно увеличивается.



Источник: Компании Тамбовской области // Интерфакс. URL: <https://spark-interfax.ru/statistics/region/68000000000> (дата обращения 23.11.2022).

Рис. 1. Динамика создания и ликвидации организаций в Тамбовской области за 2017–2022 г.

Рассмотрим динамику деловой активности Тамбовской области. На рисунке 1 приведены сведения о динамике действующих организаций в Тамбовской области за 2017–2022 г.

Как видно из представленных данных, общее число организаций в Тамбовской области сократилось с 3 880 в 2017 г. до 846 в 2021, т.е. общее сокращение составило 78,2%. Кроме того, число ликвидированных организаций за весь рассматриваемый период превышает число регистрируемых, что говорит о трудностях в осуществлении конкуренции на рынке. Тем не менее по заявлению бывшего губернатора Тамбовской области: «Регион всегда достойно справлялся с кризисными явлениями в экономике, в частности, благодаря диверсификации промышленности». Так, 2020 г. ознаменовался резким ростом прибыли ряда отраслей (сельское, лесное, рыбное хозяйство – 33 млрд руб. в 2020 г. к 18 млрд руб. в 2016 г.; финансы и страхование – 12 млрд руб. в 2020 г. к 55 млн руб. в 2016 г.; обрабатывающие производства – 9 млрд руб. в 2020 г. к 3 млн руб. в 2016 г.; торговля – 7 млрд руб. в 2020 г. к 3 млн руб. в 2016 г.; строительство – 2 млрд руб. в 2020 г. к 1 млн руб. в 2016 г.)¹.

Санкционные ограничения западных стран затрагивали также банковскую сферу. Международные платежные системы (*Visa*, *MasterCard* и *PayPal*) прекратили обслуживание российских клиентов, поэтому расчеты по таким картам стали возможны только с переходом на систему быстрых платежей от ЦБ РФ. Также исключение российских банков из системы SWIFT приостановила расчеты в валюте по внешнеэкономической деятельности, что также способствовало ускоренной адаптации местных банков к новым условиям [12, с. 166].

Местная администрация постоянно принимает меры для поддержки региона в сложившейся обстановке. Основными целями развития региона являются развитие туристической отрасли, цифровых технологий и привлечение инвестиций в промышленное и сельскохозяйственное производство в регионе. Внедрение цифровых технологий в сельском хозяйстве будет способствовать повышению производительности труда и снижению

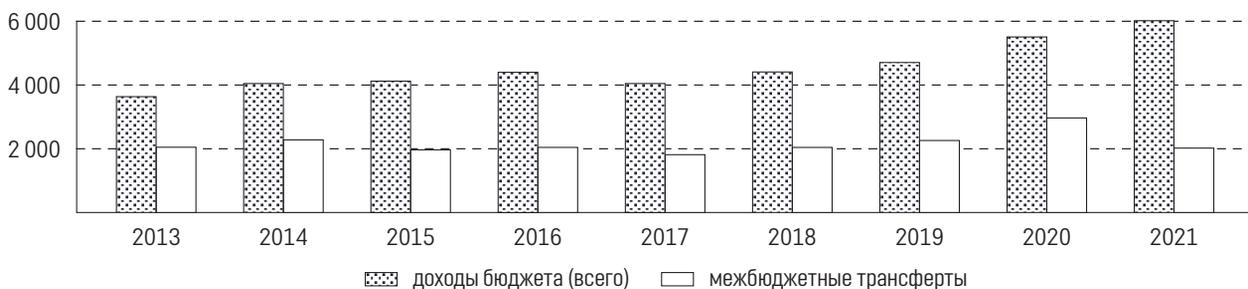
издержек. По данному направлению ведется разработка таких ноу-хау, как «Безопасный город», «Умный дом», «Умный сад» и хранилища продукции, роботизированные фермы, использование беспилотников в сельском хозяйстве, системы мониторинга почв. Также область развивает туристическую сферу посредством проведения крупных мероприятий и фестивалей. Планируется развитие инфраструктуры для экотуризма, так как Тамбовская область является самым экологически чистым регионом России². Создание на территории региона Центра поддержки экспорта и филиалов «Мой бизнес» способствовали развитию предприятий малого и среднего бизнеса. В 2021 г. на территории Тамбовской области реализовывался 51 региональный проект [13, с. 121]. Несмотря на сложности из-за ограничений, вызванных пандемией коронавируса, реализованы проекты по строительству дорог, объектов социальной инфраструктуры.

Однако Тамбовская область все еще остается дотационным регионом, который постоянно требует существенных вложений из федерального бюджета. Поэтому полный отказ от финансовой поддержки из центра в среднесрочной перспективе не прогнозируется. [14, с. 433]. Рисунок 2 демонстрирует динамику доходов бюджета Тамбовской области и динамику межбюджетных трансфертов в их составе, которые составляют от 56% в 2013 г. до 34% в 2021 г. На графике отчетливо можно проследить отрицательную динамику межбюджетных трансфертов одновременно с увеличением объема доходов бюджета региона.

Одним из наиболее репрезентативных экономических показателей, демонстрирующих экономическое развитие, является индекс промышленного производства. Данный индекс иллюстрирует динамику объемов промышленного производства за рассматриваемый период. Расчет данного показателя в России осуществляет Федеральная служба государственной статистики Российской Федерации. Некоторые экономисты рассматривают изменения данного показателя наравне с ростом ВВП, так как динамика индекса промышленного

¹ Компании Тамбовской области // Интерфакс. URL: <https://spark-interfax.ru/statistics/region/6800000000> (дата обращения 23.11.2022).

² Александр Никитин: «Инновации — импульс для прорывного развития региона» // РБК. URL: <https://chr.plus.rbc.ru/news/600993e87a8aa99f9654a70d> (дата обращения 14.11.2022)



Источники: 1) Тамбовская область в цифрах: краткий статистический сборник. Т. 17. Тамбовстат, 2022. 72 с. 2) Статистический ежегодник: стат. сб. Тамбов: Тамбовстат, 2015. 140 с. 3) Статистический ежегодник: стат. сб. Тамбов: Тамбовстат, 2018. 189 с.

Рис. 2. Динамика доходов бюджета Тамбовской области за 2013–2021 гг., млн руб.

производства отражает фундаментальные изменения во всех отраслях производства и услуг страны.

На основе данных региональной статистики, был произведен анализ динамики индекса промышленного производства Тамбовской области, чтобы оценить степень воздействия санкционных ограничений на экономическую активность в регионе.

По данным рисунка 3 видно, что индекс промышленного производства Тамбовской области имеет нестабильную динамику, однако за весь рассматриваемый период его значение не опускалось ниже 100 %.

Кроме того, автором построена линия тренда индекса промышленного производства Тамбовской области за период 2013–2021 г. и продолжена на прогнозный период до 2024 г. Уравнение линии показателя имеет вид

$$y = -1,009 \ln(x) + 107,668.$$

Линия тренда индекса имеет отрицательную динамику, однако к 2024 г. она достигнет значения 105,16 %, однако все еще не опустится ниже 100%. Индекс детерминации R^2 в данном случае составляет 0,0387.

Рассмотрим динамику валового регионального продукта (далее – ВРП) Тамбовской области (рисунок 3). По данным рисунка видно, что ВРП Тамбовской области имеет нестабильную динамику роста, однако серьезных спадов не наблюдается.

Также мы выделили ряд социальных последствий для региона от введения внешних санкций:

1) отчуждение от мирового информационного пространства посредством ограничений в использовании зарубежных платформ, интернет ресурсов и программ;

2) ограничение возможностей трудоустройства, особенно за границей, после исключения России из Болонской системы;

3) различные ограничения на привычные возможности, такие как поездки за границу, использование иностранных мессенджеров, заграничные



Источники: 1) Тамбовская область в цифрах: краткий статистический сборник. Т. 17. Тамбовстат, 2022. 72 с. 2) Статистический ежегодник : стат. сб. Тамбов : Тамбовстат, 2015. 140 с. 3) Статистический ежегодник : стат. сб. Тамбов : Тамбовстат, 2018. 189 с.

Рис. 3. Динамика экономических показателей Тамбовской области за 2013–2021 гг.

переводы, покупки импортных товаров, создание образа с использованием медиа платформ [15, с. 88].

Приведенный выше перечень доказывает, что устойчивое развитие региона является комплексным процессом. Именно поэтому разработка стратегии устойчивого развития для стабильно развивающегося региона и для региона, имеющего угрозы стабильному развитию, будет различаться в зависимости от степени влияния внешних факторов и ограничений. При создании концепции устойчивого развития региона следует руководствоваться следующими принципами:

1) постановка основных целей развития региона в рамках ситуационного подхода с учетом объективных ограничений, реалистичных прогнозов, применением инновационных подходов в области регионального менеджмента, реалистичных оценок возможностей развития региона, а не пустые обещания электорату;

2) подробная классификация ограничений развития региона и их объективная оценка;

3) формирование ряда плановых показателей, отражающих социально-экономическое развитие региона;

4) анализ влияния действующих ограничений на достижение целей по региональному развитию, классификации их по степени влияния и разработка нескольких сценариев развития (пессимистического, базового, оптимистического) [16, с. 43];

5) создание в регионе системы мониторинга для отслеживания текущих темпов развития плановым.

Рассмотрим цели социально-экономического развития Тамбовской области и цели устойчивого развития региона, поставленные в стратегии развития Тамбовской области³:

1) увеличение технической и технологической базы региона;

2) повышение инвестиционной привлекательности региона;

3) прирост квалифицированных кадров;

4) рост числа малых и средних предпринимателей, в том числе за счет перехода на официальную занятость;

5) повышение благосостояния населения и снижение его дифференциации по доходам;

6) развитие личных подсобных хозяйств;

7) создание новых производственных мощностей для переработки профицита зерна;

8) увеличение экспорта продукции региона;

9) повышение доступности жилья;

10) рост реально собираемых средств ЖКХ;

11) обновление оборудования электростанций, железнодорожной отрасли;

12) совершенствование системы перевозки пассажиров;

³ О стратегии социально-экономического развития Тамбовской области до 2035 года : Закон Тамбовской области от 30.05.2018 № 246-З.

- 13) развитие проекта электронного правительства в сельской местности;
- 14) поддержка инновационных разработок;
- 15) увеличение численности населения;
- 16) рост числа квалифицированного медицинского персонала и обеспечения сельских больниц необходимым оборудованием;
- 17) развитие культурной и спортивной индустрии;
- 18) защита окружающей среды.

Автором были составлены цели устойчивого развития региона:

- 1) повышение реально располагаемых доходов населения;
- 2) обеспечение продовольственной безопасности и развитие сельского хозяйства;
- 3) создание условий гармоничного развития личности как в физическом, так и в духовном плане;
- 4) поддержка инклюзивного образования;
- 5) создание условий для поддержания здоровья;
- 6) обеспечение доступности энергии и интернета по низким ценам;
- 7) максимальное сокращение безработицы;
- 8) поддержка и внедрение инноваций;
- 10) развитие принципов федерализма и сокращение неравенства между территориями;
- 11) борьба с преступностью и повышение безопасности граждан;
- 12) развитие справедливой демократии на местах;
- 13) решение экологических проблем;
- 14) рост промышленного производства и наиболее полное использование ресурсов;
- 15) усиление межрегиональной интеграции.

Стратегия регионального развития не должна включать все цели устойчивого развития, однако основная направленность должна быть учтена. При анализе целей социально-экономического развития Тамбовской области было выявлено, что они согласуются с целями устойчивого развития региона.

Таким образом, чтобы повысить финансовую безопасность региона в условиях санкционного давления рекомендуется реализация следующих мер.

1) Так как именно агропромышленный сектор является вектором экономики Тамбовской области, необходимо увеличить финансовую поддержку сельхозпроизводителей в виде дотаций и субсидий из федерального и областного бюджетов.

2) Из-за разрыва экономических связей с европейскими странами объем экспорта сельскохозяйственной продукции в 2022 г. сократился на 9,2%⁴ относительно показателя 2021 г., поэтому следует провести переориентацию экспорта продукции АПК на страны Азии и Беларусь.

3) В 2020 г. Президентом РФ была утверждена Доктрина продовольственной безопасности, согласно которой абсолютное большинство товаров

сельхозпроизводства, потребляемое на внутреннем рынке, должно быть отечественного производства. Чтобы внести существенный вклад в выполнение поставленной задачи Тамбовской области, необходимо расширить меры в рамках импорта замещения, в частности, найти способ сократить поставки сельхозоборудования и удобрений путем поиска отечественных аналогов. Также необходимо разработать налоговые льготы и оказать финансовую поддержку производителям органической продукции, чтобы повысить производство экологически чистых и конкурентоспособных продуктов.

Реализация данных мер будет способствовать стабилизации производства и сбыта продукции и повышению устойчивости регионального развития.

Обсуждение

Исходя из вышеизложенного, можно сделать следующие выводы. Несмотря на санкционные ограничения Тамбовская область наращивает объемы экспорта при нестабильной динамике импорта, что говорит о сохранении регионом своих конкурентных позиций на мировом рынке, стремлении региона увеличить чистый экспорт. К отрицательным последствиям современного периода экономики региона, безусловно, относится общее снижение инвестиционной активности в основной капитал, однако данный спад вызван общей напряженностью экономики страны, а не уходом иностранных инвесторов, которые ранее не играли существенной роли в развитии региона. С 2017 по 2021 г. произошло резкое снижение действующих организаций, тем не менее это сокращение сопровождалось ростом прибыли во многих отраслях промышленности региона. Это доказывает, что основной причиной уменьшения числа организаций является отсутствие у них финансового запаса прочности, тогда как экономически развитые компании региона процветают в настоящий момент. Также положительным моментом для региона является постепенное снижение доли межбюджетных трансфертов в доходах региона, что говорит о росте производства внутри Тамбовской области, однако регион в ближайшие годы не перейдет на полное финансовое само обеспечение. Низкое значение индекса детерминации говорит о слабой корреляционной связи. Из этого следует, что в среднесрочной перспективе тренд может смениться как в сторону возрастания, так и в сторону еще большего убывания, а значит, потенциальный промышленный рост в регионе будет во многом зависеть от качества проводимой региональной политики. Это также подтверждает нестабильная динамика роста ВРП Тамбовской области, которая тем не менее находится в ограниченных пределах колебания. Стратегия социально-экономического развития Тамбовской области нацелена на устойчивое развитие региона.

⁴ Экспорт из Тамбовской области. Все товары. 2020 // Ru-Stat. URL: <https://ru-stat.com/date-Y2022-2022/RU68000/export/world> (дата обращения 28.02.2022).

Заключение

Таким образом, санкционное давление оказало негативное воздействие на экономику Тамбовской области. Об этом свидетельствует нестабильная (но без резких колебаний) динамика индекса промышленного производства, которая, хоть и демонстрирует ежегодный рост объемов производства, имеет в среднесрочной перспективе нисходящий тренд. Именно поэтому автором реко-

мендуется реализовать предложенные меры для повышения экономической стабильности и сглаживания негативных последствий санкционных ограничений, так как в среднесрочной перспективе линия тренда индекса промышленного производства региона может измениться, проблема разработки эффективных мер по повышению устойчивости регионального развития остается актуальной для дальнейших исследований. ■

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

- [1] **Левина Е. И.** Понятие «устойчивое развитие». Основные положения концепции // *Вестник Тамбовского университета. Серия: Гуманитарные науки*. 2009. № 11 (79). С. 113-119. EDN KZZDCL.
- [2] **Одинцова Т. М.** Проблемные аспекты стратегирования устойчивого развития регионов в условиях санкций и ограничений // *Актуальные вопросы учета и управления в условиях информационной экономики*. 2020. № 2. С. 261-270. EDN SAUMQS.
- [3] **Лабутина Н. Н.** Устойчивое развитие региональной экономики через создание и развитие инновационных территориальных кластеров // *Устойчивое развитие и кооперация: содействие внедрению инноваций* : сборник трудов всероссийской научно-практической конференции студентов, аспирантов и молодых ученых (Мытищи, 20-21 апреля 2021 г.). Мытищи : Российский университет кооперации, 2021. С. 159-164. EDN NHTTSSO.
- [4] **Бережная О. В., Шульга И. С.** Анализ и оценка тенденций развития региональных социально-экономических систем России в условиях кризиса и экономических санкций // *Академическая наука – проблемы и достижения* : материалы XIV международной научно-практической конференции (Северный Чарльстон, США, 5-6 декабря 2017 г.). Т. 2. Северный Чарльстон, США : CreateSpace, 2017. С. 90-93. EDN QJYKYL.
- [5] **Иванов П. А.** Оценка резилиентности экономики регионов в условиях санкционного давления // *Фундаментальные исследования*. 2022. № 10-2. С. 187-192. EDN KWPZNB.
- [6] **Аль-Явар А. А., Жариков Р. В., Безпалов В. В.** Современные проблемы развития мировой и региональной экономики в условиях санкций и угроз глобальных вызовов // *Управленческий учет*. 2021. № 12-4. С. 921-927. EDN TDORGM.
- [7] **Козлов Е. Л.** Обострение проблемы экономической безопасности регионов России в условиях санкционного давления западных стран // *Стратегические ориентиры развития региональной экономики* : материалы VII ежегодной международной конференции (Волгоград-Волжский, 26-27 октября 2016 г.) / под ред. Е. Г. Руссковой, Е. А. Петровой. Т. 1. Волгоград-Волжский : ООО «Консалтинговое агентство», 2016. С. 200-206. EDN XSRSSP.
- [8] **Нагучев М. М.** Практика экономических санкций в мировой истории // *Актуальные проблемы экономической теории и практики* : сборник научных трудов / под ред. А. В. Болик, Е. В. Бочковой, И. В. Ариничева, В. В. Чапля. Краснодар : Научно-исследовательский институт экономики Южного федерального округа, 2017. С. 148-156. EDN YNDOXE.
- [9] **Jeong, J. M.** (2020). Economic sanctions and income inequality: impacts of trade restrictions and foreign aid suspension on target countries. *Conflict Management and Peace Science*, 37(6), 674-693. <https://doi.org/10.1177/0738894219900759>.
- [10] **Мхитарян В. С., Попова Г. Л.** Сравнительный анализ развития сельского хозяйства в регионах Центрально-Черноземного экономического района // *Учет и статистика*. 2022. № 1 (65). С. 91-101. EDN NIELAS.
- [11] **Вякина И. В.** Пространственная дифференциация инвестиционной привлекательности регионов в контексте обеспечения экономической безопасности // *Экономический анализ: теория и практика*. 2017. Т. 16, № 8 (467). С. 1455-1472. EDN ZDPJST.
- [12] **Larsen, K. S.** (2021). The views of Russian economists on Western sanctions against Russia. *Journal of Russian Studies*, (5), 156-176. <https://elibrary.ru/kamtyu>.
- [13] **Иванова Е. Ю., Выжимов Н. Г.** Перспективы развития региональной продовольственной безопасности (на примере Тамбовской области) // *Направления повышения стратегической конкурентоспособности аграрного сектора экономики* : материалы международной научно-практической конференции (Тамбов, 1 ноября 2016 г.) / под ред. А. А. Бурмистровой. Тамбов : Тамбовский государственный университет им. Г.Р. Державина, 2016. С. 115-125. EDN WZICBL.
- [14] **Рязанов А. В., Абрамова Л. А.** Региональные аспекты устойчивого развития на примере Тамбовской области // *Актуальные вопросы устойчивого природопользования: научно-методическое обеспечение и практическое решение* : материалы международной научно-практической конференции (Минск, 9-11 ноября 2022 г.) / под ред. Д. С. Воробьева. Минск : Белорусский государственный университет, 2022. С. 431-434. EDN LPQCDT.
- [15] **Парахина Л. В., Мусаева Х. М.** Управление конкурентоспособностью региона в условиях санкционного давления на Россию // *Деловой вестник предпринимателя*. 2022. № 3 (9). С. 87-91. EDN OKNOYN.
- [16] **Алихаджиева Д. Ш.** Региональные аспекты развития России в рамках реализации целей устойчивого развития // *Вестник Академии знаний*. 2021. № 5 (46). С. 43-46. EDN IRJZLR.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ:

Адамов Эрнест Валерьевич – Тамбовский государственный университет им. Г.Р. Державина (392012, Россия, Тамбов, ул. Советская, 6); ernest.adamov@yandex.ru. AuthorID РИНЦ: 923099.

THE PROBLEM OF SUSTAINABLE REGIONAL DEVELOPMENT UNDER SANCTIONS PRESSURE (THE CASE OF TAMBOV REGION)

Adamov E. V.¹

¹ Derzhavin Tambov State University (6, Sovetskaya St., Tambov, 392012, Russia)

FOR CITATION:

Adamov, E. V. (2023). The problem of sustainable regional development under sanctions pressure (the case of Tambov region). *Municipality: Economics and Management*, (1), 13–22. <https://doi.org/10.22394/2304-3385-2023-1-13-22>.

ABSTRACT:

The most important task of managing the region is its sustainable development. At the same time, it is considered as a complex of interrelated elements, each of which needs to be improved for its balanced functioning. However, the region is not a closed system, that is, it has economic ties with other territories, including foreign ones. Over the past decade, our country has faced sensational sanctions pressure, which has also affected the state of regional economies. The study of the consequences of sanctions imposed against Russia is of particular importance, as they allow us to identify the main directions of regional management to achieve economic security.

When writing this paper, a statistical method was applied using data from official statistical reference books. In the paper, the author analyzes indicators directly related to foreign trade activities and falling under the influence of the macroeconomic situation. Based on this analysis, conclusions are drawn about the degree of influence of external sanctions on the economic development of the region. Analysis and synthesis, a historical method based on information from domestic and foreign publications were also applied. The author examines the modern features of managing the socio-economic development of the region, develops a classification of the limitations of regional development, reveals the main goals of sustainable development of the region, and provides a brief overview of the application of sanctions as an instrument of influence on the target country.

The theoretical significance of the work consists in researching the impact of sanctions pressure on the regional development as in the case of the Tambov region. The practical significance of the study lies in the recommendations developed to improve the sustainability of the development of the Tambov region.

According to the research results, it was revealed that the sanctions policy of Western countries has complicated the economic situation in the Tambov region, but the region continues to demonstrate high indicators of production and foreign trade activity. Nevertheless, in order to stabilize the further economic development of the region and in order to increase the competitiveness of the Tambov region in the domestic market, it is recommended to implement a number of measures proposed in this paper.

KEYWORDS: industrial production index, sustainable development indicators, restrictions to regional development, regional development strategy, sustainable development, sanctions restrictions.

REFERENCES

- [1] LEVINA, E. I. (2009). Sustainable development notion. The main provisions of conception. *Tambov University Review: Series Humanities*, (11), 113–119. <https://elibrary.ru/kzzdcj>.
- [2] ODINTSOVA, T. M. (2020). Problematics of regional sustainable development strategizing in the context of sanctions and restrictions. *Topical Issues of Accounting and Management in the Information Economy*, (2), 261–270. <https://elibrary.ru/caymq5>.
- [3] LABUTINA, N. N. (2021). Sustainable development of the regional economy through the creation and development of innovative territorial clusters. In *Sustainability and Cooperation: Promoting Innovation* (pp. 159–164). Russian University of Cooperation. <https://elibrary.ru/nhtts0>.
- [4] BEREZHNYAYA, O. V., & SHULGA, I. S. (2017). Analysis and assessment of trends in the development of regional socio-economic systems in Russia in the context of the crisis and economic sanctions. In *Academic Science - Problems and Achievements* (vol. 2, pp. 90–93). CreateSpace. <https://elibrary.ru/qjyky1>.
- [5] IVANOV, P. A. (2022). Assessment of the resilience of the regional economy under the conditions of sanction pressure. *Fundamental Research*, (10-2), 187–192. <https://doi.org/10.17513/fr.43364>.
- [6] AL-YAVAR, A. A., ZHARIKOV, R. V., & BEZPALOV, V. V. (2021). Current challenges to the global and regional economy in the face of sanctions and threats of global challenges. *Management Accounting*, (12-4), 921–927. <https://elibrary.ru/tdorgm>.
- [7] KOZLOV, E. L. (2016). Aggravation of the problem of economic security of Russian regions under the sanctions pressure of Western

- countries. In E. G. Russkova, & E. A. Petrova (Eds.), *Strategic Guidelines for the Development of the Regional Economy* (vol. 1, pp. 200–206). Consulting Agency LLC. <https://elibrary.ru/xsrssp>.
- [8] **NAGUCHEV, M. M.** (2017). The practice of economic sanctions in world history. In A. V. Bolik, E. V. Bochkova, I. V. Arinichev, & V. V. Chaplya (Eds.), *Actual Problems of Economic Theory and Practice* (pp. 148–156). Research Institute for Economics of the Southern Federal District. <https://elibrary.ru/yndoxe>.
- [9] **JEONG, J. M.** (2020). Economic sanctions and income inequality: impacts of trade restrictions and foreign aid suspension on target countries. *Conflict Management and Peace Science*, 37(6), 674–693. <https://doi.org/10.1177/0738894219900759>.
- [10] **MKHITARYAN, V. S., & POPOVA, G. L.** (2022). Comparative analysis of the agriculture development in the regions of the Central Chernozem Area. *Accounting and Statistics*, (1), 91–101. <https://doi.org/10.54220/1994-0874.2022.65.1.009>.
- [11] **VYAKINA, I. V.** (2017). Spatial differentiation of regions' investment appeal in the context of economic security. *Economic Analysis: Theory and Practice*, 16(8), 1455–1472. <https://doi.org/10.24891/ea.16.8.1455>.
- [12] **LARSEN, K. S.** (2021). The views of Russian economists on Western sanctions against Russia. *Journal of Russian Studies*, (5), 156–176. <https://elibrary.ru/kamtytyn>.
- [13] **IVANOVA, E. YU., & VYZHIMOVA, N. G.** (2016). Prospects for the development of regional food security (on the example of the Tambov region). In A. A. Burmistrova (Ed.), *Directions for increasing the strategic competitiveness of the agricultural sector of the economy* (pp. 115–125). Derzhavin Tambov State University. <https://elibrary.ru/wzicbl>.
- [14] **RYAZANOV, A. V., & ABRAMOVA, L. A.** (2022). Regional aspects of sustainable development on the example of the Tambov region. In D. S. Vorobyov (Ed.), *Topical issues of sustainable nature management: scientific and methodological support and practical solution* (pp. 431–434). Belarusian State University. <https://elibrary.ru/lpqcdt>.
- [15] **PARAKHINA, L. V., & MUSAIEVA, KH. M.** (2022). Management of regional competitiveness under sanctions pressure on Russia. *Entrepreneur's Business Bulletin*, (3), 87–91. <https://elibrary.ru/oknoyn>.
- [16] **ALIKHADZHIEVA, D. SH.** (2021). Regional aspects of Russia's development in the framework of the implementation of the sustainable development goals. *Bulletin of the Academy of Knowledge*, (5), 43–46. <https://elibrary.ru/irjztl>.

AUTHORS' INFORMATION:

Ernest V. Adamov – Derzhavin Tambov State University (6, Sovetskaya St., Tambov, 392012, Russia); ernest.adamov@yandex.ru. RSCI AuthorID: 923099.

МАТРИЧНЫЙ ПОДХОД К ПОСТРОЕНИЮ СТРАТЕГИИ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

Караман К. С.¹, Лапыгин Ю. Н.¹

¹ Владимирский филиал, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (600017, Россия, Владимир, ул. Горького, 59а)

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ:

Караман К. С., Лапыгин Ю. Н. Матричный подход к построению стратегии экономической безопасности муниципального образования // Муниципалитет: экономика и управление. 2023. № 1. С. 23–32. EDN HYFMOG.

АННОТАЦИЯ:

Содержание стратегий развития современных российских муниципальных образований не всегда опирается на результаты анализа факторов внешней и внутренней среды, в том числе и в отношении вопросов экономической безопасности.

Корректное определение факторов, влияющих на обеспечение экономической безопасности на уровне муниципальных образований, не только позволяет наполнить содержанием стратегии адекватными проектами и программами, но и обеспечивает целевую ориентацию политики экономической безопасности как самостоятельной функциональной стратегии в структуре самой стратегии развития муниципального образования.

В числе методов, обеспечивающих решение поставленной задачи, необходимо выделить факторный анализ, методы парных сравнений и ранжирования, методы номинальных групп и экспертных опросов, принципов благоприятного влияния на окружающую среду и общество, методов построения морфологических матриц и контент-анализа, а также методов построения дерева целей и формулирования стратегии на базе ключевых слов главных целей.

Информационную базу исследования составили стратегии развития всех муниципальных образований Владимирской области на уровне городов и районов, а также публикации в научных журналах в предметной области исследования.

В результате исследования разработан алгоритм модифицированного анализа факторов, влияющих на экономическую безопасность муниципальных образований. Такой алгоритм включает анализ действующих стратегий муниципальных образований и отличается построением совокупности морфологических матриц с последующим опросом стейкхолдеров, а также построением матрицы, определяющей направленность стратегии экономической безопасности муниципальных образований.

Применение сформированного алгоритма позволяет выявить наиболее значимые факторы обеспечения экономической безопасности и получить оригинальные решения для наполнения содержанием стратегии развития муниципальных образований в целом и политики экономической безопасности в частности.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: алгоритм, анализ, морфологическая матрица, муниципальное образование, стратегия, факторы, экономическая безопасность.

Проблема стратегического анализа в экономической безопасности

Методика построения стратегии развития муниципальных образований формально базируется и на адаптации эталонных вариантов стратегий лидеров, и на стремлении сформировать уникальную философию развития [1, с. 94], и на

результатах SWOT-анализа [2, с. 83]. Однако практика применения процедур указанного анализа в части отражения аспектов экономической безопасности должным образом не исследована. А в практическом плане вопросы экономической безопасности не находят системного отражения в стратегиях муниципальных образований, хотя отдельные

аспекты безопасности в содержании результатах анализа, предшествующего разработке стратегии, присутствуют. Отмеченное положение определяет значимость поиска новых подходов к построению такой подсистемы стратегий развития муниципальных образований, как политика (стратегия) экономической безопасности.

Экономическая безопасность, как социально-экономическое явление, подробно рассмотрена нами ранее [3, с. 93–97] и в настоящем исследовании рассматривается как состояние защищенности экономических интересов личности и общества от вызовов и угроз, основанное на реализации стратегически значимых решений по минимизации рисков социального и экономического характера.

Можно согласиться с позицией исследователей о том, что обеспечение экономической безопасности на уровне муниципального образования создает условия для снижения уровня названной безопасности как в регионе, так и в стране в целом. Тем более, что на муниципальном уровне обеспечение экономической безопасности для населения страны с их точки зрения представляется наиболее эффективной [4; 5]. При этом отмечается, что диагностика позволяет определить векторы стратегического развития муниципальных образований. Но попытка определить инструменты диагностики сводится к выделению таких процессов, как модельный, методический и диагностический, а сам инструментарий остается за пределами исследования. Даже диагностический этап, который, очевидно, наполнен инструментарием рассмотрен в работах исследователей только с точки зрения необходимости выявления связей и самих компонентов диагностики текущего состояния муниципального образования при оценке параметров его экономической безопасности [6]. И только в качестве инструмента отслеживания изменений ситуации исследователями делается акцент на мониторинг по показателям [7].

В общих чертах методическое обеспечение процедур формирования стратегий развития муниципальных образований исследована и в части определения эталонных вариантов стратегического развития [8], и в отношении построения совокупности категорий философского толка (Видения, Миссии и стратегических целей) [9], а также путем идентификации действующей стратегии с последующей разработкой рекомендаций по их корректировке [10]. Но практика построения такой функциональной стратегии муниципального образования, как стратегия экономической безопасности, представлена только отдельными фрагментами [11] и попытками построения алгоритмических схем.

Представляется обоснованным построение стратегии экономической безопасности муниципального образования с опорой на результаты анализа текущей ситуации с учетом ориентиров, которые дает стратегия региона и методические рекомендации органов управления.

Однако попытка модифицировать SWOT-анализ сводится к поиску ответа на вопрос: с чего надо начинать анализ – с внешней или внутренней среды (хотя такой подход не носит принципиального характера)? Среди факторов авторами предлагается провести ранжирование еще до проведения самого анализа, что, по их мнению, позволит выйти на главные результаты анализа (хотя, на наш взгляд, ранжировать следует сами результаты анализа оценки воздействия всех факторов) [12]. Подобные «модификации» не меняют сути самого анализа. Кроме того, те формулировки проблем, сдерживающих обеспечение экономической безопасности, носят назывной характер [13], когда называется не сама первопричина проблем, а ее следствие, что звучит как жалоба. При этом формулировки факторов не раскрывают их сути и воздействия на муниципальное образование в части экономической безопасности.

Отдельные толкования классического SWOT-анализа создают путаницу, когда благоприятные факторы внешней среды называют возможностями, в том числе речь ведут и о внутренних возможностях [14]. При этом в качестве примеров приводятся все те же назывные формулировки проблем и формулировки факторов, не раскрывающих суть ситуации, а выделяющие только симптомы, лежащие на поверхности.

Безусловно, обеспечение экономической безопасности связано с адаптацией к внешней среде и снижением рисков от возникающих угроз. И в основе мониторинга экономической безопасности могут лежать решения, полученные по результатам выполнения SWOT-анализа. Но предлагается строить «корреляционные матрицы», которые представляют собой цифровые отражения экспертных оценок, сочетания характеристик внешней и внутренней среды, что, на наш взгляд, непродуктивно, поскольку не позволяет получить конкретных решений по обеспечению экономической безопасности, основанных на результатах анализа факторов внешней и внутренней среды [15].

В качестве достоинств SWOT-анализа отмечается то, что он позволяет выявить наиболее значимые характеристики внешней и внутренней среды, определяющие решения по обеспечению экономической безопасности муниципального образования. Хотя и при всей своей универсальности метод дает только описание ситуации в статике. Кроме того, результаты анализа не содержат количественных оценок, субъективны и зависят не только от квалификации экспертов, но и от квалификации модератора процесса, а процедуры анализа требуют значительных ресурсов (информационных, людских, финансовых, временных) [16].

Тем не менее результаты SWOT-анализа в основном отражаются в содержании стратегий развития муниципальных образований, в том числе и тогда, когда авторы предпринимают попытки разработать авторские универсальные рекоменда-

ции для построения стратегии муниципального образования [17].

В то же время отмечается, что вероятность разработки успешной стратегии, сделанной по шаблону, мала, хотя и соблазн замены поиска оригинальных решений на какой-либо эталонный вариант в муниципальной практике присутствует [18].

Как правило, исследователями ведется поиск места в разработке стратегии аналитических методов и определения последовательности процедур, обеспечивающих этапность формирования стратегически значимых решений [19]. В то же время попытки классифицировать методы анализа и построения на этой основе совокупности этапов разработки и реализации стратегии носят неубедительный характер в силу отсутствия системности [20]. При этом отмечается, что сам процесс анализа связан с сочетанием большого количества факторов, что затрудняет выработку универсальных процедур [21]. Тем более, когда речь идет о такой недостаточно разработанной предметной области, как экономическая безопасность муниципальных образований, отпугивающей исследователей обилием мало исследованных факторов [22]. Несмотря на это предлагаются методы балльной оценки и корреляционно-регрессионного анализа, позволяющие справиться с обилием указанных факторов, влияющих на уровень экономической безопасности [23].

Выход из ситуации исследователи находят и в применении экспертных оценок заинтересованных групп населения муниципальных образований, а также в ограниченном рассмотрении факторов в силу имеющихся полномочий муниципальных образований [18]. С другой стороны, имеющиеся рекомендации по выполнению SWOT-анализа подвергаются критике в части их универсальности, и формулируется задача по выработке общих принципов по всей процедуре стратегического планирования, в том числе на основе показателей или рейтингования [24].

Представляют интерес методы отражения результатов SWOT-анализа в стратегии развития муниципальных образований как в части выполнения самого анализа, так и в отношении алгоритмов перехода от результатов анализа к содержанию самой стратегии.

Исследования в предметной области

В предметной области исследования подходы к определению основного содержания экономической безопасности рассматриваются как в отношении методологии [25], так и с позиций устойчивого развития социально-экономических систем в регионе [26]. Исследуется эколого-экономическая компонента [27] и общие подходы к разработке механизмов обеспечения экономической безопасности на уровне региона [28].

Стратегические аспекты экономической безопасности привлекают внимание исследователей не только в части общих вопросов управления в этой сфере [29], но и в отношении анализа исходной информации, содержащей оценки вызовов и угроз, определяющих отражение в стратегиях отдельных решений в отношении экономической безопасности [30].

Вопросы стратегического планирования в значительной степени решены в институциональном плане, однако интеграция аспектов экономической безопасности в структуру методов формирования стратегии регионов и тем более муниципальных образований требует дополнительных разработок [2]. В то же время известные подходы к построению стратегий регионального развития [31, с. 21] могут послужить базой для адаптации инструментов формирования стратегии применительно к специфике экономической безопасности на уровне муниципальных образований современных российских регионов.

Для определения вариантов решения поставленных задач выполнен анализ стратегий развития муниципальных образований Владимирской области в поиске ответа на вопрос: как связаны между собой результаты SWOT-анализа и содержание стратегий¹ в части отражения решений по обеспечению экономической безопасности? И результаты сопоставительного контент-анализа [32] разделов стратегий муниципальных образований в части SWOT-анализа и содержания стратегий соответствующих муниципальных образований свидетельствует о следующем.

Результаты анализа содержания стратегий отмеченных выше муниципальных образований свидетельствует о том, что содержащиеся в них решения экономической безопасности в явном виде не отражены в результатах SWOT-анализа, поэтому возникает вопрос: почему решения не связаны с результатами анализа? Решения подобного рода лежат в плоскости таких аспектов безопасности, как «безопасность труда», «военная безопасность», «пожарная безопасность», «безопасность жизнедеятельности». Но часть из указанных аспектов² не относится к вопросам местного значения, а другая часть (пожарная безопасность и безопасность жизнедеятельности) входит в круг полномочий муниципальных образований, но в результатах SWOT-анализа никак не отражена (см. табл. 1).

В качестве замечаний следует отметить и то, что те аспекты экономической безопасности, которые не относятся к вопросам местного значения, но включены в содержание стратегий муниципальных образований, косвенно свидетельствуют о том, что содержание стратегий муниципальных образований определено не системно.

¹ Караман К. С., Лапыгин Ю. Н., Талов Р. К. Экономическая безопасность в стратегии региона // Ученые записки: Научно-практический журнал. 2023. № 1. С. 42-46.

² Например, военная безопасность и безопасность труда.

Таблица 1 — Частота упоминаний элементов безопасности в стратегиях муниципальных образований Владимирской области

| Наименование безопасности | Упомят. в страт. МО, раз | Пункт ст. 14 ФЗ |
|-------------------------------|--------------------------|-----------------|
| Промышленная | 1 | — |
| Безопасность труда | 1 | — |
| Военная | 2 | — |
| Водоснабжения и водоотведения | 2 | 4 |
| Проживания | 3 | 6; 7 |
| Информационная | 5 | — |
| Безопасность на водах | 8 | 26 |
| Дорожно-транспортная | 12 | 5 |
| Пожарная | 12 | 9 |
| Общественная | 12 | 33 |
| Безопасная среда | 11 | 7 |
| Экологическая | 8 | 18; 19 |
| Жизнедеятельности | 7 | 24 |
| Энергетическая | 3 | — |
| Техногенная | 2 | 23 |
| Экономическая | 2 | — |
| Национальная | 2 | — |
| Продовольственная | 1 | — |
| Предпринимательства | 1 | 28 |

Прим.: В последней графе указана статья Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Можно предположить, что такое состояние обусловлено тем, что отсутствует методика определения содержания стратегии муниципального образования в части обеспечения экономической безопасности.

С другой стороны, отсутствие методики проведения SWOT-анализа также отражается на его результатах. Так, наблюдается большой разброс в аспектах анализа факторов внешней и внутренней среды, представленных в стратегиях муниципальных образований. Например, SWOT-анализ города Коврова содержит формулировки проблем и угроз по 11 аспектам экономической безопасности, в то же время как такой же анализ в стратегии развития Петушинского района – только по одному из них³.

Отчасти такое положение оправдано тем, что проблемы по части экономической безопасности, выявленные в Петушинском районе, не вошли в число значимых и поэтому не попали в матрицу стратегически значимых решений [33, с. 257]. Поэтому для разработки стратегии экономической безопасности муниципальных образований нужен целенаправленный SWOT-анализ факторов

³ Стратегия социально-экономического развития муниципального образования город Ковров Владимирской области на период до 2035 года // Официальный сайт Совета народных депутатов Города Коврова. URL: http://sovet.kovrov-gorod.ru/uploads/act_norm/1107.doc (дата обращения: 10.12.2022).

Стратегия социально-экономического развития муниципального образования Петушинский район до 2030 г. // Официальный сайт органов местного самоуправления МО «Петушинский район». URL: <https://petushki.info/ekonomika/strategiya-sotsialno-ekonomicheskogo-razvitiya.php> (дата обращения: 10.12.2022).

внешней и внутренней среды, относящихся к задачам Стратегии экономической безопасности страны⁴.

Кроме того, критике подлежит и само содержание стратегии того же города Коврова (лидера по числу выделенных аспектов экономической безопасности в результатах SWOT-анализа), поскольку в самой стратегии не учтены указанные аспекты – определены только стратегические направления и задачи, предполагаемые для реализации в стратегических проектах. При этом сами проекты также не определены. Среди направлений по безопасности скромно названо только «обеспечение экологической безопасности» с задачами по «минимизации» уровня загрязнения водоемов, воздуха, почвы и рекультивации свалок. Общественная безопасность названа, но даже в задачах не раскрыта, не говоря уже про конкретные решения в виде проектов и мероприятий. В результате проблемы и угрозы, выявленные в процессе SWOT-анализа, не находят своего разрешения в стратегии. Так, в разделе «Сроки и этапы реализации стратегии...» обозначены задачи первого и остальных этапов со ссылкой на результаты SWOT-анализа⁵, но сами результаты анализа не использованы в разработке решений.

Построение алгоритма анализа факторов

Отчасти обозначенный разрыв между результатами SWOT-анализа и содержанием адекватных решений в стратегии связан с тем, что сам анализ выполняется зачастую только по результатам обработки вторичной информации [10, с. 26]. Анализ различных документов (справок, отчетов, статистики, нормативных документов и т.д.) позволяет получить оценку тенденций, но отсутствие первичной информации, полученной методами опроса стейкхолдеров [34] (анкетирования, интервьюирования, наблюдений), не позволяет сформировать комплексной картины, тем более в части перспектив развития муниципальных образований.

Таким образом, разработка алгоритма анализа факторов внешней и внутренней среды требует дополнительных исследований, связанных с адаптацией существующих методов анализа и отражением специфики экономической безопасности в этом процессе.

Успех алгоритма определяют как процедуры выявления факторов экономической безопасности, так и процедуры формирования опросных листов [35], размера и содержания выборки стейкхолдеров [36], методы обработки полученной

⁴ Стратегия экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года : Указ Президента Российской Федерации от 13.05.2017 № 208 // Официальный сайт Президента России. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/41921> (дата обращения: 12.12.2022).

⁵ Задачи первого этапа направлены на разрешение назревших проблем и реализацию потенциала города в процессе использования возможностей, предоставляемых внешней средой, и преодоления неблагоприятных факторов внешней среды.

Таблица 2 — Матрица направленного анализа факторов внешней и внутренней среды (макет)

| Факторы среды | | Характеристики экономической безопасности муниципального образования (МО) | | | |
|------------------|-------------------|---|--------|-------|--|
| | | вызовы | угрозы | риски | |
| Внутренней среды | Менеджмент | Прогнозирование | | | |
| | | Планирование | | | |
| | | Организация | | | |
| | | Координация | | | |
| | | Учет | | | |
| | | Контроль | | | |
| | Ресурсы | Человеческие | | | |
| | | Информационные | | | |
| | | Финансовые | | | |
| | | Материальные | | | |
| Энергетические | | | | | |
| Внешней среды | Ближнее окружение | Поставщики | | | |
| | | Потребители | | | |
| | | Конкуренты | | | |
| | | Рынок труда | | | |
| | Дальнее окружение | Политика | | | |
| | | Экономика | | | |
| | | Социум | | | |
| | | Технологии | | | |
| | | Экология | | | |
| | | Институты | | | |

Вызовы – факторы, способные привести к угрозам; **Угрозы** – явления, которые отрицательно влияют на муниципальные образования; **Риски** – ситуации, ведущие к неприятным последствиям.

информации и определения экспертным путем области наиболее значимых результатов.

Процедура определения факторов экономической безопасности, с которой и начинается процесс анализа ситуации в муниципальном образовании, традиционно связана с выделением факторов внешней и внутренней среды. Однако в нашем исследовании воспользуемся матрицей, макет которой приведен в таблице 2, чтобы выполнить модифицированный SWOT-анализ, отличительные признаки которого связаны с формулированием факторов, исходя из сочетаний традиционных факторов внешней и внутренней среды с характеристиками категорий экономической безопасности (вызовами, угрозами, рисками). Кроме того, сочетание строк и столбцов матрицы позволяет получить формулировки факторов, характеристик безопасности и неблагоприятных последствий, возникновение которых возможно в будущем.

Не следует пренебрегать и результатами исследования параметров SWOT-анализов, приведенных в действующих стратегиях муниципальных образований. Контент-анализ стратегий в этом отношении позволяет выделить часто повторяемые факторы и характеристики внешней и внутренней среды, влияющие на экономическую безопасность муниципального образования. Методом парных сравнений и агрегирования формулировок указанного анализа можно выйти на типо-

вые факторы, которые встроены в макеты опросных листов, что позволит получить оценки факторов стейкхолдерами.

Еще одним источником информации по выявлению и оценке факторов внешней и внутренней среды в части экономической безопасности может служить матрица, содержание которой соответствует модели стратегии, основанной на ESG-принципах [37].

Макет такой матрицы приведен в таблице 3 и свидетельствует о том, что решение задач экономической безопасности⁴ может быть связано с факторами, сформулированными в результате сочетания указанных задач и ESG-принципов.

На следующем этапе анализа факторов экономической безопасности целесообразно выполнить построение макета опросных листов на базе типовых формулировок, полученных по результатам анализа действующих стратегий муниципальных образований, с закрытыми вопросами («да», «нет», «затрудняюсь ответить»), чтобы на основе экспертных оценок стейкхолдеров выделить ядро основных факторов, которые будут задавать направленность анализа для заполнения двух выше приведенных матриц. Далее следует предложить стейкхолдерам самостоятельно заполнить матрицы, приведенные в таблицах 2 и 3, сообщив им результаты опроса проведенного этапа.

Полученные результаты, обработанные методом парных сравнений и агрегированные в блоки, целесообразно ранжировать либо методом экспертных оценок стейкхолдеров на основе закрытых вопросов в опросных листах, либо методом номинальных групп [38, с. 75].

Итоговые результаты составят основу для построения морфологических традиционных матриц решений. Из полученных решений необходимо сформировать структуру стратегии, построив блоки решений (проекты и программы). Затем на базе блоков решений следует выстроить матрицы «Решения—Цели» [39, с. 137], а структурирование целей (построение дерева целей) позволит выделить цели первого уровня декомпозиции, ключевые слова которых и составят формулировку стратегии экономической безопасности муниципального образования.

Наряду с указанной формулировкой стратегии наполнение ее содержанием составит структура стратегически значимых проектов и программ, определенных при структурировании результатов построения матрицы решений. Уточнить направленность полученной стратегии в части экономической безопасности позволит матрица, представленная в таблице 4 и отражающая сочетание направлений стратегии безопасности, заданных Указом Президента РФ⁴ и направлений стратегического развития, рекомендованных Минэкономразвития РФ⁶.

⁶ Об утверждении методических рекомендаций по разработке и корректировке стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации и плана мероприятий по ее реализации: Приказ Минэкономразвития России от 23.03.2017 № 132.

Таблица 3 — Матрица определения факторов с позиций ESG-принципов (макет)

| Задачи экономической безопасности | ESG-принципы | | |
|--|--------------|---------|-----------------------|
| | эко-логия | со-циум | управление экономикой |
| Улучшение инвестиционного климата, повышение привлекательности российской юрисдикции для осуществления предпринимательской деятельности | | | |
| Совершенствование механизмов бюджетного планирования, осуществления контроля в сфере закупок для государственных и муниципальных нужд, предотвращение картельных сговоров | | | |
| Использование механизмов проектной деятельности, в том числе при решении задач обеспечения экономической безопасности | | | |
| Совершенствование деятельности контрольно-надзорных органов, в том числе на основе широкого внедрения риск-ориентированного подхода и развития практики страхования ответственности субъектов экономической деятельности | | | |
| Борьба с нецелевым использованием и хищением государственных средств, коррупцией, теневой и криминальной экономикой | | | |
| Формирование производственных кластеров, развитие территорий, на которых установлен льготный режим осуществления промышленно-производственной и технико-внедренческой деятельности | | | |
| Создание условий, исключающих возможность сращивания интересов должностных лиц бизнес-структур и представителей государственных органов, профилактика и предупреждение формирования коррупционных схем их взаимодействия, в том числе с участием в этих схемах представителей бизнеса иностранных государств | | | |
| Повышение уровня безопасности и антитеррористической защищенности критически важных и потенциально опасных объектов | | | |
| Совершенствование системы общего и профессионального образования на основе современных научных и технологических достижений | | | |
| Снижение уровня бедности и имущественного неравенства населения | | | |
| Содействие эффективной занятости населения и мобильности трудовых ресурсов | | | |
| Совершенствование механизмов обеспечения экологической безопасности и сохранения благоприятной окружающей среды | | | |

Таблица 4 — Частота упоминаний элементов безопасности в стратегиях муниципальных образований Владимирской области

| Направления стратегического развития муниципального образования | Направления экономической безопасности | | | |
|---|--|---|---|-----------------------------------|
| | Развитие системы государственного управления, прогнозирования и стратегического планирования в сфере экономики | Обеспечение устойчивого роста реального сектора экономики | Обеспечение безопасности экономической деятельности | Развитие человеческого потенциала |
| Развитие человеческого капитала | | | | |
| Развитие социальной сферы | | | | |
| Развитие научно-инновационной сферы | | | | |
| Рациональное природопользование | | | | |
| Охрана окружающей среды | | | | |
| Цифровая экономика, кибербезопасность | | | | |
| Пространственное развитие МО | | | | |
| Кадровое обеспечение экономики МО | | | | |

В итоге алгоритм анализа факторов при построении стратегии экономической безопасности муниципального образования в структуре всей процедуры построения стратегии выглядит так, как представлено на рисунке 1.

Выводы

Инструментальное обеспечение аналитических процедур, предшествующих формированию стратегии, таким образом, включает не только способы обработки вторичной информации для построения трендов показателей, характеризующих экономическую безопасность муниципального образования, к которым следует отнести методы корреляционного и регрессионного анализов, дополненные графическими моделями в виде гистограмм и круговых диаграмм, но и способы сбо-

ра и обработки первичной информации. Важность первичной информации обусловлена, во-первых, потребностью выявления уникальных характеристик экономической безопасности конкретного муниципального образования, а во-вторых, содержит оценки экспертов в части влияния на ситуацию тех факторов, которые не учитываются статистикой и прочими отчетными документами.

Кроме того, модифицированный SWOT-анализ, основанный как на обобщении результатов анализа, выполненного в отношении действующих стратегий муниципальных образований региона, так и на результатах построения морфологических матриц на базе ESG-принципов и категорий экономической безопасности в сочетании с задачами самой безопасности направлений развития, позволяет составить комплексные опросные

листы, результаты заполнения которых стейкхолдерами обеспечивают получение информации, необходимой для построения морфологических матриц решений.

Такое наполнение опросных листов закрытыми (в части ответа) вопросами позволит корректно обработать полученные результаты, однако в самих опросных листах целесообразно предусмотреть место для формулирования респондентами открытых вопросов (например, что еще можно добавить) и ответов, что позволит получить выпавшие из опроса оценки аспектов экономической безопасности в муниципальном образовании.

Полученный алгоритм формирования опросных листов обеспечивает комплексное выявление и оценку основных аспектов экономической безопасности муниципального образования, что повышает качество дальнейшей обработки первичной информации и обеспечивает получение оригинальных решений в стратегии развития муниципального образования в целом и его политики экономической безопасности в частности. ■



Рис. 1. Алгоритм анализа факторов при построении стратегии экономической безопасности муниципального образования.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

- [1] Лапыгин Ю. Н. Стратегический менеджмент. М. : Инфра-М, 2017. 208 с.
- [2] Тулинова Д. В. Инструменты стратегического планирования в муниципальных образованиях : монография. Владимир : Владимирский филиал РАНХиГС, 2018. 224 с. EDN YTYXSX.
- [3] Караман К. С. Экономическая безопасность как социально-экономическое явление // Стратегический менеджмент как инструментальная основа опережающего развития инфраструктуры в экономической политике России : материалы XX Научно-практической конференции по проблемам стратегического управления (Владимир, 18 ноября 2022 г.) / под ред. А. Е. Илларионова, А. И. Новикова. Владимир : Владимирский филиал РАНХиГС, 2023. С. 93-97. EDN AZIMSH.
- [4] Левченко Т. А. Экономическая безопасность муниципального образования: оценка и использование результатов при управлении территорией // Вестник Астраханского государственного технического университета. Серия: Экономика. 2021. № 4. С. 62-71. EDN ALPMTJ.
- [5] Новикова Н. В., Иванцова В. К., Геймбихнер В. Р. Методология исследования экономической безопасности муниципального образования // Экономический бюллетень Научно-исследовательского экономического института Министерства экономики Республики Беларусь. 2022. № 11 (305). С. 40-46. EDN UZTQOG.
- [6] Соколинская Ю. М. Диагностическая оценка параметров экономической безопасности монопрофильных муниципальных образований (моногородов) // Инновационное развитие экономики. 2021. № 1 (61). С. 353-361. EDN MERUDW.
- [7] Сюпова М. С. Дифференциация социально-экономического развития муниципальных образований как угроза экономической безопасности региона // Власть и управление на Востоке России. 2021. № 1 (94). С. 70-79. EDN SJCQAD.
- [8] Портер М. Конкурентная стратегия: Методика анализа отраслей и конкурентов. М. : Альпина Бизнес Букс, 2005. 454 с.
- [9] Минцберг Г., Альстрэнд Б., Лэмпел Дж. Стратегическое сафари. Экскурсия по дебрям стратегического менеджмента. М. : Альпина Паблишер, 2019. 512 с.
- [10] Комплексный анализ в стратегическом развитии региона : монография / под ред. Ю. Н. Лапыгина. Владимир : Владимирский филиал РАНХиГС, 2020. 254 с.
- [11] Рожков Е. В. Экономическая безопасность муниципального образования на основе продовольственной безопасности // Вестник Прикамского социального института. 2022. № 3 (93). С. 32-41. EDN TDVKCB.
- [12] Старшинова Т. А., Роговская Н. И. SWOT-анализ: методика проведения // Вестник Тверского государственного университета. Серия: Экономика и управление. 2020. № 4 (52). С. 62-71. EDN NJZHND.
- [13] Пригожин А. И. Цели и ценности. Новые методы работы с будущим. М. : Издательство «Дело», 2010. 432 с.
- [14] Вицелярова К. Н., Горовой А. А. SWOT-анализ муниципального образования Брюховецкий район и перспективы его социально-экономического развития // Вестник Академии знаний. 2021. № 6 (47). С. 71-74. EDN LCKGAQ.
- [15] Сафиуллин А. Р., Калядина Р. А. SWOT-анализ в мониторинге экономической безопасности корпорации (на примере ПАО «Газпром») // Научный журнал НИУ ИТМО. Серия: Экономика и экологический менеджмент. 2020. № 2. С. 152-159. EDN YXNEOS.
- [16] Ковалева Н. В. Методика проведения SWOT-анализа в организации // Экономика. Бизнес. Финансы. 2022. № 12. С. 23-27. EDN RYAWRG.
- [17] Антипин И. А. Об оценке содержания стратегии социально-экономического развития муниципального образования (на примере городского округа Краснотурьинск Свердловской области) // Муниципалитет: экономика и управление. 2020. № 2 (31). С. 40-52. EDN GPPFPB.
- [18] Мавлютова И. А. О необходимости методических рекомендаций по разработке стратегий муниципальных образований // Заметки ученого. 2020. № 13. С. 127-130. EDN QSOQKU.

- [19] **Крыжановская О. А.** Стратегический анализ: место и роль в разработке стратегии развития муниципального образования // *Известия Юго-Западного государственного университета. Серия: Экономика. Социология. Менеджмент.* 2022. Т. 12, № 2. С. 74-87. EDN MUTNVO.
- [20] **Зарубин В. И., Горбанев С. В.** Методический базис разработки стратегии муниципального образования // *Новые технологии.* 2021. Т. 17, № 3. С. 105-111. EDN QNUNAM.
- [21] **Болтунов С. А., Лапыгин Ю. Н.** Развитие регионов и муниципальных образований В поиске методов разработки стратегии развития региона // *Муниципальная академия.* 2021. № 2. С. 115-121. EDN EMLORE.
- [22] **Рожков Е. В.** Экономическая безопасность муниципального образования на основе продовольственной безопасности // *Вестник Прикамского социального института.* 2022. № 3 (93). С. 32-41. EDN TDVKCB.
- [23] **Александрова Н. Р., Нуретдинова Ю. В.** Определение факторов, влияющих на формирование уровня экономической безопасности муниципальных образований // *Известия Самарского научного центра Российской академии наук.* 2021. Т. 23, № 1 (99). С. 135-140. EDN OAJWOX.
- [24] **Сюпова М. С.** Рейтинговая оценка экономической безопасности муниципальных образований региона // *Власть и управление на Востоке России.* 2021. № 4 (97). С. 72-81. EDN UNGUJD.
- [25] **SOLONINA, S. V., KONOVALOVA, M. E., LISOVA, E. V., SAVVATEEVA, O. V., & LAVRIKOVA, N. I.** (2022). Economic security of regional economic entities: A methodological approach to the security tools selection. In E. G. Popkova, A. A. Polukhin, & J. V. Ragulina (Eds.), *Towards an Increased Security: Green Innovations, Intellectual Property Protection and Information Security* (pp. 407-423). Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-030-93155-1_45.
- [26] **KARANINA, E., ALEKSEEV, S., & LOGINOV, D.** (2019). Sustainable development and economic security of the region. *IOP Conference Series: Earth and Environmental Science*, 403(1), Article 012152. <https://doi.org/10.1088/1755-1315/403/1/012152>.
- [27] **RYABCHUK, P., SALAMATOV, A., GORDEEVA, D., GNATYSHINA, E., FEDOSEEV, A., KORNEEV, D., BORISENKO, Y., BAZAVLUTSKAIA, L., & YAKUPOV, V.** (2018). Eco-economic security of the region: Expanding the management system for assessing the state of development. *International Journal of Supply Chain Management*, 7(6), 634-643. <https://elibrary.ru/zjqrua>.
- [28] **FRAUMOVICH, D., KONOVALOVA, M., ROSHCHEKTAEVA, U., KARPUNINA, E., & AVAGYAN, G.** (2022). Designing mechanisms for ensuring the economic security of regions: countering the challenges of instability. In E. G. Popkova, A. A. Polukhin, & J. V. Ragulina (Eds.), *Towards an Increased Security: Green Innovations, Intellectual Property Protection and Information Security, Lecture Notes in Networks and Systems* (pp. 569-581). Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-030-93155-1_63.
- [29] **Бауэр В. П., Беляев И. И., Булавин А. В., Ворожихин В. В., Воронин В. В., Гайнулин Д. Г., Побываев С. А., Селиванов А. И., Старовойтов В. Г., Трошин Д. В.** Экономическая безопасность России: методология, стратегическое управление, системотехника : монография / под ред С. Н. Сильвестрова. М. : Издательство «КноРус», 2018. 350 с. EDN XPSSJN.
- [30] **Филатова И. В.** Вызовы и угрозы экономической безопасности в рамках реализации стратегии экономической безопасности Российской Федерации до 2030 г. // *Вестник Московского университета МВД России.* 2017. № 6. С. 263-266. EDN XSVGHB.
- [31] **Лапыгин Ю. Н., Лапыгин Д. Ю., Тулинова Д. В.** Стратегические приоритеты развития региона : монография. Владимир : Владимирский филиал РАНХиГС, 2020. 200 с. EDN FQDNZK.
- [32] **Везетиу Е. В., Вовк Е. В.** Контент-анализ как метод качественно-количественного анализа содержания документов // *МедиаВектор.* 2022. № 3. С. 9-12. EDN OPXOLN.
- [33] **Пригожин А. И.** Дезорганизация. Причины, виды, преодоление. М. : Альпина Паблишер, 2007. С. 408.
- [34] **Белых Ю. Э., Щербинин С. Н.** Исследование опросов стейкхолдеров для обеспечения качества образования в университете // *Education. Quality Assurance.* 2022. № 3 (28). С. 31-36. EDN MASFJY.
- [35] **Могильчак Е. Л.** Методика социологического исследования. Выборочный метод : учебное пособие для вузов. М. : Издательство Юрайт, 2022. 117 с.
- [36] **Рупосов В. Л.** Методы определения количества экспертов // *Вестник Иркутского государственного технического университета.* 2015. № 3 (98). С. 286-292. EDN TMYXVP.
- [37] **Игишев А. В., Бердникова Н. А.** ESG-принципы – ответственный подход ради устойчивого развития общества // *Экономика Северо-Запада: проблемы и перспективы развития.* 2022. № 2 (69). С. 30-37. EDN WLKXOH.
- [38] **Панфилова А. П.** Инновационные педагогические технологии: Активное обучение : учебное пособие для студентов высших учебных заведений. М. : Издательский центр «Академия», 2009. 192 с.
- [39] **Лапыгин Д. Ю.** Разработка стратегии развития региона: система инструментов. Владимир : Владимирский филиал РАНХиГС, 2014. 225 с.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ:

Караман Кирилл Сергеевич – Владимирский филиал, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (600017, Россия, Владимир, ул. Горького, 59а); kirillk89@gmail.com. AuthorID РИНЦ: 1182563, ORCID: 0000-0003-3704-8035.

Лапыгин Юрий Николаевич – доктор экономических наук, профессор; Владимирский филиал, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (600017, Россия, Владимир, ул. Горького, 59а); lapygin.y@gmail.com. AuthorID РИНЦ: 178050, ORCID: 0000-0002-0173-0852, ResearcherID: O-1236-2017.

MATRIX APPROACH TO BUILDING MUNICIPAL ECONOMIC SECURITY STRATEGY

Karaman K. S.¹, Lapygin Yu. N.¹

¹ Vladimir branch, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (59a, Gorky Sr., Vladimir, 600017, Russia)

FOR CITATION:

Karaman K. S., & Lapygin Yu. N. (2023). Matrix approach to building municipal economic security strategy. *Municipality: Economics and Management*, (1), 23–32. <https://doi.org/10.22394/2304-3385-2023-1-23-32>.

ABSTRACT:

The content of the development strategies of modern Russian municipalities does not always draw on the results of the external and internal environment factors analysis, also in relation to economic security issues.

The correct definition of the factors influencing the provision of economic security at the level of municipalities not only allows filling the content of the strategy with adequate projects and programs, but also ensures the target orientation of the economic security policy as an independent functional strategy in the structure of the development strategy of the municipality itself.

Among the methods, providing solutions to the given problem, the following ones should be identified. They are factor analysis, methods of paired comparisons and ranking, methods of nominal groups and expert surveys, principles of favorable impact on the environment and society, methods for constructing morphological matrices and content analysis, as well as methods of a goal tree construction and a strategy formulation based on key words of the main goals.

The information base of the research was the development strategies of all municipalities of the Vladimir region at the level of cities and districts, as well as publications in scientific journals in the subject area of the study.

As the research result, an algorithm for a modified analysis of factors affecting the economic security of municipalities was developed. It includes an analysis of the current strategies of municipalities and differs in the construction of a set of morphological matrices with a subsequent survey of stakeholders, and of a matrix, that determines the direction of the economic security strategy of municipalities.

The application of the generated algorithm makes it possible to identify the most significant factors in ensuring economic security and obtain original solutions for filling the development strategy of municipalities, in general, and economic security policy, in particular, with content..

KEYWORDS: algorithm, analysis, morphological matrix, municipality, strategy, factors, economic security.

REFERENCES

- [1] LAPYGIN, YU. N. (2017). *Strategic management*. Infra-M.
- [2] TULINOVA, D. V. (2018). *Strategic planning tools in municipalities*. Vladimir branch of RANEPА. <https://elibrary.ru/ytyxsx>.
- [3] KARAMAN, K. S. (2023). Economic security as a socio-economic phenomenon. In A. E. Illarionov, & A. I. Novikov (Eds.), *Strategic management as an instrumental basis for the advanced development of infrastructure in the economic policy of Russia* (pp. 93–97). Vladimir branch of RANEPА. <https://elibrary.ru/azimsh>.
- [4] LEVCHENKO, T. A. (2021). Economic security of municipality: evaluation and using results in territory administration. *Vestnik of Astrakhan State Technical University. Series: Economics*, (4), 62–71. <https://doi.org/10.24143/2073-5537-2021-4-62-71>.
- [5] NOVIKOVA, N. V., IVANTSOVA, V. K., & GEYMBIKHNER, V. R. (2022). Methodology for studying the economic security of a municipality. *Economic Bulletin of the Research Economic Institute of the Ministry of Economy of the Republic of Belarus*, (11), 40–46. <https://elibrary.ru/uztqog>.
- [6] SOKOLINSKAYA, YU. M. (2021). Diagnostic assessment of the parameters of economic security of single-industry municipalities (single-industry towns). *Innovative Development of the Economy*, (1), 353–361. https://doi.org/10.51832/2223-7984_2021_1_353.
- [7] SYUPOVA, M. S. (2021). Differentiation of socio-economic development of municipal entities as a threat to the economic security. *Power and Management in the East of Russia*, (1), 70–79. <https://doi.org/10.22394/1818-4049-2021-94-1-70-79>.
- [8] PORTER, M. (2005). *Competitive strategy: methodology for analyzing industries and competitors*. Alpina Business Books.
- [9] MINTSBERG, G., ALSTREND, B., & LEMPEL, DZH. (2019). *Strategic safari. A tour of the wilds of strategic management*. Alpina Publisher.
- [10] LAPYGIN, YU. N. (Ed.). (2020). *Comprehensive analysis in the strategic development of the region*. Vladimir branch of RANEPА.
- [11] ROZHKOV, E. V. (2022). Economic security of the municipality on the basis of food security. *Bulletin of the Kama Social Institute*, (3), 32–41. <https://elibrary.ru/tdvkcb>.
- [12] STARSHINOVA, T. A., & ROGOVSKAYA, N. I. (2020). SWOT analysis: the technique. *Bulletin Tver State University. Series: Economics and Management*, (4), 62–71. <https://doi.org/10.26456/2219-1453/2020.4.062-071>.
- [13] PRIGOZHIN, A. I. (2010). *Goals and values. New ways to work with the future*. Delo Publishing House.

- [14] VITSELYAROVA, K.N., & GOROVY, A.A. (2021). SWOT analysis of municipal education Bryukhovetsky district and prospects of its socio-economic development. *Bulletin of the Academy of Knowledge*, (6), 71–74. <https://doi.org/10.24412/2304-6139-2021-6-71-74>.
- [15] SAFIULLIN, A. R., & KALYADINA, R. A. (2020). SWOT analysis in economic security monitoring of a corporation (by the example of Gazprom). *Scientific Journal NRU ITMO. Series: Economics and Environmental Management*, (2), 152–159. <https://doi.org/10.17586/2310-1172-2020-13-2-152-159>.
- [16] KOVALEVA, N. V. (2022). Methodology for conducting a SWOT analysis in an organization. *Economy. Business. Finance*, (12), 23–27. <https://elibrary.ru/ryawrg>.
- [17] ANTIPIIN, I. A. (2020). On the assessment of the socio-economic development strategy content of a municipality (exemplified by the Krasnoturinsk municipal district of the Sverdlovsk region). *Municipality: Economics and Management*, (2), 40–52. <https://elibrary.ru/gdppfb>.
- [18] MAVLYUTOVA, I. A. (2020). On the need for methodological recommendations for the development of strategies for municipalities. *Scholar's Notes*, (13), 127–130. <https://elibrary.ru/qsoqku>.
- [19] KRYZHANOVSKAYA, O. A. (2022). Strategic analysis: place and role in the formation of a municipal development strategy. *Proceedings of the Southwest State University. Series: Economics, Sociology and Management*, 12(2), 74–87. <https://doi.org/10.21869/2223-1552-2022-12-2-74-87>.
- [20] ZARUBIN, V. I., & GORBANEV, S. V. (2021). Methodological basis for the development of municipal entity strategy. *new Technologies*, 17(3), 105–111. <https://doi.org/10.47370/2072-0920-2021-17-3-105-111>.
- [21] BOLTUNOV, S. A., & LAPYGIN, YU. N. (2021). Development of regions and municipalities in search of methods for developing a regional development strategy. *Municipal Academy*, (2), 115–121. https://doi.org/10.52176/2304831X_2021_02_115.
- [22] ROZHKOV, E. V. (2022). Economic security of the municipality on the basis of food security. *Bulletin of the Kama Social Institute*, (3), 32–41. <https://elibrary.ru/tdvkc>.
- [23] ALEKSANDROVA, N. R., & NURETDINOVA, YU. V. (2021). Determination of factors affecting the formation of the economic security level of municipal formations. *Izvestiya of the Samara Research Center of the Russian Academy of Sciences*, 23(1), 135–140. <https://doi.org/10.37313/1990-5378-2021-23-1-135-140>.
- [24] SYUPOVA, M. S. (2021). Rating assessment of economic security of municipalities in the region. *Power and Management in the East of Russia*, (4), 72–81. <https://doi.org/10.22394/1818-4049-2021-97-4-72-81>.
- [25] SOLONINA, S. V., KONOVALOVA, M. E., LISOVA, E. V., SAVVATEEVA, O. V., & LAVRIKOVA, N. I. (2022). Economic security of regional economic entities: A methodological approach to the security tools selection. In E. G. Popkova, A. A. Polukhin, & J. V. Ragulina (Eds.), *Towards an Increased Security: Green Innovations, Intellectual Property Protection and Information Security* (pp. 407–423). Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-030-93155-1_45.
- [26] KARANINA, E., ALEKSEEV, S., & LOGINOV, D. (2019). Sustainable development and economic security of the region. *IOP Conference Series: Earth and Environmental Science*, 403(1), Article 012152. <https://doi.org/10.1088/1755-1315/403/1/012152>.
- [27] RYABCHUK, P., SALAMATOV, A., GORDEEVA, D., GNATYSHINA, E., FEDOSEEV, A., KORNEEV, D., BORISENKO, Y., BAZAVLUTSKAIA, L., & YAKUPOV, V. (2018). Eco-economic security of the region: Expanding the management system for assessing the state of development. *International Journal of Supply Chain Management*, 7(6), 634–643. <https://elibrary.ru/zjqrva>.
- [28] FRAYMOVICH, D., KONOVALOVA, M., ROSHCHEKTAEVA, U., KARPUNINA, E., & AVAGYAN, G. (2022). Designing mechanisms for ensuring the economic security of regions: countering the challenges of instability. In E. G. Popkova, A. A. Polukhin, & J. V. Ragulina (Eds.), *Towards an Increased Security: Green Innovations, Intellectual Property Protection and Information Security, Lecture Notes in Networks and Systems* (pp. 569–581). Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-030-93155-1_63.
- [29] BAUER, V. P., BELYAEV, I. I., BULAVIN, A. V., VOROZHNIKIN, V. V., VORONIN, V. V., GAYNULIN, D. G., POBYAEV, S. A., SELIVANOV, A. I., STAROVYOYTOV, V. G., & TROSHIN, D. V. (2018). *Economic security of Russia: methodology, strategic management, systems engineering*. KnoRus Publishing House. <https://elibrary.ru/xpssjn>.
- [30] FILATOVA, I. V. (2017). Challenges and threats to the economic security strategy the economic security of the Russian Federation until 2030. *Bulletin of the Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia*, (6), 263–266. <https://elibrary.ru/xsvghb>.
- [31] LAPYGIN, YU. N., LAPYGIN, D. YU., & TULINOVA, D. V. (2020). *Strategic priorities for the development of the region*. Vladimir branch of RANEPa. <https://elibrary.ru/fqdnzk>.
- [32] VEZETIU, E. V., & VOVK, E. V. (2022). Content analysis as a method of qualitative and quantitative analysis of the content of documents. *MediaVector*, (3), 9–12. <https://elibrary.ru/opxoln>.
- [33] PRIGOZHIN, A. I. (2007). *Disorganization. Causes, types, overcoming*. Alpina Publisher.
- [34] BELYKH, YU. E., & SHCHERBININ, S. N. (2022). Research of stakeholder surveys in the quality assurance system at the university. *Education. Quality Assurance*, (3), 31–36. https://doi.org/10.58319/26170493_2022_3_31.
- [35] MOGILCHAK, E. L. (2022). *Methodology of sociological research. Sampling method*. Urayt Publishing House.
- [36] RUPOSOV, V. L. (2015). Methods to determine a number of experts. *Proceedings of Irkutsk State Technical University*, (3), 286–292. <https://elibrary.ru/tmyxvp>.
- [37] IGISHEV, A. V., & BERDNIKOVA, N. A. (2022). ESG principles – a responsible approach for the sustainable development of society. *Economy of the North-West: Problems and Development Prospects*, (2), 30–37. <https://doi.org/10.52897/2411-4588-2022-2-30-37>.
- [38] PANFILOVA, A. P. (2009). *Innovative pedagogical technologies: Active learning*. Publishing Center “Academy”.
- [39] LAPYGIN, D. YU. (2014). *Development of a regional development strategy: A system of tools*. Vladimir branch of RANEPa.

AUTHORS' INFORMATION:

Kirill S. Karaman – Vladimir branch, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (59a, Gorky Sr., Vladimir, 600017, Russia); kirillk89@gmail.com. RSCI AuthorID: 1182563, ORCID: 0000-0003-3704-8035.

Yuriy N. Lapygin – Advanced Doctor in Economic Sciences, Full Professor; Vladimir branch, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (59a, Gorky Sr., Vladimir, 600017, Russia); lapygin.y@gmail.com. RSCI AuthorID: 178050, ORCID: 0000-0002-0173-0852, ResearcherID: O-1236-2017.

ТРЕНДЫ И ЛУЧШИЕ ПРАКТИКИ ФОРМИРОВАНИЯ И ИСПОЛНЕНИЯ БЮДЖЕТОВ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ В УСЛОВИЯХ НЕОПРЕДЕЛЕННОСТИ (КЕЙС СВЕРДЛОВСКОЙ ОБЛАСТИ)

Качанова Е. А.¹

¹ Уральский институт управления, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (620144, Россия, Екатеринбург, ул. 8 Марта, 66)

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ:

Качанова Е. А. Тренды и лучшие практики формирования и исполнения бюджетов муниципальных образований в условиях неопределенности (кейс Свердловской области) // Муниципалитет: экономика и управление. 2023. № 1. С. 33–40. EDN IFROQQ.

АННОТАЦИЯ:

Текущее состояние неопределенности социально-экономического развития диктует требования к оптимизации сектора финансов локальных территорий России как наиболее приближенных к заказчикам услуг общественного сектора экономики, что актуализирует теоретически и практически научную проблему достижения сбалансированности местных бюджетов с позиции достаточных источников доходной базы и оптимальных, эффективных расходных обязательств органов местного самоуправления. В публикации ставится задача проанализировать современную структуру источников доходов и приоритетности направлений расходов бюджетов муниципальных образований, сложившиеся типовые проблемы их формирования и исполнения в условиях текущей трехлетки и возможные «лучшие практики» как «рецепты» баланса интересов участников бюджетного процесса.

Методологическую базу исследования составила авторская методика локального бюджетирования, построенная на концепции конкурентного федерализма и теории благосостояния в разрезе субсидиарной и аллокационной функций. Информационной базой статьи послужили контрольные показатели проектов бюджетов ряда городских округов Свердловской области, полученные автором из официальных источников, и аналитика вебинара с представителями финансовых органов местного самоуправления Свердловской области. Рабочая гипотеза исследования предполагает, что бюджеты муниципальных образований со статусом городских округов наиболее представлены в территориальном устройстве бюджетного федерализма России и данный кейс будет полезен и иным местным бюджетам, и субъектам РФ, специализирующимся на промышленном производстве.

В качестве результатов исследования обоснован пул лучших методов управления местными финансами в виде практических рекомендаций органам местного самоуправления в среднесрочных трендах социально-экономической и финансовой неопределенности.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: финансы муниципальных образований, структура доходов местного бюджета, приоритеты расходов местного бюджета, долговые обязательства муниципальных образований, формирование и исполнение местных бюджетов.

Введение

Современные условия социально-экономической неопределенности, связанной с глобальными вызовами и внешними угрозами, остро обуславливают тенденции финансовой неустойчивости сектора публичных финансов России [1], особенно муниципальных как наиболее зависи-

мых от финансовой обеспеченности вышестоящих бюджетов бюджетной системы РФ, жестко регламентируемых по формированию доходных источников и расходных обязательств [2].

Неопределенность и нестабильность внешних и внутренних факторов порождают оскудение налоговых потенциалов локальных территорий в

разреже бюджетобразующих налогов, сокращение поступлений от использования объектов муниципального имущества, фактическое занижение запланированных объемов межбюджетных трансфертов и одновременно рост себестоимости практически всех муниципальных услуг в силу инфляционных процессов [3]. Все это ведет к исполнению местных бюджетов как ключевой единицы финансов муниципальных образований в рамках инерционного сценария, несбалансированности запланированных доходов и объема расходов. Не следует забывать, что перед муниципальными образованиями в условиях текущей трехлетки поставлена задача достижения эффективности бюджетных расходов и внедрения стандартов ответственного управления муниципальными финансами в рамках исполнительской дисциплины, контроля за просроченной задолженностью, объемами и суммами обслуживания своих долговых обязательств [4, 5]. Как видим, задачи весьма непростые, что предполагает необходимость участников бюджетного процесса в секторе муниципальных финансов пройти между «Сциллой и Харибдой» – достигнуть удовлетворенности качеством и количеством муниципальных услуг у местного сообщества при минимальных финансовых затратах [6]. Все это порождает научную дискуссию о складывающихся трендах и возможности использования лучших практик формирования и исполнения местных бюджетов. Происходящие в большинстве субъектов РФ процессы укрупнения муниципальных образований и, следовательно, их финансовых ресурсов актуализируют обозначенные проблемы.

Цель публикации – анализ типовых проблем муниципальных образований в связи с формированием проектов местных бюджетов и их исполнением в условиях неопределенности.

Объектом исследования выступит ряд бюджетов городских округов на территории Свердловской области, разделенных по специфике природно-географического расположения, экономической специализации и стратификации населения.

Задачи исследования:

- анализ структуры доходов и расходов местных бюджетов городских округов на территории старопромышленного региона (Свердловской области) как наиболее представленных в системе бюджетного федерализма России по авторской методике локального бюджетирования [7];
- оценка сложившихся тенденций формирования и исполнения бюджетов муниципальных образований в условиях скользящей трехлетки – 2023–2025 гг.;
- характеристика лучших практик реализации бюджетных полномочий муниципальных образований в условиях неопределенности;
- формулировка практических рекомендаций для органов местного самоуправления в целях достижения параметров эффективности управления муниципальными финансами.

Методология и информационная база

Методами исследования послужили сравнительный и компаративный анализ проектов бюджетов муниципальных образований ряда городских округов Свердловской области со статусом решений представительных органов местного самоуправления, полученных автором из официальных источников; результаты форсайт-сессии с представителями финансовых управлений при проведении вебинара в рамках повышения квалификации специалистов управления финансами.

Анализ. Количество муниципальных образований на территории Свердловской области в текущих условиях, в отличие от иных регионов в составе Уральского федерального округа, не изменилось и составляет по-прежнему 94, из которых большинство имеют статус городского округа – 68. В нашем исследовании было задействовано 21 муниципальное образование (22%) без самого крупного бюджета города Екатеринбурга, но его структуру мы также проанализируем, хотя сразу оговоримся, что практика Екатеринбурга, как города-миллионника, столицы субъекта РФ и крупнейшей городской агломерации с развитым налоговым потенциалом, существенно отличается от остальных муниципалитетов области.

За основу разделения анализируемых местных бюджетов были взяты ключевые факторы: экономическая специализация территории, обуславливающая уровень развития налогового потенциала, количество крупных налогоплательщиков и, следовательно, финансовая самостоятельность, в т.ч. статус моногорода или многофункционального муниципалитета; численность постоянного населения; природно-географическое расположение (климат, транспортная инфраструктура, ограниченные сроки завоза и пр.).

Из анализируемых многофункциональным муниципальным образованием следует считать, пожалуй, только г. Нижний Тагил – второй крупный город на территории области, тогда как все остальные муниципалитеты являются в основном классическими моногородами, специализирующимися на черной и цветной металлургии, горнодобывающей промышленности и смежных с ними видов деятельности.

Результаты

С учётом перечисленных критериев классификации с некоторой долей условности муниципальные образования были поделены автором на 3 укрупненные группы.

Еще раз подчеркнем, что критерии разделения могут считаться условными, но характеризуют разницу в финансовом потенциале муниципальных образований.

Далее проанализируем характеристики контрольных показателей местных бюджетов на базе данных текущего финансового года в рамках утверждён-

Таблица 1 — Классификация исследуемых муниципальных образований с учётом основных социально-экономических характеристик, влияющих на контрольные показатели местного бюджета

| Группа | Характеристика группы | Муниципальные образования |
|--------|--|---|
| 1 | Благоприятное природно-географическое расположение на территории области; наличие крупных градообразующих организаций из числа рентабельных и экспортноориентированных видов экономической деятельности; развитый налоговый потенциал и муниципальная социально-экономическая инфраструктура; численность населения от 343 тыс. чел. – 42 тыс. чел.; много специализированные и моногорода | г. Нижний Тагил, г. Каменск-Уральский, г. Богданович, Полевской ГО, Ревда, Новоуральский ГО, г. Верхняя Салда (7) |
| 2 | Благоприятное и среднее природно-географическое расположение на территории области; наличие крупных градообразующих организаций из числа рентабельных и экспортноориентированных видов экономической деятельности моноспециализированные; средний уровень налогового потенциала и муниципальной социально-экономической инфраструктуры; численность населения от 38 тыс. чел. – 32 тыс. чел. | Режевской ГО, Качканарский ГО, Артемовский ГО, г. Ирбит, г. Арамилы, г. Сухой Лог (6) |
| 3 | Не благоприятные природно-географические характеристики (удалённость от центра, климат, транспортные коммуникации); крупные градообразующие, социально значимые организации из числа субъектов малого и среднего бизнеса, подведомственных учреждений; низкий налоговый потенциал и муниципальная социально-экономическая инфраструктура; численность населения от 20 тыс. чел. – 6 тыс.чел. | Ивдельский ГО, Шалинский ГО, Каменский ГО, Туринский ГО, Тавдинский ГО, Тугулымский ГО, Гаринский ГО, г. Староуткинск (8) |

ных местных бюджетов на 2023–2025 гг. Структура доходов местных бюджетов трех представленных групп в разрезе источников доходов выглядит следующим образом.

Представленные цифровые значения отражают средние по группе показатели и демонстрируют сходные тенденции в структуре доходных источников: наибольший удельный вес составляют безвозмездные поступления – от 65 до 71,7 % с преобладанием субвенции; доля налоговых доходов колеблется от 33 до 27 %; за неналоговыми доходами сохраняется традиционно наименьший удельный вес от 2 до 1,3 %. Налицо динамика возрастания доли собственных доходов (налоговых и неналоговых) от третьей группы к первой, что характеризует налоговый потенциал и, следовательно, рост степени финансовой самостоятельности. Тем не менее межбюджетные трансферты остаются основным источником доходов для бюджетов городских округов в силу неравномерного закрепления налогов в структуре публичных финансов, что демонстрирует вертикальный фискальный дисбаланс [8, с. 72–74].

Данные таблицы 3 демонстрируют структуру приоритетных, наиболее затратных направлений расходов по группам анализируемых муниципалитетов. Как видим, иерархия расходов примерно одинакова: наиболее затратная сфера – образование (от 63,4 до 47 %), ЖКХ (от 14,7 до 7,8 %), национальная экономика (от 8,3 до 6,8 %). Самые крупные объемы затрат в рамках культуры, досуга (6–8%) и социальной политики (7–8%), содержание органов местного самоуправления (6,5 %) наблюдаются у муниципалитетов третьей и второй группы.

Оценка дефицита местного бюджета показывает цифровые значения в пределах установленного Бюджетным кодексом РФ лимита – до 10 %. В качестве источников финансирования дефицита у представителей первой группы, помимо указанных источников, привлекаются еще кредиты кредитных учреждений. У ряда финансово устойчивых

Таблица 2 — Структура доходных источников исследуемых муниципальных образований, проекты 2023 г.

| Источник доходов (оценка, уд. вес в %) | Группа | | |
|--|--------|----|------|
| | 1 | 2 | 3 |
| Налоговые доходы | 33 | 30 | 27 |
| Неналоговые доходы | 2 | 3 | 1,3 |
| Безвозмездные поступления, из них: | 65 | 67 | 71,7 |
| дотация | 5 | 11 | 21 |
| субвенция | 53 | 33 | 31,7 |
| субсидия | 7 | 23 | 19 |

Таблица 3 — Структура доходных источников исследуемых муниципальных образований, проекты 2023 г.

| Структура расходов (оценка самых крупных затрат, уд. вес в %) | Группа | | |
|---|------------|------------|------------|
| | 1 | 2 | 3 |
| Образование | 63,4 | 52 | 47 |
| ЖКХ | 8,6 | 7,8 | 14,7 |
| Культура, кинематография | 5,9 | 7 | 8,6 |
| Национальная экономика | 6,8 | 8,3 | 8,1 |
| Социальная политика | 5,7 | 8 | 6,8 |
| Физическая культура и спорт | — | 2 | 2,1 |
| Общегосударственные вопросы | 5,9 | 6,5 | 6,5 |
| Оставшиеся направления | 3,7 | 1,2 | 6,2 |
| Всего: | 100 | 100 | 100 |

муниципалитетов долговые обязательства отсутствуют либо в динамике снижаются в два раза от уровня 2018 г. (например, г. Богданович – динамика долговой нагрузки – отношение объема муниципального долга к объему собственных доходов: на 1 января 2019 г. – 11,4 %; 2020 – 7,5 %; 2021 – 3,6 %; 2022 – 4,1 %; 2023 – 2,1 %); у большинства представителей третьей группы долговые обязательства отсутствуют.

Рассмотрим, как реализуются описанные тенденции в структуре городского бюджета г. Екатеринбурга, который, безусловно, имеет самый высокий объем муниципальных финансов из муниципальных образований Свердловской области и входит в пятерку динамично развивающихся городов России.

Таблица 4 — Структура доходов бюджета МО «город Екатеринбург» на 2023 г. (проект, млн руб.)

| Статья доходов | Сумма | Доля, % |
|---|----------------|-------------|
| 1. Налоговые доходы | 25425,8 | 39,6 |
| НДФЛ | 13554,6 | 21 |
| акцизы | 2806 | 4,5 |
| налог в связи с УСНО | 4068,8 | 6,4 |
| налог в связи с ПСНО | 436 | 0,7 |
| единый сельскохозяйственный налог | 22,7 | 0,03 |
| налог на имущество физических лиц | 1092,7 | 1,7 |
| земельный налог | 3098 | 4,8 |
| государственная пошлина | 347 | 0,5 |
| задолженность по налогам | 0,01 | 0,001 |
| 2. Неналоговые доходы | 4377,6 | 6,8 |
| доходы от использования муниципального имущества | 2897,8 | 4,5 |
| доходы от оказания услуг, компенсации затрат | 287 | 0,4 |
| платежи при пользовании природными ресурсами | 25,4 | 0,02 |
| доходы от продажи материальных и нематериальных активов | 1095 | 2 |
| штрафы, санкции | 67 | 0,09 |
| прочие | 5,4 | 0,007 |
| 3. Безвозмездные поступления | 34441 | 53,6 |
| субвенции | 20113,6 | 31,3 |
| субсидии | 12328 | 19,2 |
| прочие безвозмездные | 1999 | 3,1 |
| Итого: | 64244 | 100 |

Источник: рассчитано автором на основе [9].

Структура доходных источников городского бюджета традиционно в последние 5–7 лет представлена тремя источниками: безвозмездные поступления в виде целевых межбюджетных трансфертов (при превалировании субвенции) – 52,45 %; налоговые доходы (НДФЛ, УСНО, земельный) – 39,6 %; неналоговые доходы (от использования муниципального имущества и его продажи) – 7,9 %. При этом основным источником софинансирования бюджетных инвестиций муниципалитета выступают субсидии за счет средств вышестоящих бюджетов – 20,2 %.

Данные таблицы демонстрируют следующие приоритеты расходов: образование – 48,6 %; национальная экономика (автодороги, объекты социальной сферы, транспортная инфраструктура) – 26 %; общегосударственные вопросы – 6,9 %; социальная политика – 6,3 %; физическая культура и спорт (спортивные объекты к Универсиаде 2023 г.) – 3,4 %, ЖКХ (газовые сети, водоснабжение) – 5 %.

Бюджет сформирован по программно-целевому принципу: 26 муниципальных и 3 ведомственные целевые программы.

В качестве источников финансирования дефицита в основном предусмотрены остатки средств на счетах по учету средств бюджета и бюджетные кредиты. Предельный объем муниципального дол-

Таблица 5 — Структура расходов бюджета МО «город Екатеринбург» на 2023 г. (проект, млн руб.)

| Статья расходов | Сумма | Доля, % |
|---|--------------|------------|
| Общегосударственные вопросы | 4615,7 | 6,9 |
| Национальная безопасность и правоохранительная деятельность | 209 | 0,3 |
| Национальная экономика | 17386,8 | 26 |
| ЖКХ | 3149,6 | 5 |
| Охрана окружающей среды | 199 | 0,3 |
| Образование | 32118,6 | 48,6 |
| Культура, кинематография | 1968 | 3 |
| Социальная политика | 4192 | 6,3 |
| Физическая культура и спорт | 2283 | 3,4 |
| СМИ | 107,4 | 0,2 |
| Обслуживание государственного и муниципального долга | 0,389 | 0,0006 |
| Итого: | 66230 | 100 |
| Баланс бюджета: | -1985,7 | 6,7 |

Источник: рассчитано автором на основе [9].

га – 980,7 млн руб.; верхний предел муниципального внутреннего долга на 01.01.2024 – 480,8 млн руб., в т.ч. по муниципальным гарантиям – 0 руб.

Таким образом, представленные выше тренды в структуре доходов и расходов местных бюджетов, в источниках финансирования дефицитов и в объемах муниципального долга полностью подтверждаются данными анализа по бюджету г. Екатеринбурга. Это демонстрирует общность выявленных проблем формирования и использования финансов муниципальных образований и актуальность вопросов поиска лучших методов муниципального финансового менеджмента в условиях неопределенности.

В качестве основных проблем, связанных с формированием местного бюджета и его исполнением, представители финансовых управлений, как непосредственные участники бюджетного процесса со стороны исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления, отмечают сходные проблемы с разделением их на финансовые, организационные и кадровые:

- финансовые: низкий удельный вес собственных доходов (налоговых и неналоговых) – 35 % от совокупных; формирование проекта бюджета с дефицитом при недостаточных объемах доходов; удорожание стоимости всех видов строительных работ при размещении долгосрочных муниципальных контрактов; низкая оценка расходных полномочий муниципальных образований – при определении расчетной бюджетной обеспеченности не индексируются расходы, за исключением фондов оплаты труда и тарифов на коммунальные услуги в течении последних трех лет; рост дебиторской задолженности по крупным должникам среди муниципальных унитарных предприятий сферы ЖКХ; расчет фонда оплаты труда работни-

ков органов местного самоуправления (муниципальных служащих и технических работников) исходя из единого должностного оклада без учета категорий должностей муниципальной службы; проблемы с получением информации от налоговых органов (ФНС) и органов федерального казначейства (УФК) о поступлении платежей от юридических лиц в связи с введением Единого налогового платежа (ранее ежедневно поступала из УФК). Например, в феврале 2023 г. с единых счетов бюджетов муниципальных образований УФК по поручению ФНС списали значительные суммы денежных средств без объяснения причины;

- организационные: большое количество и многозадачность при согласовании проекта местного бюджета с финансовым органом субъекта РФ, в т.ч., вызванное поздним информированием о решениях вышестоящего уровня; длительное утверждение местного бюджета с представительным органом при отсутствии общих интересов между представителями градообразующих организаций и иными лобби; отсутствие единой базы регистрации объектов недвижимого имущества и земельных участков в пределах административных границ муниципальных образований;

- кадровые: отсутствие специалистов в составе исполнительно-распорядительного органа местного самоуправления, обеспечивающих качественное планирование и исполнение муниципальных программ; отсутствие специалистов сметчиков и проектировщиков при реализации проектов газификации и благоустройства, строительства объектов инфраструктуры.

Для разрешения выявленных достаточно типовых проблем муниципалитетам необходимо предложить некие технологии, методы муниципального управления, практические кейсы и примеры, которые мы будем именовать «лучшими практиками». В качестве примеров лучших практик, которые используются при формировании и исполнении местного бюджета (в связи с оптимизацией расходных обязательств; привлечением дополнительных доходов в бюджет, достижению его сбалансированности), можно назвать:

- внедрение инициативного бюджетирования (от 2–4 проектов ежегодно), где в качестве источников финансирования инициативных проектов выступают бюджетные ассигнования, в том числе с учетом объемов инициативных платежей и (или) межбюджетных трансфертов из бюджета субъекта РФ, предоставленных в целях финансового обеспечения соответствующих расходных обязательств муниципального образования. Под инициативными платежами понимаются денежные средства граждан, ИП и юридических лиц, уплачиваемые на добровольной основе и зачисляемые в местный бюджет в целях реализации конкретных инициативных проектов: аллея славы; спортивные и детские площадки в парках и на придомовой территории;

- привлечение добровольных взносов и пожертвований целевого характера от градообразующих организаций сферы бизнеса (в составе металлургических холдингов) в строительство спортивных и досуговых объектов, ремонт коммуникаций водо-, теплоснабжения; приобретение школьных автобусов для доставки учащихся к месту учебы и обратно;

- активное участие в государственных и региональных программах и проектах по строительству нового жилья в целях переселения из ветхого и аварийного фонда (актуальные вопросы для большинства муниципалитетов на территории старо промышленного региона) с целью софинансирования;

- объединение нескольких учреждений дошкольного и общего образования в одно с целью оптимизации расходов на содержание (административно-управленческий персонал, централизованная бухгалтерия) или новое строительство школы – детского сада;

- формирование местного бюджета посредством программного комплекса «Проект СМАРТ-Про» в модуле «Подсистема формирования обоснования бюджетных ассигнований», что позволяет главным распорядителям самостоятельно вводить данные по расходам в разрезе кодов бюджетной классификации (ФОТ, субсидии на муниципальное задание, субсидии на иные цели и т.п.). При этом сокращается время на подготовку проекта и формирование готовых приложений к проекту решения о бюджете;

- при организации бюджетного процесса добиваться равномерного поквартального исполнения бюджета, перевыполнения прогнозных показателей по НДФЛ, уменьшения количества изменений в первоначальное решение Думы о бюджете, оптимизации процедур рассмотрения и утверждения местного бюджета в первом чтении;

- привлечение доходов в местный бюджет: оценка эффективности налоговых расходов, обусловленных налоговыми льготами по земельному налогу; создание межведомственной комиссии с УФНС по сокращению дебиторской задолженности по платежам в местный бюджет; в целях роста поступлений от местных налогов выявление правообладателей объектов недвижимого имущества и земельных участков и оформление прав собственности на них;

- централизация финансовым органом муниципального образования средств от экономии по результатам проведения торгов и направление их на социально значимые расходы местного бюджета;

- заключение эффективных контрактов с руководителями муниципальных учреждений на основании методики оценки эффективности деятельности муниципальных учреждений;

- передача на условиях концессии части объектов муниципального имущества сферы ЖКХ и Национальной экономики (газовые котельные, тепловыпуски, транспортное обслуживание).

Выводы

Вытекающие из представленного анализа практические рекомендации, которыми могли бы как реальными технологиями воспользоваться муниципальные образования при формировании и исполнении местных бюджетов, могут включать в себя адресат федерального, регионального уровня и касаться также роста эффективности своей деятельности – всех участников и акторов бюджетного процесса на уровне муниципальных образований.

1. В рамках полномочий Министерства финансов РФ увеличить в два раза существующие нормативы отчислений в местные бюджеты от федеральных и региональных налогов на долговременной основе – не менее пяти лет [10].

2. В рамках полномочий Министерства финансов Свердловской области увеличить стоимость расходных полномочий муниципальных образований до уровня реальной себестоимости муниципальной услуги (методика определения уровня расчетной бюджетной обеспеченности городских округов); передать часть региональных налогов (транспортный – для граждан; налог на имущество организаций – до 30 %) на уровень местных бюджетов; увеличить до среднего по территории уровня оклады по категориям должностей муниципальной службы (главная, ведущая, старшая,

младшая) в части формирования фонда оплаты труда работников органов местного самоуправления (методика расчета межбюджетных трансфертов из областного бюджета местным бюджетам).

3. В рамках полномочий органов местного самоуправления городских округов: оптимизация сети муниципальных учреждений исходя из их реальной востребованности различными категориями пользователей: библиотеки, музеи, учреждения культуры и досуга; инвентаризация объектов муниципального имущества, продажа на условиях аукциона отдельных объектов или преобразование их в иные организационно-правовые формы (акционерные общества, общества с ограниченной ответственностью); рост инвестиционной привлекательности территории через развитие внутреннего туризма и брендовые мероприятия; установление средств самообложения граждан для актуальных проектов по текущему ремонту и благоустройству.

Таким образом, обозначенные тренды могут быть частично купированы при грамотной организации бюджетного процесса на территории муниципальных образований через применение лучших практик локального бюджетирования как актуальные методы адаптивного управления финансами локальных территорий [11, с. 119–121]. ■

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

- [1] Климанов В. В., Михайлова А. А. Бюджетная децентрализация в пандемию и постпандемийных условиях // *Журнал Новой экономической ассоциации*. 2021. № 3 (51). С. 218–226. EDN USYNCO.
- [2] Бюджетный кодекс Российской Федерации от 17.12.2004 № 145-ФЗ (ред. от 28.12.2022) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2023).
- [3] Зубаревич Н. В. Влияние пандемии на социально-экономическое развитие и бюджеты регионов // *Вопросы теоретической экономики*. 2021. № 1 (10). С. 48–60. EDN OJJEKS.
- [4] Концепция повышения эффективности бюджетных расходов в 2019–2024 годах : Распоряжение Правительства Российской Федерации от 31.01.2019 № 117-р.
- [5] Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами : Постановление Правительства Российской Федерации от 18.05.2016 № 445 (с изм. и доп.).
- [6] Кузнецова О. В. Пространственное развитие в постковидный период: новые вызовы или старые проблемы // *Журнал Новой экономической ассоциации*. 2021. № 3 (51). С. 226–232. EDN WOWTTF.
- [7] Качанова Е. А. Стратегические приоритеты формирования финансов муниципальных образований в условиях реформирования бюджетного устройства : дис. ... доктора экономических наук : 08.00.10 / Качанова Елена Анатольевна. Москва, 2013. 354 с. URL: <https://viewer.rsl.ru/rsl01006770034>.
- [8] Качанова Е. А., Коротина Н. Ю. Методические аспекты оценки российской модели бюджетного федерализма с позиции асимметричности экономических критериев // *Социум и власть*. 2018. № 5 (73). С. 71–81. EDN VSCQFC.
- [9] О бюджете муниципального образования «город Екатеринбург» на 2023 год и плановый период 2024 и 2025 годов : Решение Екатеринбургской Городской Думы от 20.12.2022 № 60/83.
- [10] Бюджетный прогноз Российской Федерации на период до 2036 года // Официальный сайт Министерства финансов РФ. URL: https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2019/04/main/Budzhethnyy_prognoz_2036.pdf (дата обращения: 02.12.2022).
- [11] Качанова Е. А., Ударцев Н. С. Актуальные теоретико-методологические подходы к характеристике адаптивного управления экономикой локальных территорий // *Муниципалитет: экономика и управление*. 2021. № 4 (37). С. 118–125. EDN QAXUZP.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ:

Качанова Елена Анатольевна – доктор экономических наук, доцент; Уральский институт управления, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (620144, Россия, Екатеринбург, ул. 8 Марта, 66); kachanova-ea@ranepa.ru. AuthorID РИНЦ: 530593, ORCID: 0000-0003-0625-4936.

TRENDS AND BEST PRACTICES IN THE FORMATION AND EXECUTION OF MUNICIPAL BUDGETS UNDER UNCERTAINTY (THE CASE OF SVERDLOVSK REGION)

Kachanova E. A.¹

¹ Ural Institute of Management, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (66, 8 Marta St., Ekaterinburg, 620144, Russia)

FOR CITATION:

Kachanova, E. A. (2023). Trends and best practices in the formation and execution of municipal budgets under uncertainty (the case of Sverdlovsk region). *Municipality: Economics and Management*, (1), 33–40. <https://doi.org/10.22394/2304-3385-2023-1-33-40>.

ABSTRACT:

The current state of uncertainty of socio-economic development imposes requirements for optimizing the finance sector of local territories of Russia, as the closest to customers public sector services of economy, which actualizes theoretically and practically, the scientific problem of achieving the balance between local budgets, from the position of sufficient sources of revenue base, and optimal and effective expenditure obligations of local governments. In this research, the task is to analyze the current structure of revenue sources and priorities of spending directions of municipal budgets, the existing typical problems of their formation and execution in the current three-year period and possible "best practices" as "recipes" for balancing the interests of participants in the budget process.

The methodological basis of the research was the author's methodology of local budgeting, based on the concept of competitive federalism and welfare theory in the context of subsidiary and allocation functions. The information base of the article was the benchmarks of the draft budgets of a number of city districts of the Sverdlovsk region, obtained by the author from official sources and the analytics of the webinar with representatives of the financial bodies of the Sverdlovsk regional local government. The working hypothesis of the research suggests that the budgets of municipalities with the urban districts status are most represented in the territorial structure of budgetary federalism of Russia and this case will be useful for other local budgets and subjects of the Russian Federation specializing in industrial production.

As the research results, a pool of the best methods of local finance management in the form of practical recommendations to local governments in the medium-term trends of socio-economic and financial uncertainty is substantiated..

KEYWORDS: municipal finances, structure of local budget revenues, priorities of local budget expenditures, municipal debt obligations, formation and execution of local budgets.

REFERENCES

- [1] KLIMANOV, V. V., & MIKHAYLOVA, A. A. (2021). Fiscal decentralization in pandemic and post-pandemic times. *Journal of the new Economic Association*, (3), 218–226. <https://doi.org/10.31737/2221-2264-2021-51-3-11>.
- [2] Budget Code of the Russian Federation No. 145-FZ dated December 17, 2004 (as amended on December 28, 2022).
- [3] ZUBAREVICH, N. V. (2021). Influence the pandemic at socio-economic development and regional budgets. *Theoretical Economics*, (1), 48–60. <https://elibrary.ru/ojjeks>.
- [4] Concept of increasing the efficiency of budget spending in 2019–2024. Decree of the Government of the Russian Federation No. 117-r dated January 31, 2019.
- [5] Development of federative relations and creation of conditions for effective and responsible management of regional and municipal finances. Decree of the Government of the Russian Federation No. 445 dated May 18, 2016.
- [6] KUZNETSOVA, O. V. (2021). Spatial development in the post-covid period: new challenges or old problems?. *Journal of the new Economic Association*, (3), 226–232. <https://doi.org/10.31737/2221-2264-2021-51-3-12>.
- [7] KACHANOVA, E. A. (2013). Strategic priorities for the formation of finances of municipalities in the context of reforming the budget structure (Publication No. 01006770034) [Advanced Doctor's degree dissertation]. Russian State Library.
- [8] KACHANOVA, E. A., & KOROTINA, N. YU. (2018). Methodological aspects of assessing the Russian model of budget federalism from the viewpoint of asymmetric economic criteria. *Society and Power*, (5), 71–81. <https://elibrary.ru/vscqfc>.

- [9] On the budget of the municipal formation “city of Yekaterinburg’ for 2023 and the planning period of 2024 and 2025. Decision of the Ekaterinburg City Duma No. 60/83 dated December 20, 2022.
- [10] Budget forecast of the Russian Federation for the period up to 2036. Official website of the Ministry of Finance of the Russian Federation. URL: https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2019/04/main/Budzhethnyy_prognoz_2036.pdf (retrieved 02.12.2022).
- [11] **KACHANOVA, E. A., & UDARTSEV, N. S.** (2021). Current theoretical and methodological approaches to characteristics of adaptive management of the local territories economy. *Municipality: Economics and Management*, (4), 118–125. <https://doi.org/10.22394/2304-3385-2021-4-118-125>.

AUTHORS’ INFORMATION:

Elena A. Kachanova – Advanced Doctor in Economic Sciences, Associate Professor; Ural Institute of Management, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (66, 8 Marta St., Ekaterinburg, 620144, Russia); kachanova-ea@ranepa.ru. RSCI AuthorID: 530593, ORCID: 0000-0003-0625-4936.

ВЛИЯНИЕ КРЕАТИВНОЙ ЭКОНОМИКИ НА ИНТЕНСИФИКАЦИЮ РАЗВИТИЯ ГОРНОЛЫЖНЫХ КУРОРТОВ РОССИИ

Ускова А. Ю.^{1,2}

¹ Институт экономики Уральского отделения Российской академии наук (620014, Россия, Екатеринбург, ул. Московская, 29)

² Уральский федеральный университет имени первого Президента России Б.Н. Ельцина (620002, Россия, Екатеринбург, ул. Мира, 19)

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ:

Ускова А. Ю. Влияние креативной экономики на интенсификацию развития горнолыжных курортов России // Муниципалитет: экономика и управление. 2023. № 1. С. 41–48. EDN ZNCXQM.

АННОТАЦИЯ:

Актуальность проблемы. Горнолыжный туризм сегодня динамично развивается во всем мире. В то же время, несмотря на значительное количество горнолыжных курортов и активную господдержку, Россия существенно уступает странам-лидерам по величине турпотока. Однако при определении задач по развитию горнолыжного туризма в официальных документах до сих пор рассматриваются исключительно вопросы создания горнолыжной инфраструктуры, что обуславливает актуальность поиска факторов роста привлекательности горнолыжных курортов.

Цель исследования. Анализ роли креативной экономики как драйвера интенсификации развития горнолыжных курортов на примере двух кейсов – Челябинской и Свердловской областей.

Материалы и методы. Для достижения цели исследования использовались экономико-статистические методы, кейсовый метод, экспертная оценка. Для оценки влияния креативной экономики на развитие горнолыжных курортов использовались показатели, связанные с характеристикой деятельности коллективных средств размещения, а также показатели деятельности организаций, непосредственно вовлеченных в обслуживание горнолыжных курортов. В качестве информационных источников выступили данные Росстат, официальных интернет-порталов городов, курортов, новостных лент, порталов с отзывами.

Результаты и обсуждение. Выявлено, что несмотря на схожий природно-рекреационный потенциал, горнолыжный курорт, расположенный в Миассе, развивается более динамично, чем курорт в Нижнем Тагиле. Ключевым фактором, определившим это различие, стал событийный туризм. На основе предложенных критериев проведена авторская классификация событийных мероприятий, организуемых анализируемыми курортами. Выделены креативные туристские продукты. Проанализирована оценка влияния событийных мероприятий и креативного продукта на увеличение турпотока.

Выводы. Сделан вывод о том, что формирование креативной среды горнолыжных курортов повышает их привлекательность для туристов, способствует трансформации в курорты круглогодичного пребывания. Динамично развивающиеся курорты начинают оказывать положительное влияние на развитие близлежащих городов.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: креативная экономика, событийный туризм, креативная среда, горнолыжный туризм, туристский продукт.

Введение

Развитие горнолыжного туризма, как составляющей туризма, признается Стратегией развития туризма в Российской Федерации на период до 2035 года¹ (далее – Стратегия) одним из стратегических приоритетов страны. Стратегией предус-

матривается увеличение рынка горнолыжного туризма в два раза к 2035 году. В то же время, несмотря на значительное количество горнолыжных дестинаций в Российской Федерации (по разным оценкам от 152 до 350 объектов), сопоставимое со странами – мировыми лидерами горнолыжного туризма, Россия не входит в число стран-лидеров по величине турпотока на горнолыжных курортах

¹ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 20.09.2019 № 2129-р.

(далее – ГЛК) [1, с. 128–129]. Существенно отличаются показатели турпотока на ГЛК и динамика развития горнолыжного туризма между регионами России. Это свидетельствует о том, что потенциал внутрироссийского горнолыжного туризма используется не в полной мере. При этом даже дестинации, обладающие схожим природно-рекреационным потенциалом с соседними курортами, не всегда могут привлечь туристов в таком же количестве, что определяет необходимость повышения конкурентоспособности ГЛК за счет создания конкурентоспособного туристского продукта.

Обзор исследований и публикаций

В рамках настоящего исследования были изучены существующие статьи по двум направлениям.

Первое направление охватывает исследования тенденций и перспектив развития горнолыжного туризма в мире и России, который в последние годы демонстрирует высокие темпы роста, хотя доля России в мировых показателях пока незначительна – всего порядка 2,5 % по числу катающихся. Согласно оценкам, число катающихся в мире оценивается на уровне 120 млн человек. [2, с. 85] Развитие горнолыжного туризма включено во все российские стратегические документы, в том числе в Стратегию и план мероприятий по ее реализации, Национальный проект «Туризм и индустрия гостеприимства» (далее – Нацпроект), включающий три федеральных проекта². В частности, в Стратегии горнолыжный туризм определен как «активный вид отдыха на территории горнолыжного комплекса в спортивных, физкультурных, оздоровительных и рекреационных целях». На основе анализа глобальных, национальных и региональных трендов Чхотуа обосновывает необходимость предприятиям индустрии туризма корректировать стратегии развития. Среди глобальных трендов развития горнолыжного туризма автор выделяет принцип клиентоцентричности [1, с. 124].

Вторая группа статей исследует связь туризма и креативной экономики. В этой связи нельзя не согласиться с тезисом И. В. Логуновой о том, что возросшая конкуренция между туристическими направлениями за внимание и лояльность туристов обуславливает переход от традиционной модели оказания туристических услуг к новой модели, связанной с креативностью [3, с. 198]. Все большее число авторов рассматривает туризм как часть креативной экономики [4–8]. Исследователи И. С. Толстоухова, С. А. Астафьев, Д. А. Воронов, Е. В. Степанов, рассматривая вопросы развития туристских территорий, показывают, что функциональное зонирование территории при комплексном развитии «позволяет создать основу для развития креатив-

ной экономики и экономики впечатлений» [9, с. 533].

Как отмечал британский исследователь Д. Хоккинс, творчество присутствует на всех уровнях бизнеса – от управления компанией до разработки, брендирования и формирования отдельного продукта³ [10, с. 134]. Таким образом, учитывая, что горнолыжные дестинации, борясь за потребителя (туристов), должны создавать и предлагать конкурентоспособные продукты, креативность должна присутствовать на всех этапах их деятельности. Исследователь Ю. В. Петрашевская, рассматривая специфику рынка креативных продуктов и услуг, приходит к выводу, что добавленная стоимость творческого продукта/услуги определяется не объемом труда, вложенным в его создание, а субъективным восприятием потребителями того, насколько его потребление будет удовлетворять их личные потребности [11, с. 268].

Особое место в рассмотрении туризма как части креативной экономики занимает событийный туризм и экономика впечатлений [12, 13]. Подходы к событийному туризму подробно рассмотрены в исследовании Е. Г. Леонидовой [14]. По данным Международной ассоциации конгрессов и мероприятий (ИССА) на основе данных за 2019 год, отмечается 5–7-кратный сопряженный экономический эффект от инвестиций в деловые события в различных смежных отраслях (например, ресторанный и гостиничный бизнес, торговля, транспорт и др.) [12]. Туристы тратят деньги как непосредственно на сами эти индустрии (покупая билеты, делая покупки сувениров и т.п.), так и на косвенно связанные с ними вещи: еду, питье, транспорт, гостиницу и прочее. Таким образом, туризм оказывает непосредственное влияние на развитие территорий [15, с. 55; 16].

Целью данного исследования является сравнение практики создания и продвижения российских ГЛК на примере двух кейсов, выявление факторов, влияющих на конкурентоспособность предлагаемого туристского продукта, и обоснование важности креативной экономики для успешного развития горнолыжного туризма в Российской Федерации. С целью оценки влияния креативной экономики на развитие горнолыжного туризма в настоящем исследовании были решены следующие задачи:

- провести сравнение основных характеристик выбранных горнолыжных курортов и показателей развития территорий их присутствия;
- провести сравнение туристских продуктов, предлагаемых горнолыжными курортами;
- рассмотреть влияние событийного туризма на динамику развития горнолыжного курорта;
- оценить потенциал горнолыжного курорта с точки зрения формирования креативной среды.

² Национальный проект «Туризм и индустрия гостеприимства» // Официальный сайт Минэкономразвития России. URL: https://www.economy.gov.ru/material/directions/turizm/natsionalnyy_proekt_turizm_i_industriya_gostepriimstva/ (дата обращения 17.02.2023)

³ Хоккинс Д. Креативная экономика: как превратить идеи в деньги / [пер. с англ. И. Щербачевой]. М.: Финансовая корпорация «Открытие»: Классика-XXI, 2011. 255 с.

Таблица 1 — Характеристика места расположения ГЛК «Солнечная долина» и ГЛК «Гора Белая»

| Характеристика | ГЛК «Солнечная долина» | ГЛК «Гора Белая» |
|--|--------------------------------------|--------------------------------------|
| Расстояние (время в пути на автомобиле): от административного центра региона присутствия от ближайшего аэропорта | 130 км (± 2 ч) 147 км (± 2,5 ч) | 160 км (± 2 ч) 177 км (± 2,25 ч) |
| Административный центр муниципального образования (и численность населения на 01.01.2022) | г. Миасс (164,9 тыс. чел.) | г. Нижний Тагил (343,1 тыс. чел.) |
| Расстояние (время в пути на автомобиле): от административного центра муниципального образования от ближайшего железнодорожного вокзала | 14 км (± 20 мин) 16 км (± 25 мин) | 40 км (± 45 мин) 40 км (± 45 мин) |

Источник: составлено автором на основе открытых данных.

Таблица 2 — Основные характеристики ГЛК «Солнечная долина» и ГЛК «Гора Белая»

| Характеристика | ГЛК «Солнечная долина» | ГЛК «Гора Белая» |
|-------------------------------|--|--|
| Дата появления | 2001 год | Несмотря на то, что гора Белая как горнолыжный центр действует с 1963 года, датой начала активного развития курорта можно считать 2004 год |
| Организационно-правовая форма | Общество с ограниченной ответственностью | Первоначально открытое акционерное общество. С 2007 года – государственное учреждение. С 2013 года – автономное региональное учреждение |
| Перепад высот | 230 м | 255 м |
| Характеристика трасс | 13 горнолыжных трасс, спортивные трассы для ски-кросса, хаф-пайпа и слоупстайла, сноу-парк | 5 горнолыжных трасс, сноупарк, сноутюбинг |
| Посещаемость | 350 000 человек в год, | 270 000 человек в год |

Источник: составлено автором на основе открытых данных.

Постановка проблемы

На Урале расположено значительное количество горнолыжных дестинаций. Можно отметить не менее 40 действующих горнолыжных курортов и баз с оборудованными спусками, из них не менее 10 расположены в Челябинской области и не менее шести – в Свердловской⁴. В то же время, несмотря на близость этих двух регионов, на туристических ресурсах среди наиболее популярных курортов отмечают курорты Челябинской области⁵.

В связи с этим представляется интересным сравнить два региональных кейса – горнолыжные курорты «Солнечная долина», расположенный в г. Миассе Челябинской области (далее – ГЛК «Солнечная долина»), и «Гора Белая», расположенный в г. Нижнем Тагиле Свердловской области (далее – ГЛК «Гора Белая») с позиций динамики их развития и влияния на социально-экономическое развитие муниципальных образований, в которых они расположены. Данные курорты выбраны исходя из их схожих характеристик. В качестве эмпирического материала выступают данные Росстата, а также официальных интернет-порталов городов, курортов, новостных лент, порталов с отзывами.

Характеристика рассматриваемых курортов

Оба курорта находятся примерно на одинаковом расстоянии от административных цен-

тров регионов Челябинска и Екатеринбурга (табл. 1). Центрами муниципальных образований, на территории которых располагаются курорты, являются промышленно-развитые города – Миасс (Челябинская область) и Нижний Тагил (Свердловская область). В обоих городах ключевое место в экономике занимают обрабатывающие производства, ведущими отраслями являются машиностроение и металлургическая промышленность.

По численности населения Нижний Тагил превосходит Миасс более чем в два раза, что в целом определяет больший потенциальный спрос на услуги курорта по сравнению с Миассом. Оба горнолыжных курорта начинали свое активное развитие примерно в одно время, – начало 2000-х гг., – имеют схожий природно-рекреационный потенциал. В то же время анализ текущих характеристик горнолыжных дестинаций свидетельствует о том, что ГЛК «Солнечная долина» развивается более динамично (табл. 2).

За время развития курортов на горе Белой освоено только пять горнолыжных трасс, тогда как на горе Известной ГЛК «Солнечная долина» функционирует уже 13 трасс, две из которых открыты в 2022 году. Чем больше разнообразия для катания предлагает горнолыжный курорт, тем более привлекательным он является для лыжников. Как результат ГЛК «Солнечная долина» посещают в год примерно 350 тыс. человек, тогда как ГЛК «Гора Белая» – 270 тыс. человек. При этом гости первого курорта приезжают, как правило, на несколько дней, в том числе выходные и праздничные дни, а гости второго – на один день катания в силу отсутствия достаточных мест для размещения. Подтверждением являются данные о показателях

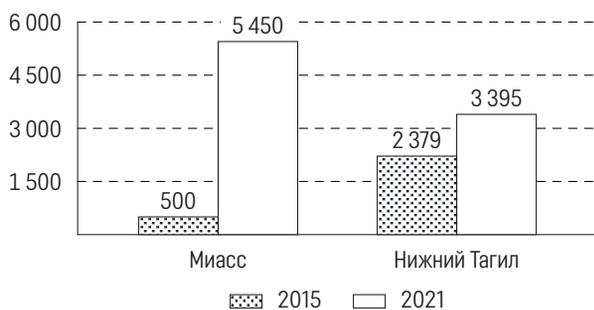
⁴ Горнолыжные курорты Урала // Туристер». URL: <https://www.tourister.ru/publications/1068> (дата обращения: 01.03.2023).

⁵ Лучшие горнолыжные курорты России // Спорт-Марафон. URL: <https://sport-marafon.ru/article/luchshie-gornolyzhnye-kurorty-rossii/> (дата обращения: 01.03.2023). Горнолыжные курорты России 2023–2024 // Отдых в России». URL: <https://www.kp.ru/russia/gornolyzhnye-kurorty-rossii/> (дата обращения: 01.03.2023).

развития коллективных средств размещения соответствующих муниципальных образований. Число коллективных средств размещения в Миассе увеличилось почти в два раза – с 25 ед. в 2015 году до 49 ед. в 2021 году, в Нижнем Тагиле рост всего на 7 % – с 27 ед. до 29 ед. соответственно. При этом число мест в коллективных средствах размещения в Миассе увеличилось в 10 раз, в Нижнем Тагиле – в 1,4 раза (рис. 1).

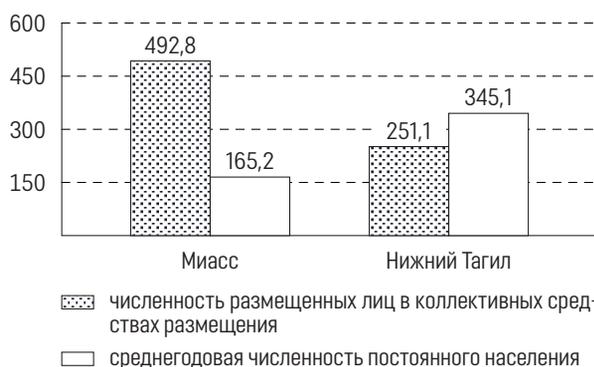
С 2021 года Росстатом введен новый показатель муниципальной статистики, который показывает число ночевков в коллективных средствах размещения. Данный показатель по данным за 2021 год в Миассе значительно превышает аналогичный показатель в Нижнем Тагиле, при том что по численности населения, наоборот, Нижний Тагил в два раза превышает Миасс (рис. 2).

Анализ финансовых показателей деятельности двух курортов свидетельствует о том, что ГЛК «Солнечная долина» – это успешный бизнес-проект, тогда как ГЛК «Гора Белая» существует за счет субсидий из регионального бюджета. Ключе-



Источники: База данных показателей муниципальных образований // Федеральная служба государственной статистики. URL: <https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/Munst.htm> (дата обращения: 01.02.2023).

Рис. 1. Динамика количества мест в коллективных средствах размещения в 2015 и 2021 гг., ед.



Источники: База данных показателей муниципальных образований // Федеральная служба государственной статистики. URL: <https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/Munst.htm> (дата обращения: 01.02.2023).

Рис. 2. Число ночевков в коллективных средствах размещения и среднегодовая численность населения в 2021 г., тыс. чел.

вая организация, обеспечивающая деятельность ГЛК «Солнечная долина», – ООО ГЛК «Солнечная Долина», при размере уставного капитала 10 000 руб. имеет стоимость компании по итогам 2021 года порядка 165 млн руб. Выручка организации в 2021 году составила почти 162 млн руб., прибыль – 39 млн руб. Кроме этого, анализ открытых источников позволяет сделать вывод о том, что развитие курорта обеспечивают еще восемь компаний, стоимость которых по итогам 2021 года составила порядка 650 млн руб. при уставном капитале 61 млн руб. Выручка этих компаний за 2021 год составила 320,5 млн руб., прибыль – 41 млн руб. Как отмечает Олег Сиротин, председатель совета директоров ГЛК «Солнечная долина», «сумма уплачиваемых налогов в бюджет возросла втрое – с 5 до 15 млн руб.»⁶.

Собственных доходов ГЛК «Гора Белая» хватает на ремонт оборудования и покупку запчастей для него. На содержание комплекса, в том числе на заработную плату работников и покрытие коммунальных расходов, средства ежегодно выделяют власти Свердловской области. Так, по данным отчетности организации за 2021 год, опубликованной на официальном сайте для размещения информации о государственных (муниципальных) учреждениях, собственные доходы ГЛК «Гора Белая» составили 78,7 млн руб., субсидия из областного бюджета – 88,3 млн руб.⁷

Характеристика туристского продукта

Для того чтобы объяснить такую разность в динамике развития двух схожих по исходным параметрам горнолыжных курортов, проанализируем туристский продукт, который данными курортами предлагается потребителям. Необходимо отметить, что функции, которые призваны выполнять горнолыжные курорты, за последние десятилетия претерпели существенные изменения. В Российской Федерации эти трансформации актуальны в последние годы. Если раньше горнолыжные курорты посещали в основном люди, хорошо катающиеся, то в настоящее время это стало приятным времяпрепровождением для всей семьи. Это обуславливает и необходимость обеспечения широкого круга потребностей различных категорий туристов.

Курорт «Солнечная долина» активно развивает инфраструктуру: курорт может принять до 1000 гостей в шести отелях, расположенных непосредственно на курорте, сеть ресторанов и кафе может одновременно принять 770 человек. Дополнительное развитие здесь получает досуговая инфраструктура: хаски, конный центр, зоопарк, которая

⁶ ООО ГЛК «Солнечная Долина» // СБИС. URL: <https://sbis.ru/contragents/7415070262/741501001> (дата обращения: 10.02.2023).

⁷ ГАУ СО «Горнолыжный комплекс „Гора Белая“» // Официальный сайт для размещения информации о государственных (муниципальных) учреждениях. URL: <https://bus.gov.ru/info-card/414381> (дата обращения: 13.02.2023).

Таблица 3 – Основные характеристики инфраструктуры гостеприимства ГЛК «Солнечная долина» и ГЛК «Гора Белая»

| Характеристика | ГЛК «Солнечная долина» | ЛК «Гора Белая» |
|---|--|--|
| Специальные предложения по трансферу | Мультимодальный маршрут Челябинск – Миасс – ГЛК «Солнечная долина». Комфортабельный поезд + автобус позволяет добираться до горнолыжного курорта за 1 ч. 50 мин. (новогодние праздники в 2022 году – 2 тыс. человек воспользовались) | - |
| Количество гостиниц, расположенных непосредственно на курорте | 6, из них 3 имеют категорию 4 звезды | 1 |
| Количество мест в гостиницах | до 1000 мест | 105 мест |
| Общественное питание | 5 ресторанов и 3 кафе (770 посадочных мест) | 1 ресторан, 2 кафе (125 посадочных мест) |
| Дополнительные услуги / развлечения (постоянно) | Хаски и конный центр, открытый ледовый каток, трасса для беговых лыж, картинг, прокат оборудования и снаряжения, снегоходов, квадроциклов, барбекю-зоны, спа-центр, термальный комплекс, детский клуб | ФОК с бассейном, тренажерным и спортивным залом, открытый ледовый каток, 2 трассы для беговых лыж, прокат оборудования и снаряжения, снегоходов, беседки для пикников, уличные тренажеры |
| Дополнительные услуги / развлечения (летом) | веревочный экстрим-парк, картинг, прокат роликов и велосипедов, искусственное озеро, вейк-станция, прокат лодок, сур-серфов, пляж, экскурсии на кресельном подъемнике, пешие маршруты | картинг, бассейн, спортивный зал, тренажерный зал, уличные тренажеры, прокат роликов, велосипедов и электросамокатов, велосипед, экскурсии на кресельном подъемнике, пешие маршруты |

Источник: составлено автором на основе открытых данных.

функционирует и привлекает гостей независимо от горнолыжного сезона. Отдельного внимания заслуживает инфраструктура, оказывающая услуги летом, что превратило данный курорт из горнолыжного в круглогодичный курорт активного отдыха (табл. 3).

Наличие развитой инфраструктуры способствует развитию нетрадиционных для горнолыжного спорта активностей. В частности, динамичное развитие на Солнечной долине получил событийный туризм, который можно сгруппировать следующим образом:

- профессиональные спортивные мероприятия. В событийном календаре спортивные соревнования занимают значительное место – в 2022 году было проведено 12 соревнований международного, российского и регионального уровней, в том числе международные соревнования Кубка мира FIS по фристайлу, фестиваль гонок на квадроциклах и мотоциклах «MotoKvadroFest», фестиваль гонок на внедорожных мотоциклах «Light Enduro Racing» и др.

- массовый спорт: Всероссийская массовая гонка «Лыжня России», медиафорум «Вершина» и Межрегиональный Кубок СМИ имени Ольги Давиденко, открытые городские соревнования по сноуборду и горным лыжам «Весенняя капель» и т.д.

- мероприятия, нацеленные на привлечение конкретной аудитории: фестивали, концерты, деловые мероприятия и т.п. На курорте проводятся ежегодный Всероссийский Ильменский фестиваль авторской песни, фестиваль этнической культуры и телесных практик «Остров Веры». Появление конференц-зала, имеющего необходимое оборудование для проведения семинара, конференции или совещания, позволяет привлекать предпринимателей для проведения деловых мероприятий.

- мероприятия, нацеленные на все группы населения: развлекательные программы, гастрономические туры (на 2–3 дня) и т.п. Семейный фестиваль любителей активной жизни, главный девиз которого: «Связь поколений – здоровый образ жизни», развлекательные мероприятия «Всемирный день снега», «День защиты детей», «День знаний» и др.

Большинство фестивалей и мероприятий посещают по 10 тыс. гостей. Так, в 2022 году, по информации организаторов, Всероссийский Ильменский фестиваль авторской песни собрал 9,5 тыс. гостей и участников, еще 27 тыс. человек посмотрели трансляции концертов в соцсети, международные соревнования Кубка мира FIS по фристайлу посетили 10 тыс. человек. В свою очередь фестиваль «Висимский пикник», проводимый в районе горы Белой, собрал только около 2 тыс. гостей.

Таким образом, можно констатировать, что расширение инфраструктуры, в конечном итоге, приводит к появлению новых активностей, что, в свою очередь, привлекает более широкий круг потребителей предлагаемых услуг (рис. 3). Так, если наличие базовой инфраструктуры (трассы, подъемники) привлекало раньше только спортсменов, то появление досуговой инфраструктуры – активностей, не связанных с катанием на горных лыжах и доступных любому желающему независимо от уровня спортивной подготовки (сноутюбинг, картинг, зоопарк, каток, спа-центр, термальный центр и т.п.) – способствует развитию семейного отдыха. Более того, создание инфраструктуры для летнего отдыха и распределение мероприятий в течение года позволило превратить горнолыжную дестинацию во всесезонный курорт активного отдыха. Дальнейшее развитие инфраструктуры в виде появления бизнес-центра способствует привлечению делового сообщества.

Формирование креативной среды

Одновременно с индустрией событий большое количество туристов стимулирует появление креативных предпринимателей. Например, можно отметить, что популярностью на «Солнечной долине» стали пользоваться услуги фотографов, которые делают снимки катающихся прямо на склонах, и любой желающий, попавший на снимок, может заказать себе сувениры со своим изображением (магнит, чашку и т.п.). Появилось мобильное приложение «Солнечная долина», которое позволяет удобно и быстро оплачивать некоторые услуги курорта, узнавать новости. Появляются новые сервисы. Например, в социальной сети «ВКонтакте» в группе ГЛК⁹ можно найти попутчика для того, чтобы добраться до курорта. С целью привлечения различных категорий туристов курортом формируются кастомизированные предложения, например: тур «Горы снега» с проживанием в одном из отелей курорта, завтраками/ужинами в ресторане, включающий ски-пасс на 15 подъемов на каждого гостя; тур «Family Weekend» с проживанием в одном из отелей курорта, завтраками/ужинами в ресторане, ски-пассами для каждого гостя и посещением детского центра «Подсолнух»; тур «Твой загородный дом», ориентированный на длительное проживание в отеле курорта в апартаментах типа А, В и С от семи дней для семьи и др. Предлагается креативный подход к проведению корпоративов.

Заключение

По результатам исследования можно сделать следующие выводы. В современных условиях происходит креативизация всей деятельности горнолыжных курортов, начиная от формирования предложений туристского продукта и заканчивая обеспечением положительных впечатлений от полученных услуг. При этом формируется креативная среда, которая, в свою очередь, приводит к развитию креативной экономики.

⁹ Горнолыжный курорт «Солнечная долина» // ВКонтакте. <https://vk.com/sunnyvalley> (дата обращения: 01.12.2022).

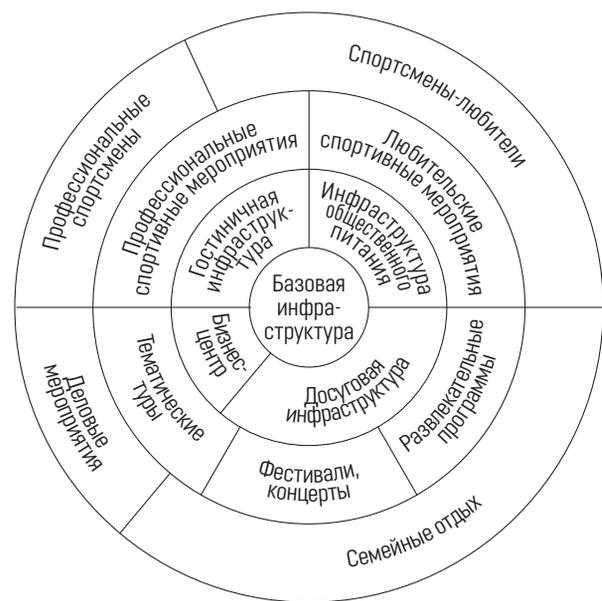


Рис. 3. Влияние развития инфраструктуры на расширение круга потребителей услуг горнолыжного курорта (составлено автором на основе экспертной оценки).

Развитая инфраструктура, в том числе досуговая, обеспечивает более длительное пребывание горнолыжных туристов на курорте, в том числе расширяет круг туристов, вовлекая в отдых членов семей. Чем дольше туристы проводят время на курорте вне катания, тем больший финансовый поток генерируется. Так, по оценкам экспертов портала Turizm OK, в целом горнолыжный курорт «Солнечная долина» в Челябинской области для семьи на выходные в 2022 и 2023 годах обходился в 20–25 тыс. руб.⁹

Креативная экономика может стать не только драйвером развития самих горнолыжных курортов для спортсменов и членов их семей, но и источником нового экономического роста близлежащих городов. ■

⁹ Горнолыжный курорт «Солнечная долина» // Turizm OK. URL: <https://turizmok.ru/gornolyzhnyj-kurort-solnechnaya-dolina> (дата обращения: 01.12.2022).

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

- [1] Чхота И. З. Стратегические приоритеты развития горнолыжного туризма в мире и России // *Экономическое возрождение России*. 2022. № 2 (72). С. 123-136. EDN PFPBYD.
- [2] Кучумов А. В., Тестина Я. С. Проблемы и перспективы развития горнолыжных комплексов в России // *Технико-технологические проблемы сервиса*. 2021. № 4 (58). С. 85-89. EDN SXZVIK.
- [3] Логунцова И. В. Понятие креативного туризма и его развитие в городах и регионах России // *Государственное управление. Электронный вестник*. 2022. № 93. С. 197-206. EDN NIYGPY.
- [4] Молчанова Т. К., Латушко Н. А., Рубан Д. А. Диспропорции российской индустрии туризма и гостеприимства: инновационные и пространственные аспекты // *Вестник экономики, права и социологии*. 2018. № 3. С. 41-46. EDN YLERDV.
- [5] Новичков Н. В. О некоторых аспектах развития туризма как части креативной экономики и экономики впечатлений // *Сервис в России и за рубежом*. 2013. № 8 (46). С. 113-121. EDN RBQFKZ.
- [6] Черевичко Т. В., Темякова Т. В. Креативный туризм и цифровизация общества // *Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Экономика. Управление. Право*. 2022. Т. 22, № 2. С. 145-151. EDN NLZXLD.
- [7] Козлова Е. В., Завьялов А. А., Солод Т. В. Креативность - основная компонента развития туристской отрасли на современном этапе? // *Бизнес. Образование. Право*. 2019. № 4 (49). С. 231-237. EDN TXLNXZ.
- [8] Бородкина К. С. Креативные тренды туризма в Саратовской

- области // *Инновационные технологии управления и стратегии территориального развития туризма и сферы гостеприимства* : материалы IV Международной научно-практической конференции (Москва, 24 сентября 2021 г.) / под ред. Е. Е. Конаваловой. М. : Российский государственный университет туризма и сервиса, 2021. С. 127-139. EDN OFHQDK.
- [9] Толстоухова И. С., Астафьев С. А., Воронов Д. А., Степанов Е. В. Комплексное развитие территории туристского центра города Кяхты: девелоперский подход // *Известия Байкальского государственного университета*. 2022. Т. 32, № 3. С. 527-542. EDN MYOUNZ.
- [10] Боровинская Д. Н. Специфика креативного продукта как товара культурной индустрии // *Вестник Московского государственного университета культуры и искусств*. 2016. № 3 (71). С. 133-139. EDN WLUEDJ.
- [11] Петрашевская Ю. В. Специфика рынка креативных продуктов и услуг // *Беларусь в современном мире* : материалы XXI Международной научной конференции (Минск, 27 октября 2022 г.) / под ред. Е. А. Достанко. Минск : Белорусский государственный университет, 2022. С. 265-271. EDN ZJUOYF.
- [12] Лебедева С. А. Экономика впечатлений в сфере туризма. Некоторые направления реализации туристско-рекреационных возможностей Камчатского края // *Экономика, управление, финансы* : материалы VIII Международной научной конференции (Краснодар, 20-23 февраля 2018 г.) / под ред. Г. А. Кайновой, Е. И. Осяниной. Краснодар : Новация, 2018. С. 178-184. EDN YOWFHY.
- [13] Стуглев А. А., Ходько С. Т., Любенова А. М. Креативная экономика и индустрия событий. Значение для экономики города // *Креативная экономика*. 2021. Т. 15, № 1. С. 117-136. EDN JF6YTM.
- [14] Леонидова Е. Г. Событийный туризм как новое направление российского туристического рынка // *Universum: экономика и юриспруденция*. 2015. № 7 (18). С. 3. EDN TXUKOX.
- [15] Калугина Д. А., Павлова Е. А., Савина Е. И., Сальцев А. А. Туристические пространства как драйвер развития территорий: игровые подходы к формированию моделей // *Муниципалитет: экономика и управление*. 2022. № 2 (39). С. 53-65. EDN RSFWBZ.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ:

Ускова Анна Юрьевна – кандидат экономических наук; Институт экономики Уральского отделения Российской академии наук (620014, Россия, Екатеринбург, ул. Московская, 29); Уральский федеральный университет имени первого Президента России Б.Н. Ельцина (620002, Россия, Екатеринбург, ул. Мира, 19); uskova.ay@uiec.ru. AuthorID РИНЦ: 458198, ORCID: 0000-0003-0806-5709.

THE INFLUENCE OF THE CREATIVE ECONOMY ON THE INTENSIFICATION OF THE SKI RESORTS DEVELOPMENT IN RUSSIA

Uskova A. Yu.¹

¹ Institute of Economics of the Ural Branch of the Russian Academy of Sciences (29, Moskovskaya St., Ekaterinburg, 620014, Russia)

² Ural Federal University named after the first President of Russia B.N. Yeltsin (19, Mira St., Ekaterinburg, 620002, Russia)

FOR CITATION:

Uskova, A. Yu. (2023). The influence of the creative economy on the intensification of the ski resorts development in Russia. *Municipality: Economics and Management*, (1), 41–48. <https://doi.org/10.22394/2304-3385-2023-1-41-48>.

ABSTRACT:

Problem relevance. Ski tourism is developing dynamically all over the world today. At the same time, despite the significant number of ski resorts and active state support, Russia is significantly inferior to the leading countries in terms of the largest tourist flow. However, when defining tasks for the development of ski tourism, official documents still deal exclusively with the creation of ski infrastructure, which determines the relevance of finding factors for the growth of the attractiveness of ski resorts.

Research purpose. Analysis of the role of the creative economy as a driver of the intensification of the ski resorts development exemplified by two cases of the Chelyabinsk and Sverdlovsk regions.

Materials and methods. To achieve the research goal, economic and statistical methods, case method and expert assessment were used. To assess the impact of the creative economy on the development of ski resorts, we used indicators related to the characteristics of the activities of collective accommodation facilities, as well as indicators of the activities of organizations directly involved in the maintenance of ski resorts. Data from Rosstat,

official Internet portals of cities, resorts, news feeds, portals with reviews were used as information sources.

Results and discussion. Despite the similar natural and recreational potential, the ski resort located in Miass was revealed to be developing more dynamically than the resort in Nizhny Tagil. The key factor that determined this difference was event tourism. Based on the proposed criteria, the events organized by the analyzed resorts are classified by the author. Creative tourist products are identified. The assessment of the impact of events and creative product on the tourist flow increase is analyzed.

Conclusions. The conclusion is made that the formation of a creative environment of ski resorts increases their attractiveness for tourists, promotes transformation into year-round resorts. Dynamically developing resorts are beginning to have a positive impact on the development of nearby cities..

KEYWORDS: creative economy, event tourism, creative environment, ski tourism, tourist product.

REFERENCES

- [1] ЧХКОТУА, И. З. (2022). Strategic priorities for the ski tourism development worldwide and in Russia. *The Economic Revival of Russia*, (2), 123–136. <https://doi.org/10.37930/1990-9780-2022-2-72-123-136>.
- [2] КУЧУМОВ, А. В., & ТЕСТИНА, Я. С. (2021). Problems and prospects of development of ski complexes in Russia. *Technical and Technological Problems of the Service*, (4), 85–89. <https://elibrary.ru/sxzvik>.
- [3] ЛОГУНТОВА, И. В. (2022). Concept and development of creative tourism in Russian cities and regions. *E-Journal Public Administration*, (93), 197–206. <https://elibrary.ru/niygpy>.
- [4] МОЛЧАНОВА, Т. К., ЛАТУШКО, Н. А., & РУБАН, Д. А. (2018). Disproportions of the Russian tourism and hospitality industry: innovation and spatial aspects. *The Review of Economy, the Law and Sociology*, (3), 41–46. <https://elibrary.ru/ylerdv>.
- [5] НОВИЧКОВ, Н. В. (2013). On some aspects of tourism development as part of the creative economy and the experience economy. *Services in Russia and Abroad*, (8), 113–121. <https://elibrary.ru/rbqfzk>.
- [6] ЧЕРЕВИЧКО, Т. В., & ТЕМЯКОВА, Т. В. (2022). Creative tourism and digitalization of society. *Izvestiya of Saratov University. Economics. Management. Law*, 22(2), 145–151. <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2022-22-2-145-151>.
- [7] КОЗЛОВА, Е. В., ЗАВЯЛОВ, А. А., & СОЛОД, Т. В. (2019). Creativity - the main component of development of the tourism industry at the present stage?. *Business. Education. Right*, (4), 231–237. <https://elibrary.ru/txlrxz>.
- [8] БОРОДКИНА, К. С. (2021). Creative tourism trends in the Saratov region. In E. E. Konovalova (Ed.), *Innovative Management Technologies and Strategies for the Territorial Development of Tourism and Hospitality* (pp. 127–139). Russian State University of Tourism and Service. <https://elibrary.ru/ofhqdk>.
- [9] ТОЛСТОУКHOVA, И. С., АСТАФЕВ, С. А., ВОРОНОВ, Д. А., & СТЕПАНОВ, Е. В. (2022). Integrated development of the territory of the tourist center of the city of Kyakhta: a development approach. *Izvestiya of the Baikal State University*, 32(3), 527–542. <https://elibrary.ru/myounz>.
- [10] БОРОВИНСКАЯ, Д. Н. (2016). The specificity of the creative product as a product of the culture industry. *Bulletin of the Moscow State University of Culture and Arts*, (3), 133–139. <https://elibrary.ru/wluedj>.
- [11] ПЕТРАШЕВСКАЯ, Ю. В. (2022). Specificity of the market of creative products and services. In E. A. Dostanko (Ed.), *Belarus in the Modern World* (pp. 265–271). Belarusian State University. <https://elibrary.ru/zjuoyf>.
- [12] ЛЕБЕДЕВА, С. А. (2018). The experience economy in tourism. Some directions for the implementation of tourist and recreational opportunities in the Kamchatka Territory. In G. A. Kaynova, & E. I. Osyanina (Eds.), *Economics, Management, Finance* (pp. 178–184). Novatsiya. <https://elibrary.ru/yowfhy>.
- [13] СТУГЛЕВ, А. А., ХОДКО, С. Т., & ЛЮБЕНОВА, А. М. (2021). Creative economy and the event industry. significance for the city's economy. *Creative Economy*, 15(1), 117–136. <https://elibrary.ru/jfgytm>.
- [14] ЛЕОНИДОВА, Е. Г. (2015). Event tourism as a new direction on Russian tourist market. *Universum: Economics and Law*, (7), Article 3. <https://elibrary.ru/txukox>.
- [15] КАЛУГИНА, Д. А., ПАВЛОВА, Е. А., САВИНА, Е. И., & САЛТСЕВ, А. А. (2022). Tourist areas as drivers of territorial development: game approach to model formation. *Municipality: Economics and Management*, (2), 53–65. <https://doi.org/10.22394/2304-3385-2022-2-53-65>.

AUTHORS' INFORMATION:

Anna Yu. Uskova – Ph.D. of Economic Sciences; Institute of Economics of the Ural Branch of the Russian Academy of Sciences (29, Moskovskaya St., Ekaterinburg, 620014, Russia); Ural Federal University named after the first President of Russia B.N. Yeltsin (19, Mira St., Ekaterinburg, 620002, Russia); uskova.ay@uiec.ru. RSCI AuthorID: 458198, ORCID: 0000-0003-0806-5709.

«ОСНОВЫ ГОРОДСКОГО ХОЗЯЙСТВА» ПРОФЕССОРА Л. А. ВЕЛИХОВА: ПЕРВЫЙ ОПЫТ АКАДЕМИЧЕСКОГО КУРСА, ИЗЛАГАЮЩЕГО МУНИЦИПАЛЬНУЮ НАУКУ В ЦЕЛОМ

Выдрин И. В.¹

¹ Уральский институт управления, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (620144, Россия, Екатеринбург, ул. 8 Марта, 66)

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ:

Выдрин И. В. «Основы городского хозяйства» профессора Л. А. Велихова: первый опыт академического курса, излагающего муниципальную науку в целом // Муниципалитет: экономика и управление. 2023. № 1. С. 49–55. EDN TWIXOU.

АННОТАЦИЯ:

Актуальность работы. Статья посвящена 95-й годовщине выхода в свет двухтомника профессора Л. А. Велихова «Основы городского хозяйства: общее учение о городе, его управлении, финансах и методах хозяйства» (Москва – Ленинград. Госиздат. 1928. – 468 с.). В сущности, данная книга стала последней изданной в СССР крупной научной работой, предметом исследования которой являлось местное самоуправление. Позднее, в период 1930–1950 гг., об этом феномене в Советском Союзе упоминалось сугубо в негативном ключе, главным образом, как об институте, свойственном буржуазной демократии. Вот почему свою вторую известность велиховское сочинение получило только в 1990-е гг. в связи с возрождением в современной России самоуправленческих отношений, теоретического и практического опыта становления и функционирования муниципальных органов власти.

Методологическую базу составили обще- и частнонаучные методы исследования: анализ, синтез, сравнение, историко-правовой и формально-юридический способы познания объективной действительности. В процессе работы над статьей изучался текст монографии Л.А. Велихова «Основы городского хозяйства», а также публикации, посвященные ей и научной деятельности автора.

Результаты и выводы исследования. По результатам исследования сделан вывод о влиянии велиховского наследия на становление действующего российского законодательства о местном самоуправлении, сблизившего его с государственной властью, муниципального права и управления в значениях самостоятельных отраслей юридической и управленческой науки и соответствующих им учебных дисциплин.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: Л. А. Велихов, муниципальное право, местное самоуправление, городское хозяйство, отрасли права и науки.

Актуальность проблематики

Юбилей книги – не только хороший повод для анализа ее содержания, но и естественная причина обращения к личности ее творца – Льва Александровича Велихова – человека, одаренного талантами в различных областях деятельности. Краткие биографические сведения позволяют составить представление о герое данной публикации.

Велихов – потомственный дворянин – по окончании юридического факультета Санкт-Петербургского университета в 1901 г. служил в Министерстве внутренних дел, в ведении которого в то

время находились вопросы организации земского и городского самоуправления. Он избирался депутатом (гласным) Санкт-Петербургской городской думы, был членом столичного органа исполнительной власти – городской управы, что, по всей видимости, и предопределило научные интересы Велихова, связанные с исследованиями в сфере местного хозяйства и управления. Достаточно сказать, что он учредил специальные журналы – «Городское дело» (1909–1917 гг.) и «Земское дело» (1911–1917 гг.), пропагандировавшие передовой опыт хозяйствования западноевропей-

ских городов, принципы местного самоуправления, всеобщее избирательное право, а также современные на тот момент формы и методы ведения муниципального хозяйства.

Таким образом, Велихов не был кабинетным ученым, он слыл человеком действия, успешно совмещающим науку с практикой¹. В 1900-е гг. Лев Александрович основал типографию и собственное издательство. Было в его богатой на события жизни и владение призовой рысистой конюшней. Увлечение коннозаводским делом нашло отражение в отдельной работе Велихова «Исторический очерк деятельности Императорского С.-Петербургского общества поощрения рысисто-го коннозаводства, 1861–1911», представляющей собой смесь прекрасно оформленного юбилейного альбома и подробных аналитических сведений [1]. Автор не был бы самим собой, если бы не включил в очерк помимо множества парадных фотографий и торжественных поздравлений (в том числе от Императора Николая II) исторические сводки и статистические материалы, отчеты о деятельности и выписки из заводских книг. Снабжение текстов цифрами, таблицами, схемами и прочим иллюстративным материалом – фирменный велиховский прием, свидетельствующий о внушительной социологии исследования и одновременно скрупулезном отношении ученого к делу. Сказанное в полной мере относится к «Основам городского хозяйства» и предвещающей их работе «Опыт муниципальной программы» (издана в 1926 г.), которую Велихов считал «прелиминарным трудом» к своей главной книге [2].

В отличие от ряда видных правоведов того времени, эмигрировавших из Советской России², Л. А. Велихов предпочел (или был вынужден) остаться. В период 1920–1930 гг. он преподавал в должности профессора в высших учебных заведениях на юге страны, главным образом, в Новочеркасске и Ростове-на-Дону. С Советской властью у него сложились непростые отношения. Впервые Велихова арестовали в 1923 г., спустя 15 лет осу-

дили за «контрреволюционную деятельность» с отбыванием наказания в исправительно-трудовом лагере, где он, по всей видимости, и завершил свой земной путь. По одним данным, в 1942 г., по другим – после ареста в 1938 г. «дальнейшая судьба Велихова неизвестна» [3].

Сложные взаимоотношения профессора с советским строем в определенной мере иллюстрируют «Основы городского хозяйства». Несмотря на опалу автора, книгу все же опубликовали, в чем заслуга самого Велихова, которого Госиздат без ложной скромности называл «одним из старейших и компетентнейших специалистов в области городского ведения и муниципальных финансов» [4]. Мотивы публикации объяснялись настоятельной потребностью в «крупной и широко охватывающей данный вопрос работе». Главное достоинство книги виделось издательству в «обширном и зачастую исчерпывающем фактическом материале», к тому же мастерски преподнесенном автором «в стройном и весьма доступном изложении».

Впрочем, комплименты нивелировались критикой. Издатель сетовал, что «Основы» из-за отсутствия «безупречно правильной теоретической установки» не во всех отношениях способны удовлетворить советских работников. Велихову выставили «неуд» главным образом за то, что его работа являлась «марксистски не выдержанной по методу и целому ряду выводов».

Когда «Основы» переиздавались в 1990-е гг. [5], идеологические воззрения ученого никого не интересовали. В книге Велихова в первую очередь искали ответы на современные вызовы, связанные со становлением в новой России самоуправленческих отношений, формированием неизвестного советской действительности муниципального уровня власти, организационно и функционально обособленного от государства. Надо иметь в виду, что переиздание велиховского труда пришлось к тому же на переходный период от системы местных Советов к новым представительным и исполнительным органам власти низового уровня, а также на пору становления нового законодательства о местном самоуправлении.

Главными популяризаторами «Основ городского хозяйства» стали тогдашний Верховный Совет РСФСР и местные Советы народных депутатов, активно распространявшие по стране ротапринтное издание велиховской книги в двух частях. Кстати сказать, автор статьи приобрел ее (и до сих пор хранит) в Екатеринбургском городском Совете, депутаты которого при всяком удобном случае ссылались на научный авторитет Велихова, а также откровенно заимствовали фрагменты его монографии, приспособляя их к собственным правовым актам. К примеру, в одном из них они в обход формулировок Закона 1991 г. «О местном самоуправлении в РСФСР» [6] зафиксировали права горсовета посредством велиховской терминологии без малейших попыток ее адаптации к

¹ Ведущие русские государствоведы дореволюционной поры снискали успех не только в науке, но и в практической деятельности. К примеру, профессор Б. Н. Чичерин был московским городским головой. Профессор М. М. Ковалевский избирался депутатом Государственной Думы, в 1907 г. вошел в состав Государственного Совета, а в 1912 г. номинировался на Нобелевскую премию. Депутатом Государственной Думы II созыва избирался В. М. Гессен; он, издававший еженедельник «Право», считался влиятельным публицистом. Активной политической деятельностью занимался Ф. Ф. Кокошкин, являвшийся одним из основателей партии конституционных демократов (кадетов), избравшийся депутатом уездных и губернских земств, депутатом Государственной Думы I созыва. Приват-доцент Н. И. Лазаревский принимал участие в работе Юридического совещания – специального органа, созданного Временным правительством для подготовки проектов российской Конституции и целого ряда важнейших законов. Материалы совещания с выступлениями Ф. Ф. Кокошкина и Н. И. Лазаревского о специфике различных избирательных систем широко цитируются в наше время.

² Из Советской России эмигрировали крупные дореволюционные государствоведы М. А. Курчинский (Эстония), А. С. Ященко (Литва), П. И. Новгородцев (Чехословакия), Н. Н. Алексеев (один из основателей евразийского учения), участвовавший к тому же в белом движении, жил попеременно в Праге, Берлине, Белграде и Женеве.

современным условиям. В итоге полномочия одного из крупнейших в России городских Советов свелись к семи «велиховским» пунктам, включая права юридического лица, распоряжения городским имуществом, установления собственных сборов, издания актов и т.п. Однако сам Велихов, перечисляя названные права, считал их ядром муниципальной компетенции, ее основой, причисляя к тем полномочиям, которые «могут и должны быть предоставлены городской самоуправляющейся общине» в обязательном, но не в исчерпывающем порядке.

Таким образом, «Основы городского хозяйства» сразу же получили прикладное значение, причем при первом своем выпуске и при их переиздании. Особо подчеркнем роль монографии в формировании муниципальной науки, которую Велихов наделял качествами практической, описательной (идиографической) и телеологической. Ее смысл он усматривал в достижении «большой и важной для человечества практической цели», состоящей в «достижении наиболее благоприятной и выгодной обстановки для удовлетворения коллективных потребностей городского населения». Будучи масштабной личностью, Велихов столь же масштабно характеризовал и собственный труд как «первый инициативный опыт концентрированного академического курса, сжато излагающего муниципальную науку», причем не только в СССР, но и за границей. Жанр своей книги он определил как «пособие», предназначенное для вузов и работников коммунального хозяйства, «удовлетворяющий до некоторой степени назревшую потребность в систематическом знании города и общих основ его управления и хозяйства».

Методология исследования

Прежде всего, следует отметить то внимание, с которым профессор Велихов относился, как он писал, к «дефиниционно-методологической проблеме» собственного исследования. В гносеологическом плане ему было важно связать две отдельные и к тому же методологически разные научные дисциплины: «Общее учение о городе» (ч. 1) и «Общее учение о городском хозяйстве» (ч. 2) воедино, чтобы придать монографии «необходимую цельность». Главная сложность, стоящая перед Велиховым, заключалась в многослойности муниципальной науки, затрагивающей множество научных дисциплин, отраслей знаний и направлений деятельности, одно перечисление которых представляет собой известное затруднение. Муниципальная наука, утверждал профессор, в качестве теории города основана на социологии, как прикладная наука о городском хозяйстве зиждется на экономических отношениях. С управленческой точки зрения, она вбирает в себя государственно- и административно-правовые вопросы. В области муниципальных средств является частью «теории финансов», а в социально-экономи-

ческой сфере вплотную затрагивает земельную политику, жилищный вопрос, торговлю, промышленность и т.п. Словом, конгломерат дисциплин, образующих муниципальную науку, настолько широк, что Велихов справедливо задавался вопросом, возможно ли вообще построить сжатый и связный курс городского хозяйства. Свои сомнения он выразил следующим образом: «Не грозит ли столь искусственному, на первый взгляд, сочетанию участь квазинаучного калейдоскопа с загромождением его пестрыми заимствованиями из многообразных и отдаленных друг от друга источников?» Лучше, кажется, не скажешь!

Каким образом Велихову удалось разрешить данную методологическую проблему? Отправной точкой его исследования стало рассмотрение города как единого социального организма – «аккумуляции людей на сравнительно небольшой территории». В современных категориях велиховский подход может быть определен как комплексный, междисциплинарный, интегрирующий воедино разнородную массу муниципальных вопросов, что, по его мнению, необходимо именно с муниципальной (социально-экономической) точки зрения. Обращение Велихова к истории города обусловило применение исторического подхода, к теории города и муниципального хозяйства – комбинирование индукции, дедукции и статистических данных – по мысли автора единственно рационального метода «в создании теории современного города».

Автор данной статьи при подготовке учебников по муниципальному праву неоднократно сталкивался с вопросом рациональной структуризации обширного муниципально-правового материала, вбирающего в себя множество компонентов, связанных с правовыми, организационными, территориальными, функциональными и экономическими основами местного самоуправления. Внимания требовали темы формирования муниципального права в качестве самостоятельного правового образования, возникшего под влиянием самоуправленческих отношений в современной России, теоретические аспекты местного самоуправления, участия населения в решении вопросов местного значения и, конечно, компетенции муниципальных органов власти. Это беглое перечисление различных направлений, объединенных общим предметом исследования, объективно продиктовано многогранностью муниципального права, хотя и несопоставимого с велиховскими «Основами городского хозяйства» по масштабу и охвату научного и фактического материала. В общем, заботы и опасения профессора Велихова, о которых он писал, относительно создания целостного учения хорошо понятны.

Результаты исследования

Знание четырех европейских языков позволило Велихову вовлечь в научный оборот значитель-

ное число иностранных источников, написанных представителями разных научных специальностей: социологами, юристами, архитекторами, инженерами, специалистами в области социальной политики и даже врачами-гигиенистами. Справочный материал монографии «Основы городского хозяйства» без преувеличения огромен, а количество сносок и ссылок исчисляется несколькими сотнями. Смею предположить, что благодаря книге Велихова были заново открыты имена многих специалистов, а в современную науку вовлечены труды европейских ученых, творивших на рубеже XIX–XX веков. Не менее внушительен список российских авторов, научная специализация которых касалась истории и экономики городов, организации местного хозяйства и самоуправления. В этом смысле «Основы» представляют собой образец издания поистине энциклопедического характера и одновременно свидетельствуют о высочайшем уровне научной эрудиции их создателя.

«Основы городского хозяйства» вобрала в себя огромный статистический материал о развитии крупнейших западноевропейских и американских городов, охватывающий все XIX столетие и начало XX в. И все это в скрупулезном сравнении с городами дореволюционной и советской России. Этот материал имеет отношение к численности населения городов, его плотности, эмиграционных и иммиграционных процессов, влияющих на численный и социальный состав городских жителей, иные параметры жизнедеятельности городов. Возможно, читателям будет интересно знать, что в середине 1920-х гг. количество горожан в расчете на гектар площади составляло в Чикаго 48 чел., Филадельфии – 56 чел., Нью-Йорке – 62 жителя, в то время как в Лондоне – 163 чел., Ленинграде – 165 чел., а в Москве – 192 человека. Велихов не поленился отыскать и привести цифры о количестве жителей в расчете на один дом (Лондон – 8 чел., Лозанна – 18, Штутгарт – 27, Москва – 38, Ленинград – 52).

«Основы» содержат подробные сведения о стоимости городских земельных участков, уровне квартирной платы, потреблении продуктов питания и промышленных товаров, состоянии городских бюджетов с их разбивкой по доходам и расходам, о местных налогах и т.п. Это и многое другое позволило Велихову подготовить действительно значимое и крупное исследование в контексте организации и функционирования городского хозяйства.

Другой примечательной особенностью книги явилось то, что «Основы» содержат суждения, которыми до настоящего времени активно пользуются российские ученые. Это наблюдение не раз находило отражение в научной литературе наших дней, причем под разным углом зрения. В частности, С. Шевардин считает «Основы» наиболее знакомым современным исследователям местного самоуправления и его практическим работникам и одновременно наиболее цитируемым трудом рус-

ской классической муниципальной науки [7]. Солидарна с этим мнением и Л. А. Алексеева. Она признает, что большинство обсуждаемых ныне теорий местного самоуправления, их список и существенные характеристики заимствованы из книги классика отечественного муниципализма Л. А. Велихова «Основы городского хозяйства» [8]. Речь идет о теории свободной общины, хозяйственной, юридической, политической и государственной теориях местного самоуправления, на которые опираются современные экономисты, политологи, юристы и социологи в контексте велиховского сочинения.

То же можно сказать об общих и отличительных признаках государственного (централизованного) и местного (муниципального) управления, подробно прокомментированных Велиховым. Конечно, он не был первопроходцем в данном вопросе, поскольку соответствующая проблематика неоднократно освещалась в трудах его предшественников – русских государствоведов дореволюционной поры – А. Д. Градовского, Б. Н. Чичерина, М. А. Курчинского и других, но Велихов существенно обогатил ее собственными выводами, к тому же они строились на основе новых фактических материалов.

Большой интерес представляет велиховский анализ происхождения и типологии городов, их экономических признаков, компетенции городского самоуправления, организации и деятельности муниципальных органов власти, финансовых и иных инструментов городского хозяйства, которые рассматривались им в сравнительном ключе, в сопоставлении организации городского хозяйства в России и странах Запада.

Нельзя не отметить выразительный язык велиховского сочинения, что характерно для авторов, научное становление и деятельность которых пришлось на дореволюционный период. Обладавшие высокохудожественным слогом, они создавали не только научные труды, но и подлинные литературные произведения. В доказательство привожу небольшую цитату из Велихова, свидетельствующую о выразительности языка его книги: «Большой город рожден под знаком растущей из года в год динамики; он мечен ею и в производстве, и в обмене, и в потреблении, а формы проявления этой динамики неисчислимы, меняясь в зависимости от времени, места и от назначения городов». Таким образом, читать «Основы городского хозяйства» не только интересно с научной и познавательной точки зрения, но и приятно за мастерство владения словом.

Выводы

Повлияли ли «Основы городского хозяйства» на становление и развитие местного самоуправления в Российской Федерации? Естественно, речь идет о подспудном, опосредованном влиянии взглядов Велихова, которые, как представляется, наиболее убедительно дали знать о себе на нынешнем этапе эволюции российского местного

самоуправления. Профессор наравне с другими советскими учеными примыкал к сторонникам государственной теории местного самоуправления. Набор ее ключевых признаков включает признание самоуправления на местах частью государства; возложение на местное общество и его органы задач по осуществлению государственного управления; максимальное сближение местной и центральной власти. «Советское самоуправление с его специфическим своеобразием, – писал в этой связи Велихов, – может быть объяснено лишь на основе этой теории». Что характерно, по прошествии времени «огосударствленное» местное самоуправление вновь укоренилось в России. Апогеем данного процесса стало принятие Закона о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» [9], в соответствии с которым органы местного самоуправления вместе с органами государственной власти образуют единую систему публичной власти. Целостность этой системы, ее единство объясняется необходимостью «осуществления взаимодействия этих органов «для эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории» (ч. 3 ст. 132 Конституции РФ) [10]. Иное централизованный тип управления, принятый в России, не предусматривает. Период относительной организационной и функциональной самостоятельности местного самоуправления, име-

ющий место во второй половине 1990-х гг., прошел.

Разрабатываемая Велиховым муниципальная тематика существенно сказалась на возникновении в Российской Федерации новой специальности – «государственное и муниципальное управление», муниципального права в качестве обособленной отрасли права и учебной дисциплины. Особо следует отметить муниципальное право как отдельную юридическую науку, представители которой занимаются изучением вопросов правового обеспечения местного самоуправления.

Многогранный характер книги Велихова обусловил внимание к ней со стороны специалистов разного научного профиля. К примеру, А. Н. Клевакин отмечает вклад профессора в развитие теории урбанизации [11], И. Ю. Загоруйко и В. Б. Главацкий ценят «Основы» за анализ социально-экономических предпосылок возникновения городов [12]. Д. А. Скоробогатый обратился к книге Велихова в связи с его суждениями о городском благоустройстве [13], А. В. Стукалов ссылается на Велихова в контексте проблем жилищно-коммунального хозяйства [14]. Несомненно, следует отметить книгу Т. М. Говоренковой «Читаем Велихова вместе», содержащую подробный комментарий велиховского труда [15].

Таким образом, «Основы городского хозяйства» профессора Л. А. Велихова являют собой пример действительно актуального и востребованного до настоящего времени научного труда, жизнь которого продолжается до сих пор. ■

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

- [1] Велихов Л.А. Исторический очерк деятельности Императорского С.-Петербургского Общества поощрения рысистого коннозаводства. 1861-1911. 1914. 142 с.
- [2] Велихов Л.А. Опыт муниципальной программы. Материалы для академического курса и перспективных планов городского хозяйства. М.-Л., 1926.
- [3] Шелохаев В. Лев и Павел Велиховы: два брата, одна судьба // Местное право. 2014. № 3. С. 53-60. EDN UHTGOX.
- [4] Велихов Л.А. Основы городского хозяйства: общее учение о городе, его управлении, финансах и методах хозяйства. М.-Л.: Госиздат, 1928. 468 с.
- [5] Велихов Л.А. Основы городского хозяйства. М.: Наука, 1996. 468 с.
- [6] О местном самоуправлении в РСФСР : Закон РСФСР от 06.07.1991 № 1550-1 // Ведомости съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 29.
- [7] Шевардин С. Крупное явление, крупная душа // Читаем Велихова вместе / под ред. Т. М. Говоренковой. М., 1999. С. 35-39.
- [8] Алексеева Л.А. К вопросу о сущности местного самоуправления (теоретико-методологический дискурс) // Via in tempore. История, Политология. 2009. № 3. С. 1-7.
- [9] О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти : Закон РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ // Собрание законодательства РФ. 2020. № 11.
- [10] Выдрин И.В. Муниципальное право России. М., 2022. 264 с.
- [11] Клевакин А. Н. Опыт городского управления России (дореволюционная муниципальная наука в свете современного учения о городе) // Вестник Иркутского государственного технического университета. 2010. № 2 (42). С. 166-170. EDN MQFUND.
- [12] Загоруйко И. Ю., Главацкий В. Б. Определение понятия "город" как концептуальная основа разработки механизмов устойчивого развития моногородов // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2010. Т. 6, № 15 (72). С. 29-32. EDN MQPKSN.
- [13] Скоробогатый Д. А. К вопросу об определении термина «благоустройство» в современных реалиях // Молодой ученый. 2020. № 42 (332). С. 136-138. EDN HOSQMU.
- [14] Стукалов А. В. Место и роль жилищно-коммунального хозяйства в решении вопросов местного значения органами публичной власти // Административное и муниципальное право. 2011. № 12 (48). С. 5-15. EDN QAAFFX.
- [15] Читаем Велихова вместе / под ред. Т. М. Говоренковой. М., 1999. 324 с.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ:

Выдрин Игорь Вячеславович – доктор юридических наук, профессор; Уральский институт управления, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (620144, Россия, Екатеринбург, ул. 8 Марта, 66); inst-vidrin@mail.ru. AuthorID РИНЦ: 292011.

“URBAN ECONOMY FUNDAMENTALS” BY PROFESSOR L. A. VELIKHOV: FIRST EXPERIENCE OF THE ACADEMIC COURSE OUTLINING MUNICIPAL SCIENCE AS A WHOLE

Vydrin I. V.¹

¹ Ural Institute of Management, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (66, 8 Marta St., Ekaterinburg, 620144, Russia)

FOR CITATION:

Vydrin, I. V. (2023). “Urban economy fundamentals” by Professor L. A. Velikhov: first experience of the academic course outlining municipal science as a whole. *Municipality: Economics and Management*, (1), 49–55. <https://doi.org/10.22394/2304-3385-2023-1-49-55>.

ABSTRACT:

Research relevance. The article is devoted to the 95th anniversary of the publication of the two-volume book by Professor L.A. Velikhov “Urban economy fundamentals: general theory on cities, urban management, finances and economic management methods” (Moscow - Leningrad. Gosizdat. 1928. - 468 p.). In essence, this book was the last major scientific paper published in the USSR, the research subject of which was local self-government. Later, in 1930-1950s, references of this phenomenon in the Soviet Union were only negative, commonly as of the bourgeois democracy institution. This is why Velikhov's work gained its second fame only in the 1990-s in connection with the revival of self-government relations, theoretical and practical experience of municipal authorities development and functioning in modern Russia.

The **methodological base** is made up of general and particular scientific research methods: analysis, synthesis, comparison, historical-legal and formal-legal methods of understanding objective reality. While working on the article, the text of the “Urban economy fundamentals” monograph by L.A. Velikhov was studied, as well as publications dedicated to it and the author's scientific activity.

Research results and conclusions. Based on the research results, the conclusion was made about the impact of Velikhov's heritage on the development of the current Russian local government legislation, bringing it closer to state power, municipal law and management in the meaning of independent fields of legal and managerial science and the corresponding academic disciplines.

KEYWORDS: L. A. Velikhov, municipal law, local self-government, urban economy, fields of law and science.

REFERENCES

- [1] VELIKHOV, L.A., & KRASOVSKIY, S.S. (1914). *Historical outline of the activities of the Imperial St. Petersburg Society for the Encouragement of Trotting Horse Breeding. 1861-1911*.
- [2] VELIKHOV, L.A. (1926). *Experience of the municipal program. Materials for the academic course and long-term plans for the urban economy*.
- [3] SHELOKHAEV, V. (2014). Lev and Pavel Velikhov: two brothers, one destiny. *Local Law*, (3), pp. 53-60. <https://elibrary.ru/uhtgox>.
- [4] VELIKHOV, L.A. (1928). *Basics of urban economy: the general doctrine of the city, its management, finances and methods of economy*. Gosizdat.
- [5] VELIKHOV, L.A. (1996). *Basics of urban economy*. Nauka.
- [6] *On local self-government in the RSFSR*, Law of the RSFSR No. 1550-I (1991).
- [7] SHEVARDIN, S. (1999). Big event, big soul. In T. M. Govorenkova (Ed.), *Reading Velikhov together* (pp. 35-39).
- [8] ALEKSEEVA, L.A. (2009). On the essence of local self-government (theoretical and methodological discourse). *Via in Tempore. History and Political Science*, (3), pp. 1-7.
- [9] *On improving the regulation of certain issues of the organization and functioning of public authorities*, Law of the Russian Federation No. 1-FKZ (2020).
- [10] VYDRIN, I.V. (2022). *Municipal law of Russia*.
- [11] KLEVAKIN, A. N. (2010). Experience of Russian urban governance (prerevolutionary municipal science in the light of the modern theory of the city). *Proceedings of Irkutsk State Technical University*, (2), pp. 166-170. <https://elibrary.ru/mqfund>.
- [12] ZAGORUYKO, I. YU., & GLAVATSKIY, V. B. (2010). Concept of “city” as a conceptual basis for the development of mechanisms for the sustainable development of single-industry towns. *National Interests: Priorities and Security*, 6(15), pp. 29-32. <https://elibrary.ru/mqpxsn>.

[13] **СКОРОВОБАТЫЙ, Д. А.** (2020). On the definition of the term "improvement" in modern realities. *Young Scientist*, (42), pp. 136-138. <https://elibrary.ru/hosqmu>.

[14] **СТУКАЛОВ, А. В.** (2011). Place and role of housing and communal

services in resolving issues of local importance by public authorities. *Administrative and Municipal Law*, (12), pp. 5-15. <https://elibrary.ru/qaaffx>.

[15] **ГОВОРЕНКОВА Т. М.** (Ed.). (1999). *Reading Velikhov together*.

AUTHORS' INFORMATION:

Igor V. Vydrin – Advanced Doctor in Juridical Sciences, Full Professor; Ural Institute of Management, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (66, 8 Marta St., Ekaterinburg, 620144, Russia); inst-vidrin@mail.ru. RSCI AuthorID: 292011.

СИСТЕМА И СТРУКТУРА ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В УСЛОВИЯХ РЕАЛИЗАЦИИ ПРИНЦИПА ЕДИНСТВА СИСТЕМЫ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ И ТРАНСФОРМАЦИИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

Мазеин А. В.^{1,2}

¹ Уральский институт управления, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (620144, Россия, Екатеринбург, ул. 8 Марта, 66)

² МИРЭА – Российский технологический университет (119454, Россия, Москва, пр-кт Вернадского, 78)

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ:

Мазеин А. В. Система и структура органов местного самоуправления в условиях реализации принципа единства системы публичной власти и трансформации муниципальных образований // Муниципалитет: экономика и управление. 2023. № 1. С. 56–67. EDN VXOQYD.

АННОТАЦИЯ:

Актуальность темы исследования обусловлена внесенными в 2020 году в Конституцию России поправками, закрепляющими принцип единства системы публичной власти, а также выявленной тенденцией по укрупнению муниципальных образований. Настоящее исследование объективно необходимо в условиях отсутствия единства в представлении о системе и структуре органов местного самоуправления.

Цель исследования – сформировать актуальное представление о системе и структуре органов местного самоуправления в рамках единой системы публичной власти.

Методологическая база включает контент анализ федерального и регионального законодательства, а также муниципальных правовых актов в условиях системного подхода к исследуемым отношениям. При формулировании выводов автор опирается на формально-юридический и сравнительно-правовой методы. Применение аналогии обеспечивает аргументацию авторской позиции.

Результаты исследования. В процессе анализа автором выявлено, что подход к определению системы и структуры органов местного самоуправления, используемый в федеральном законодательстве, отличается от отдельных доктринальных представлений. Принимая во внимание устоявшийся подход к определению системы и структуры органов исполнительной власти, автор предлагает использовать его в муниципальном разрезе. Такая аналогия обеспечит реализацию принципа единства системы публичной власти и будет способствовать гармоничному встраиванию местного самоуправления в единую систему публичной власти. С учетом этого автором определено, что система органов местного самоуправления отражает взаимосвязанную совокупность различных видов органов местного самоуправления, обладающих самостоятельной компетенцией по решению вопросов местного значения в рамках единой системы публичной власти. Структура системы органов местного самоуправления отражает конкретный набор органов, фактически созданных в муниципальном образовании для решения вопросов местного значения.

Выводы. Применив выработанный подход, автор определил современную систему и структуру органов местного самоуправления. Система определяет виды возможных к созданию органов (представительный орган, глава, местная администрация, контрольно-счетный орган, иные органы и должностные лица). Структура, отражающая статику системы, определяет их многообразие в конкретном муниципальном образовании. Продемонстрировано многообразие наименований органов местного самоуправления, отмечено, какие иные органы создаются на практике. Сделаны некоторые выводы, которые могут быть учтены при реализации мероприятий в рамках трансформации муниципальных образований.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: единство публичной власти, система, структура, представительный орган, глава муниципального образования, местная администрация, контрольно-счетный орган, укрупнение муниципальных образований, финансовые показатели.

Введение

Консолидация управленческой деятельности органов государственной власти и местного самоуправления в современных условиях становится фактором устойчивого развития государства. Подобная идея, выраженная Президентом РФ в 2020 году в Послании Федеральному Собранию РФ, стала основой для принятия Закона РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ.

Статья 132 Конституции России была дополнена частью 3, провозгласившей, что органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти. Введенный принцип единства системы публичной власти должен обеспечить преодоление рассогласованности действий различных институтов управления, что могло быть обусловлено отсутствием их единства [1, с. 17].

Действительно, в условиях большого федеративного государства в разных субъектах складывается многообразная управленческая практика. Вместе с тем население различных регионов ожидает одинаково высокого качества жизни. Более того, исследователями фиксируется высокая дифференциация показателей качества жизни в разрезе муниципальных образований [2, с. 43; 3, с. 48]. В настоящее время на территории Российской Федерации насчитывается около 20 тысяч муниципальных образований (см. таблицу 1). Анализ данных позволяет выявить тенденцию по укрупнению муниципальных образований. В частности, количество сельских поселений сократилось к 2022 году в сравнении с 2015 годом на 13,4 %, а городских поселений – на 19,2 %, при общем сокращении количества муниципальных районов на 12,9 %. Одновременно выросло количество городских округов на 18,5 %. Кроме того, в связи с реализацией Федерального закона от 01.05.2019 № 87-ФЗ в субъектах РФ образуются муниципальные округа.

Вероятно, тенденция по укрупнению муниципальных образований продолжится. Это подтверждает законопроект № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» [5]. Он предполагает сохранение в качестве видов муниципальных образований только городских и муниципальных округов, а также внутригородских территорий городов федерального значения.

По мнению автора, подобная тенденция по укрупнению муниципальных образований может способствовать улучшению эффективности местного самоуправления в ранее существовавших небольших муниципальных образованиях за счет повышения компетентности субъектов управленческой деятельности и приведения к единому более высокому стандарту управленческих процедур.

Некоторые исследователи позитивно оценивают подобные изменения, отмечая повышение экономии средств за счет увеличения масштаба управления и соответствующей оптимизации штата аналогичных должностных лиц [6], а также фиксируя большее влияние крупных муниципальных образований на механизм распределения межбюджетных трансфертов [7].

Таким образом, мы становимся свидетелями существенной трансформации системы местного самоуправления и ее гармонизации с институтами государственной власти в рамках единой системы публичной власти в России.

В этих условиях становится необходимым научно обоснованное оформление наиболее эффективной системы и структуры органов местного самоуправления на фоне организации единой системы публичной власти, ведь эффективность работы всей системы обусловлена эффективностью ее отдельных элементов [8]. Также в рамках преобразования системы местного самоуправления могут быть устранены имеющиеся управленческие парадоксы системы [9, с. 41].

Важно также отметить, что в юридической науке и законодательстве отсутствует единство в понимании правовых категорий «система» и «структура» органов местного самоуправления [8]. При этом данные понятия должны стать отправной точкой для организации местного самоуправления во вновь создаваемых муниципальных образованиях. Настоящее исследование имеет задачу сформировать актуальное представление о системе и структуре органов местного самоуправления в рамках единой системы публичной власти.

Единство системы публичной власти

Как уже отмечалось выше, современная архитектура властных институтов в российском государстве выстраивается с учетом их интеграции в единую систему публичной власти. Этот постулат, закрепленный в Конституции России, не нашел в ней четкого определения, что вызвало активную научную дискуссию по этому вопросу.

Конституционными основами внедрения принципа единства системы публичной власти являются следующие положения Конституции России:

а) ч. 2 ст. 80 – Президент обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов, входящих в единую систему публичной власти;

б) п. «е.5» ст. 83 – формируемый Президентом Государственный Совет обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов публичной власти;

в) ч. 3 ст. 132 – органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в

Таблица 1 — Количество муниципальных образований в РФ в 2015–2022 гг.

| Вид муниципального образования | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|---|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Городской округ | 529 | 536 | 560 | 588 | 611 | 632 | 630 | 627 |
| Муниципальный район | 1830 | 1819 | 1789 | 1758 | 1731 | 1673 | 1606 | 1594 |
| Городское поселение | 1649 | 1627 | 1590 | 1538 | 1490 | 1398 | 1346 | 1333 |
| Сельское поселение | 18746 | 18499 | 18164 | 17772 | 17380 | 16821 | 16332 | 16235 |
| Городской округ с внутригородским делением | 1 | 1 | 3 | 3 | 3 | 3 | 3 | 3 |
| Внутригородской район | 7 | 7 | 19 | 19 | 19 | 19 | 19 | 19 |
| Внутригородская территория города федерального значения | 267 | 267 | 267 | 267 | 267 | 267 | 267 | 267 |
| Муниципальный округ | — | — | — | — | — | 33 | 100 | 113 |

Прим.: информация представлена по состоянию на начало года. Источник: разработано автором на основе [4].

единую систему публичной власти и осуществляют взаимодействие.

Более конкретное представление о единой системе публичной власти дает Федеральный закон от 08.12.2020 года № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации». В ч. 1 ст. 2 закона определено, что под единой системой публичной власти понимаются федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, иные государственные органы, органы местного самоуправления в их совокупности.

Анализируя соответствующие положения, исследователи делают вывод о «трехуровневом делении единой системы публичной власти» в России [10, с. 77]. То есть предполагается выделение федеральных органов власти, органов власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. Вместе с тем подобные выводы не лишены изъянов. По мнению автора, систему публичной власти следует рассматривать как четырехзвенную, поскольку ч. 1 ст. 67 Конституции России допускает самостоятельное осуществление публичной власти на федеральных территориях.

Доктринальные подходы к определению категории «публичная власть» развивались и до поправок Конституции, внесенных в 2020 году. В настоящее время по-прежнему отсутствует единство мнений по вопросу сущности этой категории [11]. В частности, существуют научные взгляды на публичную власть как «властную вертикаль» государственных органов и органов местного самоуправления [12]. В некотором смысле эта позиция может быть подтверждена нормами права. Например, часть 1.1 статьи 131 Конституции определяет, что органы государственной власти могут участвовать в формировании органов местного самоуправления.

Одновременно появляется вопрос: не противоречит ли это положение статье 12 Конституции, провозгласившей, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти? Ведь фактически участие органов государственной власти в формировании органов местного самоуправления влечет возникновение субординационных отношений между ними.

При этом резюмируется, что единая система публичной власти не требует отношений субординации [13].

Полагаем, что участие органов государственной власти в формировании органов местного самоуправления не нарушит их независимую природу, если это связано с формированием только тех органов, которые осуществляют переданные на местный уровень государственные полномочия.

Подчеркнем, что в современной системе публичной власти в России должны преобладать не субординационные отношения, а отношения координации. При этом координационные начала должны выходить за рамки органов публичной власти и обеспечивать координацию их деятельности с институтами гражданского общества. Такая модель взаимодействия сможет наиболее комплексно «удовлетворить реализацию человеком своих прав, свобод и законных интересов» [14].

Отношения координации приобретают особое значение в условиях цифровой трансформации общественных отношений. Только сотрудничество субъектов управления и согласование их действий, формирование единообразной управленческой практики может способствовать эффективному внедрению масштабных цифровых сервисов управления [15].

Таким образом, принцип единства системы публичной власти – это основополагающее начало организации власти в России, предполагающее согласованное функционирование субъектов власти на федеральном и региональном уровне, а также в пределах местного самоуправления и управления на федеральных территориях, основанное на их структурно-организационном единстве и координации их управленческой деятельности, обеспечивающее поступательное развитие государства и всестороннее создание условий для реализации человеком своих прав, свобод и законных интересов.

Автор разделяет подход к органам государственной власти и органам местного самоуправления как к структурным элементам единой системы публичной власти [16]. При этом имплементация участников местного самоуправления в систему публичного управления не сводится к

«полному огосударствлению местного самоуправления» [17; 18, с. 81]. Местное самоуправление остается важным самостоятельным элементом единой системы публичной власти [19].

Вместе с тем рассмотренные законодательные новеллы могут потребовать «перестройки институциональной организации местного самоуправления», то есть актуализации подходов к определению системы и структуры органов местного самоуправления [20, с. 123].

Понятие системы и структуры органов местного самоуправления

Вышесказанное позволяет резюмировать: единая система публичной власти включает в себя среди прочего самостоятельную подсистему органов местного самоуправления [21]. При этом локально в каждом муниципальном образовании они формируют уникальную систему органов местного самоуправления, построенную на единстве взаимосвязанных элементов.

Востребованный в научной литературе системный подход к органам местного самоуправления не отражается однозначно в действующих правовых нормах. В частности, в Конституции России категория «система» употребляется применительно к установлению системы публичной власти (статьи 80, 132), системы органов государственной власти (статьи 12, 71, 72, 77), системы органов прокуратуры (статья 129). В свою очередь для отражения общности органов местного самоуправления в Конституции используется категория «структура» (статья 131).

Этот подход развивается и в федеральных законах. Так, статья 34 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» устанавливает, что «структура органов местного самоуправления составляют 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». Аналогичный подход использован в законопроекте № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти». В таких условиях остается востребованным уяснение содержания понятий система и структура органов местного самоуправления.

В социально-гуманитарных исследованиях длительное время существуют разные определения понятий «система» и «структура». Около столетия назад системный подход получил оформление в работах А. А. Богданова, который указывал, что «1) всякое организованное целое есть система активностей, развертывающихся в определенной среде, в непрерывном взаимодействии с нею;

2) каждая часть организованной системы находится в определенном функциональном отношении к целому» [22, с. 286]. Ключевой тезис заключается в том, что система имеет большую эффективность, чем простая совокупность ее элементов. Эта идея востребована и в настоящее время. Отмечается, что именно различные связи элементов системы делают их простую совокупность «целостной системой, обладающей эмерджентными, т.е. качественно новыми по сравнению с ее элементами свойствами» [23].

Такое свойство системы является следствием реализации принципов ее построения, к которым относят: а) отражение в модели реальных явлений, процессов; б) демонстрация сложности структуры и сложности взаимодействия элементов системы; в) отражение представления об открытости системы и ее взаимодействии со средой; г) самоорганизация как свойство элементов системы и их устойчивых связей [24].

Применительно к правовым явлениям известно представление профессора В. П. Реутова, определившего, что «система в праве – это объективно существующее и автономно функционирующее целостное множество элементов, отличающееся качественным постоянством и одновременно развивающееся и изменяющееся на основе единства и противоречивости» [25, с. 43]. Возможность одновременного развития и изменения элементов системы в полной мере соответствует идее их самоорганизации и взаимодействия.

Следуя подобному подходу, авторы выдвигают различные определения относительно понятия «система органов местного самоуправления», например:

а) «совокупность самостоятельных, иерархичных, взаимодействующих между собой и другими компонентами публичной власти органов общей компетенции, имеющих собственные полномочия для кооперативного осуществления местного самоуправления», А. В. Колесников [26, с. 103];

б) «муниципально-опосредованная, нормативно-формализованная, статусно-определенная, организационно-упорядоченная взаимосвязанная совокупность органов местного самоуправления, векторно включенных в решение вопросов местного значения в интересах населения», Е. Ю. Тихалева [27, с. 34].

В большинстве определений сделан акцент на том, что система отражает некоторую упорядоченную совокупность органов. При этом важно, что авторы указывают на уникальную компетенцию таких органов и их взаимоотношения. Ведь представление исключительно о наборе органов способно отразить лишь статику системы, и только отражение их связей, полномочий определяет динамику системы, на что обращает внимание профессор А. Н. Кокотов [28].

По мнению автора, вышеприведенный взгляд на совокупность (набор) органов местного самоуправ-

правления как статику соответствующей системы отражает представление о ее структуре. Традиционно признается, что структура любой системы отражает состав ее элементов. Как справедливо отметила профессор И. Л. Бачило, «структура создает рамки, ограничения системы» [29, с. 11], она определяет элементы, которые составляют систему [30, с. 130].

Применительно к структуре системы органов местного самоуправления она подразумевает «совокупность органов, действующих в муниципальном образовании» [31]. Е. Ю. Тихалева с учетом этого делает вывод, что «структура органов местного самоуправления – это иерархично формализованный, функционально-определенный каталог элементов институциональной системы муниципального образования» [27, с. 34].

Вместе с тем данное представление отличается от закрепленного в федеральном законодательстве подхода. Раскрывая представление о структуре органов местного самоуправления, федеральный законодатель лишь в наиболее общем порядке определяет виды соответствующих органов. В связи с этим необходимо согласиться с профессором И. В. Выдриным, отмечающим, что эта норма закона фактически закрепляет право местных сообществ определять не структуру, а систему органов местного самоуправления [32, с. 67]. Аналогичным образом А. В. Колесников указывает, что в статье 34 Федерального закона от 06.10.2003 года № 131-ФЗ слово «структура» нужно заменить словом «система» [33].

Соглашаясь с этими предложениями, подчеркнем, что в настоящее время Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ в статье 34 перечисляет виды органов местного самоуправления, а в статьях 35–38 раскрывает их правовой статус, что в совокупности отражает их систему, а не структуру применительно к конкретному муниципальному образованию.

Необходимо признать, что такой подход к понятию «структура органов местного самоуправления» отличается от подхода к определению «структуры федеральных органов исполнительной власти» [34]. На федеральном уровне представление о системе и структуре органов исполнительной власти строится на следующих основаниях:

а) система федеральных органов исполнительной власти определена Указом Президента РФ от 09.03.2004 № 314 и включает 3 вида органов: федеральные министерства, федеральные службы, федеральные агентства;

б) структура федеральных органов исполнительной власти определена Указом Президента РФ от 21.01.2020 № 21 и непосредственно раскрывает многообразие конкретных органов власти, включая 21 министерство, 30 служб и 18 агентств.

Более того, аналогичный подход используется при определении систем и структур исполнительных органов субъектов РФ. Например, пунктом 1

Указа Губернатора Тульской области от 02.06.2022 № 50 определено, что систему исполнительных органов власти Тульской области составляют следующие виды органов: Губернатор, Правительство, министерства, комитеты, инспекции. Структура органов исполнительной власти, определенная приложением 1 к данному Указу, раскрывает перечень конкретных органов власти (18 министерств, 8 комитетов, 4 инспекции).

Автор считает необходимым учесть опыт административно-правовой науки к закреплению системы и структуры органов власти при определении системы и структуры органов местного самоуправления. Это обеспечит гармоничное встраивание местного самоуправления в единую систему публичной власти.

Таким образом, система органов местного самоуправления отражает взаимосвязанную совокупность различных видов органов местного самоуправления, обладающих самостоятельной компетенцией по решению вопросов местного значения и реализации переданных государственных полномочий в рамках единой системы публичной власти. Структура системы органов местного самоуправления отражает конкретный набор органов, фактически созданных в муниципальном образовании для решения вопросов местного значения.

Современное представление о системе и структуре органов местного самоуправления

В настоящее время система органов местного самоуправления может включать следующие элементы:

- 1) представительный орган муниципального образования;
- 2) глава муниципального образования;
- 3) местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования);
- 4) контрольно-счетный орган муниципального образования;
- 5) иные органы и выборные должностные лица местного самоуправления.

При этом по общему правилу в муниципальных образованиях должны быть представлены первые три вида органов, которые составляют «ядро системы органов муниципальной власти» [35, с. 172]. В целом дифференциация правового статуса органов местного самоуправления обусловлена различием их полномочий.

Представительный орган муниципального образования обеспечивает возможность выражения и реализации «на практике публичных интересов населения в форме принятия юридически значимых решений, имеющих основополагающее социально-политическое значение» [36, с. 7].

Поскольку в соответствии с федеральным законодательством наименования органов местного самоуправления устанавливаются законом субъек-

Таблица 2 — Количество субъектов РФ, в которых допускается создание представительных органов местного самоуправления

| Наименование представительного органа | Кол-во субъектов |
|---------------------------------------|------------------|
| Дума | 44 |
| Совет депутатов | 33 |
| Собрание депутатов | 20 |
| Совет | 19 |
| Совет народных депутатов | 10 |
| Собрание | 7 |
| Собрание представителей | 6 |
| Земское Собрание | 6 |
| Муниципальный Совет | 4 |
| Муниципальное Собрание | 2 |
| Жыелыш | 1 |
| Жыен | 1 |
| Комитет местного самоуправления | 1 |
| Муниципалитет | 1 |
| Представительное Собрание | 1 |
| Совет (Круг) | 1 |
| Совет местного самоуправления | 1 |
| Совет муниципального образования | 1 |
| Хурал представителей | 1 |

Таблица 3 — Количество субъектов РФ в зависимости от наименования главы муниципального образования

| Наименование главы муниципального образования | Кол-во субъектов |
|---|------------------|
| Глава | 80 |
| Мэр | 19 |
| Глава администрации | 4 |
| Председатель Совета | 3 |
| Председатель представительного органа | 2 |
| Башлык | 1 |
| Глава – председатель Совета депутатов | 1 |
| Глава (Атаман) | 1 |
| Глава (Мэр) | 1 |
| Глава муниципального образования | 1 |
| Глава муниципального образования (ахлачи) | 1 |
| Председатель администрации | 1 |
| Председатель думы | 1 |
| Председатель собрания | 1 |
| Руководитель мэрии | 1 |

Таблица 4 — Количество субъектов РФ, в которых допускается создание местных администраций (исполнительно-распорядительного органа муниципального образования) в зависимости от наименования

| Наименование главы муниципального образования | Кол-во субъектов |
|---|------------------|
| Глава | 80 |
| Мэр | 19 |
| Глава администрации | 4 |
| Председатель Совета | 3 |
| Председатель представительного органа | 2 |
| Башлык | 1 |

Источник: таблицы 2, 3 и 4 разработаны автором на основе анализа законов субъектов РФ о наименованиях органов местного самоуправления.

Таблица 5 — Количество муниципальных образований Свердловской области, в которых созданы иные типы органов местного самоуправления

| Тип органа | Кол-во |
|--|--------|
| Уполномоченный орган в сфере управления образованием | 22 |
| Уполномоченный орган в сфере управления имуществом | 11 |
| Уполномоченный орган в сфере управления культурой | 8 |
| Территориальные органы | 3 |
| Уполномоченный орган в сфере управления физической культурой и спортом | 2 |
| Уполномоченный орган в сфере ЖКХ и градостроительства | 2 |

Источник: разработано автором на основе анализа уставов муниципальных образований Свердловской области.

екта РФ с учетом исторических и иных местных традиций, в настоящее время фиксируется многообразие наименований представительных органов.

Результаты обобщения законов субъектов РФ о наименованиях представительных органов местного самоуправления представлены в таблице 2.

Глава муниципального образования «занимает центральное место в системе органов местного самоуправления», обеспечивая взаимодействие с иными органами публичной власти и координируя деятельность иных органов местного самоуправления [27, с. 66; 37]. Информация об используемых наименованиях глав муниципальных образований представлена в таблице 3.

Местная администрация осуществляет повседневную исполнительно-распорядительную деятельность, направленную на решение вопросов местного значения и в отдельных случаях на реализацию переданных полномочий. Местная администрация для реализации своих полномочий может иметь отраслевые (функциональные) и территориальные органы. В структуре местных администраций небольших поселений, как правило, структурные подразделения не выделяются, а деятельность обеспечивают специалисты по направлениям деятельности администрации [38]. Информация об используемых наименованиях местных администраций представлена в таблице 4.

Контрольно-счетный орган муниципального образования может создаваться представительным органом в целях осуществления внешнего муниципального финансового контроля. В муниципальных образованиях Свердловской области на конец 2022 года было создано 84 контрольно-счетных органа (то есть в 89 % муниципальных образований). В числе наименований контрольно-счетных органов встречаются следующие: контрольно-счетная палата, счетная палата, контрольный орган, ревизионная комиссия, контрольно-ревизионная комиссия, контрольное управление, управление муниципального контроля, счетная комиссия.

С учетом положений Федерального закона от 07.02.2011 № 6-ФЗ «Об общих принципах орга-

Таблица 6 — Финансовые показатели деятельности иных органов местного самоуправления в отдельных сферах

| № п/п | Показатель | Полевской городской округ | Арамильский городской округ | Волчанский городской округ |
|---|---|---------------------------|-----------------------------|----------------------------|
| 1 | Общий объем расходов на 2023 год (тыс. руб.) | 2 807 556,9 | 1 070 804,7 | 1 701 382,8 |
| Финансовые показатели деятельности органов местного самоуправления в сфере образования | | | | |
| 2.1 | Объем средств, который распределяется органом на правах главного распорядителя бюджетных средств (ГРБС) (тыс. руб.) | 1 648 965,7 | 606 482,4 | 608 813,6 |
| 2.2 | Доля от общего объема расходов | 58,73 % | 56,64 % | 35,78 % |
| 2.3 | Объем расходов на обеспечение деятельности органа (тыс. руб.) | 6 724,9 | 3 366,0 | 2 969,1 |
| 2.4 | Доля от общего объема расходов | 0,24 % | 0,31 % | 0,17 % |
| 2.5 | Доля от объема расходов, распределяемых на правах ГРБС | 0,41 % | 0,56 % | 0,48 % |
| Финансовые показатели деятельности органов местного самоуправления в сфере управления имуществом | | | | |
| 3.1 | Объем средств, который распределяется органом на правах ГРБС (тыс. руб.) | 30 915,4 | 168 140,6 | 56 345,0 |
| 3.2 | Доля от общего объема расходов | 1,10 % | 15,70 % | 3,3 % |
| 3.3 | Объем расходов на обеспечение деятельности органа (тыс. руб.) | 14 370,5 | 3 393,0 | 3 502,0 |
| 3.4 | Доля от общего объема расходов | 0,51 % | 0,32 % | 0,21 % |
| 3.5 | Доля от объема расходов, распределяемых на правах ГРБС | 46,48 % | 2,01 % | 6,22 % |

низации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» представительные органы муниципальных образований вправе заключать соглашения с контрольно-счетными органами субъектов РФ о передаче им полномочий по осуществлению внешнего муниципального финансового контроля. Предполагаем, что эта норма будет способствовать дальнейшему сокращению числа контрольно-счетных органов муниципальных образований.

Наименее исследованными в системе органов местного самоуправления являются иные органы. По результатам анализа уставов муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области, автором выявлено, что только в 23 из 94 муниципальных образований (24 %) созданы иные органы местного самоуправления. Такие отраслевые и территориальные органы созданы в форме комитетов, управлений, муниципальных отделов, территориальных отделов и территориальных администраций. Информация о типах иных органов местного самоуправления представлена в таблице 5. Анализ данных позволяет сделать вывод, что чаще всего в муниципальных образованиях создаются отраслевые органы местного самоуправления в сфере образования и управления имуществом. Выделение таких самостоятельных органов из состава местной администрации может быть обусловлено значительными средствами местных бюджетов, направляемыми на решение соответствующих вопросов. Информация о финансовых показателях деятельности иных органов местного самоуправления в отдельных сферах представлена в таблице 6.

Анализ таблицы 6 позволяет сделать вывод, что создание самостоятельных отраслевых органов местного самоуправления в сфере образования является востребованным, поскольку на вопросы образования в местных бюджетах предусмотрено более одной трети всех расходов.

Следует подчеркнуть, что создание самостоятельных органов должно быть обусловлено значительными расходами, оперируемыми органом в качестве главного распорядителя бюджетных средств, при сопоставительно невысоких расходах на обеспечение деятельности таких органов. По мнению автора, ситуация, когда орган распоряжается 31 миллионом рублей, из которых 14 направляются на обеспечение деятельности самого органа, должна поставить вопрос о его эффективности и исключении из структуры органов местного самоуправления. Вместе с тем автор признает, что подобный вывод требует дополнительного обоснования.

Кроме того, для муниципальных образований большой площади становится необходимым создание территориальных органов в отдаленных населенных пунктах. В Свердловской области такие территориальные органы созданы в трех муниципальных образованиях.

Заключение

Гибридная местная администрация и ее включение в единую систему публичной власти является трендом, свойственным не только Российской Федерации [39]. В связи с изменениями Конституции эта тенденция нашла правовое закрепление в России.

В настоящее время органы местного самоуправления образуют самостоятельную подсистему в рамках единой системы публичной власти. При этом локально в каждом муниципальном образовании они формируют уникальную систему органов местного самоуправления, построенную на единстве взаимосвязанных элементов.

Выявив отсутствие единства в понимании категорий «система» и «структура» применительно к органам местного самоуправления, автор считает необходимым учесть опыт административно-правовой науки к закреплению системы и структуры органов власти при определении системы и структуры органов местного самоуправления. Это

обеспечит гармоничное встраивание местного самоуправления в единую систему публичной власти.

Автором сделан вывод, что система органов местного самоуправления отражает взаимосвязанную совокупность различных видов органов местного самоуправления, обладающих самостоятельной компетенцией по решению вопросов местного значения в рамках единой системы публичной власти. Структура системы органов местного

самоуправления отражает конкретный набор органов, фактически созданных в муниципальном образовании для решения вопросов местного значения.

Автором сделан обзор подходов к формированию структуры органов местного самоуправления, результаты которого могут быть учтены при реализации мероприятий в рамках трансформации муниципальных образований. ■

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

- [1] **Росинский Б. В.** Законодательное обеспечение единства исполнительных органов с позиций теории систем // *Актуальные проблемы российского права*. 2022. Т. 17, № 9 (142). С. 11-21. EDN IJDCWE.
- [2] **Дмитриева Ю. Н.** Территориальная дифференциация показателей качества жизни населения (на примере Иркутской области) // *Известия Иркутского государственного университета*. Серия: Науки о Земле. 2016. Т. 17. С. 34-45. EDN WKBAGF.
- [3] **Калаврий Т. Ю., Романова Е. В.** Сравнительный анализ качества жизни населения Арктической зоны Республики Саха (Якутия) // *Арктика XXI век. Гуманитарные науки*. 2022. № 4 (30). С. 44-56. EDN BTSINI.
- [4] Результаты мониторинга местных бюджетов // Министерство финансов России. 2023. URL: https://minfin.gov.ru/ru/performance/regions/monitoring_results/Monitoring_local/results/ (дата обращения: 26.02.2023).
- [5] Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти: Законопроект № 40361-8 // Система обеспечения законодательной деятельности Государственной автоматизированной системы «Законотворчество» (СОЗД ГАС «Законотворчество»). 2023. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bil/40361-8> (дата обращения: 26.02.2023).
- [6] **MATTISSON, O., & RAMBERG, U.** (2015). Co-owned local government organisations: conditions for strategy development. *Financial Accountability & Management*, 31(3), 269–286. <https://doi.org/10.1111/faam.12057>.
- [7] **Соман, Е. Е.** (2019). Local leaders and the distribution of central government funds: Evidence from 18 European democracies. *European Journal of Political Research*, 59(1), 206–225. <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12325>.
- [8] **Кожевников О. А.** Органы местного самоуправления в новой структуре единой системы публичной власти: вопросы нормативной регламентации // *Вестник Белгородского юридического института МВД России имени И.Д. Путилина*. 2022. № 1. С. 69-73. EDN ZEXXJU.
- [9] **Горь В. Г., Выдрин И. В., Качанова Е. А.** Социально-экономические показатели качества деятельности представительного органа местного самоуправления // *Муниципалитет: экономика и управление*. 2019. № 2 (27). С. 32-46. EDN SUI SRZ.
- [10] **Власов В. А., Стома В. С.** Содержание и назначение единой системы публичной власти // *Аграрное и земельное право*. 2022. № 2 (206). С. 75-78. EDN XMSCKE.
- [11] **Кожевников О. А., Костюков А. Н., Ларичев А. А.** Единая система публичной власти: дискуссионные аспекты нормативной регламентации // *Правоприменение*. 2022. Т. 6, № 3. С. 49-62. EDN HRGLMQ.
- [12] **Шайхутдинова Р. Р.** Конституционно-правовой принцип единства системы публичной власти в Российской Федерации: становление и развитие // *Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)*. 2022. № 6 (94). С. 151-159. EDN EBKWAЕ.
- [13] **Малый А. Ф.** О правовом содержании понятия «публичная власть» // *Государственная власть и местное самоуправление*. 2020. № 7. С. 8-12. EDN YHYXXH.
- [14] **Фастович Г. Г., Шитова Т. В.** К вопросу об эффективности единой системы публичной власти // *Социально-экономический и гуманитарный журнал*. 2020. № 4 (18). С. 76-78. EDN AOMMEK.
- [15] **NURDIN, N., STOCKDALE, R., & SCHEEPERS, H.** (2014). Coordination and cooperation in e-government: an Indonesian local e-government case. *The Electronic Journal of Information Systems in Developing Countries*, 61(1), 1–21. <https://doi.org/10.1002/j.1681-4835.2014.tb00432.x>.
- [16] **Чеботарев Г. Н.** Конституционно-правовые механизмы формирования единой системы публичной власти в Российской Федерации // *Российский юридический журнал*. 2020. № 6 (135). С. 9-17. EDN HWXEXC.
- [17] **Щукина Т. В.** Трансформация системы публичного управления в Российской Федерации: новые стратегии и направления интеграции: монография. Воронеж: Издательско-полиграфический центр «Научная книга», 2019. 242 с. EDN YWDCPH.
- [18] **Елькина А. В., Файзуллин И. Т.** Местное самоуправление как форма публичной власти в решениях Конституционного Суда Российской Федерации // *Муниципалитет: экономика и управление*. 2021. № 1 (34). С. 76-85. EDN XMACMV.
- [19] **Ткачева Н. А.** Органы местного самоуправления как структурно-функциональный элемент единой системы публичной власти в Российской Федерации // *Ученые записки Крымского федерального университета имени В.И. Вернадского. Юридические науки*. 2022. Т. 8, № 3. С. 170-180. EDN DBOHKD.
- [20] **Чихладзе Л. Т., Ганина О. Ю.** Актуальные вопросы совершенствования органов местного самоуправления в свете конституционной реформы в России // *Закон и право*. 2023. № 2. С. 122-126. EDN JHFBNB.
- [21] **Солохина К. С.** Органы местного самоуправления: понятие, структура, принципы организации и деятельности // *Синергия наук*. 2017. № 18. С. 1605-1618. EDN ZXQTBF.
- [22] **Богданов А. А.** Всеобщая организационная наука (тектология). М.: Книга, 1929. 300 с.
- [23] **Мальцев А. Н.** Соотношение понятий «структура» и «система» органов власти, их судебное толкование и применение в местном самоуправлении // *Прикладные исследования в поле регионального стратегического дискурса современной России. Основные итоги научной работы в Нижегородском институте управления в 2017 г. : сборник научных статей научно-практической конференции (Нижегород, 8 февраля 2018 г.) / под ред. А. А. Осипова, А. В. Дахина, А. А. Халина. Нижний Новгород: Нижегородский институт управления – фи-*

- лиал РАНХиГС, 2018. С. 142-147. EDN ZITWDJ.
- [24] МЕННЕН, R., REMPFLE, A., BUCHHOLZ, J., HARTIG, J., & ULRICH-RIEDHAMMER, E. M. (2017). System competence modelling: Theoretical foundation and empirical validation of a model involving natural, social and human-environment systems. *Journal of Research in Science Teaching*, 55(5), 685–711. <https://doi.org/10.1002/tea.21436>.
- [25] РЕУТОВ В. П. Функциональная природа системы права. Пермь : Пермский государственный национальный исследовательский университет, 2002. 163 с. EDN SXABEN.
- [26] КОЛЕСНИКОВ А. В. Органы местного самоуправления в единой системе публичной власти: организационные аспекты. Саратов : Саратовская государственная юридическая академия, 2022. 400 с. EDN WEJPCD.
- [27] ТИХАЛЕВА Е. Ю. Конституционно-правовое регулирование системы органов местного самоуправления : дис. ... кандидата юридических наук : 12.00.02 / Тихалева Елена Юрьевна. Орел, 2013. 178 с. URL: <https://viewer.rsl.ru/rsl01006767243>.
- [28] КОКОТОВ А. Н. О системе и структуре органов местного самоуправления // *Государственная власть и местное самоуправление*. 2016. № 3. С. 3-7. EDN VODRUT.
- [29] БАЧИЛО И. Л. Организация советского государственного управления: правовые проблемы. М. : Наука, 1984. 237 с.
- [30] ТОТЫШЕВ Д. С. Проблема определения и сущность понятий «система» и «структура» органов местного самоуправления // *Вестник Челябинского государственного университета. Серия: Право*. 2018. Т. 3, № 2. С. 130-133. EDN UYPQHK.
- [31] БЕДЖАНОВА Т. Е. Структура органов местного самоуправления: вопросы теории и практики (на примере Республики Дагестан) // *Конституционное и муниципальное право*. 2011. № 5. С. 68-71. EDN NWATVT.
- [32] ВЫДРИН И. В. Местное самоуправление в Российской Федерации: от идеи к практике (конституционно-правовой аспект) : монография. Екатеринбург, 1998.
- [33] КОЛЕСНИКОВ А. В. Современное толкование терминов «система» и «структура» органов местного самоуправления // *Административное право и процесс*. 2020. № 3. С. 13-16. EDN YXJZDA.
- [34] ЯВКИН С. С. Понятие и сущность структуры органов местного самоуправления // *Государственная власть и местное самоуправление*. 2016. № 12. С. 24-27. EDN XHNMSL.
- [35] ТЕПЛЯКОВ И. И. Вопросы местного значения как предмет ведения органов местного самоуправления: история, теория, практика : дис. ... кандидата юридических наук : 12.00.02 / Тепляков Игорь Игоревич ; Казанский (Приволжский) федеральный университет. Казань, 2019. 226 с. URL: <https://viewer.rsl.ru/rsl01008585333>.
- [36] ОСТАПЕЦ О. Г., КАРНОМАЗОВА А. А. Представительный орган в системе муниципального управления // *Актуальные проблемы современности: наука и общество*. 2020. № 2 (27). С. 3-8. EDN KQFNRA.
- [37] СЕЛЮТИНА Е. Н., ТИХАЛЕВА Е. Ю., ХОЛОДОВ В. А. Глава муниципального образования в системе органов местного самоуправления: современные тенденции развития // *Муниципальная служба: правовые вопросы*. 2016. № 1. С. 15-18. EDN VMBQZT.
- [38] КУЛИЧКОВ А. С. Исполнительно-распорядительные органы местного самоуправления в системе муниципальной власти // *Административное и муниципальное право*. 2013. № 10 (70). С. 948-953. EDN RERUJH.
- [39] BERGE, D. M., & TORSTEINSEN, H. (2021). Corporatization in local government: Promoting cultural differentiation and hybridity? *Public Administration*, 100(2), 273–290. <https://doi.org/10.1111/padm.12737>.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ:

Мазейн Артем Владимирович – кандидат юридических наук; Уральский институт управления, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (620144, Россия, Екатеринбург, ул. 8 Марта, 66); МИРЭА – Российский технологический университет (119454, Россия, Москва, пр-кт Вернадского, 78); artemmazein@mail.ru. AuthorID РИНЦ: 1017542, ORCID: 0000-0002-5598-7784.

THE SYSTEM AND STRUCTURE OF LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES IN THE CONTEXT OF THE IMPLEMENTATION OF THE PRINCIPLE OF UNITY OF THE SYSTEM OF PUBLIC POWER AND THE TRANSFORMATION OF MUNICIPALITIES

Mazein A. V.¹

¹ Ural Institute of Management, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (66, 8 Marta St., Ekaterinburg, 620144, Russia)

² MIREA – Russian Technological University (78, Vernadsky Av., Moscow, 119454, Russia)

FOR CITATION:

Mazein, A. V. (2023). The system and structure of local self-government bodies in the context of the implementation of the principle of unity of the system of public power and the transformation of municipalities. *Municipality: Economics and Management*, (1), 56–67. <https://doi.org/10.22394/2304-3385-2023-1-56-67>.

ABSTRACT:

The relevance of the research topic is due to the amendments introduced in 2020 to the Constitution of Russia, which enshrine the principle of unity of the system of public power, as well as the revealed trend towards the consolidation of municipalities. This research is objectively necessary in the absence of unity in the idea of the system and structure of local self-government.

The purpose of the study is to form an up-to-date idea of the system and structure of local self-government bodies within the framework of a unified system of public authority.

The methodological base includes a content analysis of federal and regional legislation, as well as municipal legal acts in the context of a systematic approach to the studied relations. When formulating conclusions, the author relies on formal legal and comparative legal methods. The use of analogy provides an argumentation of the author's position.

The results of the study. In the process of analysis, the author revealed that the approach to determining the system and structure of local self-government bodies used in federal legislation differs from individual doctrinal ideas. Considering the established approach to the definition of the system and structure of executive authorities, the author suggests using it in the municipal context. Such an analogy will ensure the implementation of the principle of unity of the system of public power and will contribute to the harmonious integration of local self-government into a single system of public power. The author has determined that the system of local self-government bodies reflects an interconnected set of different types of local self-government bodies with independent competence to address issues of local importance within the framework of a unified system of public authority. The structure of the system of local self-government bodies reflects a specific set of bodies created in the municipality to address issues of local importance.

Conclusions. Applying the developed approach, the author defined the modern system and structure of local self-government bodies. The system determines the types of bodies that can be created (representative body, head, local administration, control and accounting body, other bodies, and officials). The structure reflecting the statics of the system determines their diversity in a particular municipality. The variety of names of local self-government bodies is demonstrated, it is noted which other bodies are created in practice. Some conclusions have been drawn that can be considered when implementing measures within the framework of the transformation of municipalities..

KEYWORDS: unity of public authority, system, structure, representative body, head of municipality, local administration, control and accounting body, consolidation of municipalities, financial indicators.

REFERENCES

- [1] ROSSINSKIY, B. V. (2022). Legislative support for the unity of executive bodies in the context of systems theory. *Actual Problems of Russian Law*, 17(9), 11–21. <https://doi.org/10.17803/1994-1471.2022.142.9.011-021>.
- [2] DMITRIEVA, YU. N. (2016). Territorial differentiation of indicators of population life quality (in Irkutsk region). *The Bulletin of Irkutsk State University. Series: Earth Sciences*, 17, 34–45. <https://elibrary.ru/wkbagf>.
- [3] KALAVRIY, T. YU., & ROMANOVA, E. V. (2022). Comparative analysis of the quality of life of the population of the Arctic zone of the Republic of Sakha (Yakutia). *The Arctic XXI Century. Humanities*, (4), 44–56. <https://doi.org/10.25587/SVFU.2022.55.96.004>.
- [4] Results of monitoring local budgets. Ministry of Finance of Russia. 2023. URL: https://minfin.gov.ru/ru/performance/regions/monitoring_results/Monitoring_local/results/ (retrieved 26.02.2023).
- [5] On the general principles of organizing local self-government in a unified system of public authority. Draft Law No. 40361-8. System for ensuring the legislative activity of the State Automated System "Lawmaking". 2023. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8> (retrieved 26.02.2023).
- [6] MATTISSON, O., & RAMBERG, U. (2015). Co-owned local government organisations: conditions for strategy development. *Financial Accountability & Management*, 31(3), 269–286. <https://doi.org/10.1111/faam.12057>.
- [7] COMAN, E. E. (2019). Local leaders and the distribution of central government funds: Evidence from 18 European democracies. *European Journal of Political Research*, 59(1), 206–225. <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12325>.
- [8] KOZHEVNIKOV, O. A. (2022). Local self-government bodies in the new structure of the unified system of public authority: issues of regulatory regulation. *Vestnik of Putilin Belgorod Law Institute of Ministry of the Interior of Russia*, (1), 69–73. <https://elibrary.ru/zexxju>.
- [9] GORB, V. G., VYDRIN, I. V., & KACHANOVA, E. A. (2019). Socio-economic quality indicators of the local self-government representative body activity. *Municipality: Economics and Management*, (2), 32–46. <https://elibrary.ru/suisrz>.
- [10] VLASOV, V. A., & STOMA, V. S. (2022). The content and purpose of the unified system of public power. *Agricultural and Land Law*, (2), 75–78. https://doi.org/10.47643/1815-1329_2022_2_75.
- [11] KOZHEVNIKOV, O. A., KOSTYUKOV, A. N., & LARICHEV, A. A. (2022). Unified system of public authority: debatable aspects of legal regulation. *Law Enforcement Review*, 6(3), 49–62. [https://doi.org/10.52468/2542-1514.2022.6\(3\).49-62](https://doi.org/10.52468/2542-1514.2022.6(3).49-62).
- [12] SHAYKHUTDINOVA, R. R. (2022). Constitutional and legal principle of unity of the system of public power in the Russian Federation: formation and development. *Courier of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)*, (6), 151–159. <https://doi.org/10.17803/2311-5998.2022.94.6.151-159>.
- [13] MALYY, A. F. (2020). On the legal content of the concept of public government. *State Power and Local Self-Government*, (7), 8–12. <https://doi.org/10.18572/1813-1247-2020-7-8-12>.
- [14] FASTOVICH, G. G., & SHITOVA, T. V. (2020). To the question of the efficiency of a unified system of public government. *Socio-Economic and Humanitarian Journal*, (4), 76–78. <https://doi.org/10.36718/2500-1825-2020-4-76-88>.
- [15] NURDIN, N., STOCKDALE, R., & SCHEEPERS, H. (2014). Coordination and cooperation in e-government: an Indonesian local e-government case. *The Electronic Journal of Information Systems in Developing Countries*, 61(1), 1–21. <https://doi.org/10.1002/j.1681-4835.2014.tb00432.x>.
- [16] CHEBOTAREV, G. N. (2020). Constitutional and legal mechanisms for forming a unified system of public power in the Russian Federation. *Russian Juridical Journal*, (6), 9–17. <https://doi.org/10.34076/2071-3797-2020-6-9-17>.
- [17] SHCHUKINA, T. V. (2019). Transformation of the public administration system in the Russian Federation: new strategies and directions for integration. Publishing and Printing Center "Nauchnaya kniga". <https://elibrary.ru/ywdcph>.
- [18] ELKINA, A. V., & FAYZULLIN, I. T. (2021). Local government as a form of public authority in decisions of the constitutional court of the Russian Federation. *Municipality: Economics and Management*, (1), 76–85. <https://doi.org/10.22394/2304-3385-2021-1-76-85>.
- [19] TKACHEVA, N. A. (2022). Local self-government bodies as a structural and functional element of a unified system public authorities in the Russian Federation. *Scientific Notes of V. I. Vernadsky Crimean Federal University. Juridical science*, 8(3), 170–180. <https://elibrary.ru/dbohkd>.
- [20] CHIKHLADZE, L. T., & GANINA, O. YU. (2023). Topical issues of improving local self-government bodies in the light of the constitutional reform in Russia. *Law & Legislation*, (2), 122–126. https://doi.org/10.56539/20733313_2023_2_122.
- [21] SOLOKHINA, K. S. (2017). Local self-government bodies: concept, structure, principles of organization and activity. *Synergy of Sciences*, (18), 1605–1618. <https://elibrary.ru/zxqtbf>.
- [22] BOGDANOV, A. A. (1929). *General organizational science (tectology)*. Kniga.
- [23] MALTSEV, A. N. (2018). Correlation of the concepts "structure" and "system" of authorities, their judicial interpretation and application in local self-government. In A. A. Osipov, A. V. Dakhin, & A. A. Khalin (Eds.), *Applied research in the field of regional strategic discourse in modern Russia. The main results of scientific work at the Nizhny Novgorod Institute of Management in 2017* (pp. 142–147). Nizhny Novgorod Institute of Management – branch of RANEP. <https://elibrary.ru/zitwdj>.
- [24] MEHREN, R., REMPFLE, A., BUCHHOLZ, J., HARTIG, J., & ULRICH-RIEDHAMMER, E. M. (2017). System competence modelling: Theoretical foundation and empirical validation of a model involving natural, social and human-environment systems. *Journal of Research in Science Teaching*, 55(5), 685–711. <https://doi.org/10.1002/tea.21436>.
- [25] REUTOV, V. P. (2002). *Functional nature of the legal system*. Perm State National Research University. <https://elibrary.ru/sxaben>.
- [26] KOLESNIKOV, A. V. (2022). *Local self-government bodies in the unified system of public authority: organizational aspects*. Saratov State Law Academy. <https://elibrary.ru/wejpcd>.
- [27] TIKHALEVA, E. YU. (2013). Constitutional and legal regulation of the system of local governments (Publication No. 01006767243) [Advanced Doctor's degree dissertation]. Russian State Library.
- [28] KOKOTOV, A. N. (2016). On the system and structure of local self-government. *State Power and Local Self-Government*, (3), 3–7. <https://elibrary.ru/vodrut>.
- [29] BACHILO, I. L. (1984). *Organization of Soviet state administration: legal problems*. Nauka.
- [30] TOTYSHEV, D. S. (2018). The problem of definition and the essence of the concepts of "system" and "structure" of local governments. *Bulletin of Chelyabinsk State University. Series: Law*, 3(2), 130–133. <https://elibrary.ru/uypqhk>.

- [31] **BEZZHANOVA, T. E.** (2011). The structure of local governments: issues of theory and practice (on the example of the Republic of Dagestan). *Constitutional and Municipal Law*, (5), 68–71. <https://elibrary.ru/nwatvt>.
- [32] **VYDRIN, I. V.** (1998). *Local self-government in the Russian Federation: from idea to practice (constitutional and legal aspect)*.
- [33] **KOLESIKOV, A. V.** (2020). Modern interpretation of the terms "system" and "structure" for local self-government authorities. *Administrative law and process*, (3), 13–16. <https://doi.org/10.18572/2071-1166-2020-3-13-16>.
- [34] **YAVKIN, S. S.** (2016). Concept and essence of local government structures. *State Power and Local Self-Government*, (12), 24–27. <https://elibrary.ru/xhnmssl>.
- [35] **TEPLYAKOV, I. I.** (2019). Issues of local importance as a subject of jurisdiction of local governments: history, theory, practice (Publication No. 01008585333) [Advanced Doctor's degree dissertation, Kazan (Volga region) Federal University]. Russian State Library.
- [36] **OSTAPETS, O. G., & KARNOMAZOVA, A. A.** (2020). Representative body in the local authority system. *Actual Problems of our Time: Science and Society*, (2), 3–8. <https://elibrary.ru/kqfnra>.
- [37] **SELYUTINA, E. N., TIKHALEVA, E. YU., & KHOLODOV, V. A.** (2016). The municipality head in the system of local authorities: modern development trends. *Municipal Service: Legal Issues*, (1), 15–18. <https://elibrary.ru/vmbqzt>.
- [38] **KULICHKOV, A. S.** (2013). Executive and administrative bodies of local self-government in the system of municipal government. *Administrative and Municipal Law*, (10), 948–953. <https://elibrary.ru/rerujh>.
- [39] **BERGE, D. M., & TORSTEINSEN, H.** (2021). Corporatization in local government: Promoting cultural differentiation and hybridity? *Public Administration*, 100(2), 273–290. <https://doi.org/10.1111/padm.12737>.

AUTHORS' INFORMATION:

Artem V. Mazein – Ph.D. of Juridical Sciences; Ural Institute of Management, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (66, 8 Marta St., Ekaterinburg, 620144, Russia); MIREA – Russian Technological University (78, Vernadsky Av., Moscow, 119454, Russia); artemmazein@mail.ru. RSCI AuthorID: 1017542, ORCID: 0000-0002-5598-7784.

ФОРМИРОВАНИЕ ПРАВОСОЗНАНИЯ СТУДЕНЧЕСКОЙ МОЛОДЕЖИ

Кох И. А.¹, Шабаршин Н. А.¹

¹ Уральский институт управления, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (620144, Россия, Екатеринбург, ул. 8 Марта, 66)

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ:

Кох И. А., Шабаршин Н. А. Формирование правосознания студенческой молодежи // Муниципалитет: экономика и управление. 2023. № 1. С. 68–75. EDN WNJPCQ.

АННОТАЦИЯ:

В статье рассматриваются актуальные вопросы состояния и формирования правового сознания российской студенческой молодежи. Проблемы исследования и формирования правосознания студенческой молодежи является одной из острых и ключевых проблем современного российского общества. Исследование правосознания, его генезиса и развития, драматических трансформаций является одним из наиболее актуальных направлений в современной отечественной социологии права. Задача состоит в том, чтобы изучать особенности правовой социализации различных социально-демографических групп в российском обществе. Важнейшей социальной группой является молодежь, поскольку от её правового сознания зависит успех утверждения обновленной правовой системы российского общества, формирование действительно правового государства в условиях становления новой институциональной системы государства. Закрепление институциональных преобразований требуют радикальную трансформацию правосознания всех членов общества, утверждение соответствующего правосознания большинства российских граждан, новых правовых ценностей, правовых ценностей и установок, устойчивых ориентаций на соблюдение закона и правомерное поведение.

Методологической основой нашего исследования стали теории советских и российских правоведов. Для исследования состояния правосознания студенческой молодежи нами в октябре 2022 года был проведен массовый социологический опрос. В качестве объекта исследования выступают студенты города Екатеринбурга в возрасте от 18 до 25 лет. Выборка пропорциональна полу и возрасту.

В статье анализируются теоретические исследования правосознания российских социологов и философов, представлены результаты авторского социологического исследования состояния и содержания правосознания студенческой молодежи на основе высших учебных заведений города Екатеринбурга. Отмечается необходимость преодоления правового нигилизма и повышения правовой грамотности молодежи. Это особенно важно в период трансформации российского общества, которая характеризуется не только позитивными процессами, преобразованиями всех сфер социально-экономического и политического устройства, но и распространением таких явлений, как правового цинизма, нигилизма и аномии, изменением ценностных ориентаций и социально-психологических установок молодежи, в том числе и студентов. Сформулированы выводы, определены пути и возможности совершенствования правовой культуры студенческой молодежи.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: право, правосознание, молодежь, правовая культура, правовое просвещение, правовая социализация.

Введение

Правосознание определяется как форма общественного сознания, которая отражает понимание и восприятие населением действующих правовых норм, их назначения в обществе, а также отношение человека к законам. Правосознание отражает динамику изменений правовых норм в обществе или исторического периода, в свою очередь, определяет поведение субъектов права. Так, в частности,

советский и российский правовед Н. Н. Вопленко утверждает, что «правосознание есть форма идейно-психологического отражения и освоения правовой действительности через систему нормативно-оценочных представлений и суждений людей о природе и закономерностях правовых явлений» [1, 13].

В зависимости от уровня правосознания общества, социальных групп, слоев или каждого человека обуславливается эффективность правового

регулирования механизмов действия права. Взаимосвязь права и правосознания проявляется себя в правовых традициях народа, формирующихся на протяжении всей исторической жизни общества, протекающей по определенным нормативным предписаниям, имеющим всеобщий для той или иной социальной общности характер.

Целью исследования является изучение представлений молодежи в области прав и свобод человека, оценка уровня правосознания студенческой молодежи, а также особенностей отношения студентов к праву.

Правосознание молодежи в научной литературе

Вопросы правосознания нашли отражение в работах российских и советских исследователей. Заметный вклад в данную область внесли такие исследователи как И. А. Ильин, Э. Ю. Соловьев, В. Н. Кудрявцев, С. С. Алексеев и многие другие. Так, философ И. А. Ильин охарактеризовал правосознание как особое рода инстинктивное правовое чувство, в котором человек утверждает свою собственную духовную и призывает духовность других людей. В его рассуждениях раскрываются особенности правосознания человека в условиях общества, в котором каждый – осознанно или нет – обязан считаться с правами других людей, определять свое поведение исходя из их интересов. Исходя из этого, Ильиным выделяются основные аксиомы правосознания, которые закладывают человеку знания о самостоятельности, свободе, совместности, взаимности и солидарности, духовной воле: чувстве духовного достоинства, способности к самообязыванию и самоуправлению, взаимном уважении и доверии людей друг к другу [2]. Другой авторитетный русский философ Э. Ю. Соловьев определял правосознание как «ориентацию на идеал правового государства», которая имеет этически безусловный характер и определяет практическое поведение человека как гражданина. Соловьев сопоставляет правовое сознание с моральным сознанием, которое также стремится к идеальным эталонам нравственного поведения [3]. В своих работах С. С. Алексеев писал, что правосознание (правовая идеология) является субъективным явлением, состоящим из представлений индивидов о праве, о самом феномене права. По сути, правосознание определяется правовой системой государства, в рамках которой человек выстраивает понимание права, его отношение к нему [4]. Советский ученый В. Н. Кудрявцев писал, что «правосознание» состоит из негативного или позитивного представлений о социальных группах, с помощью которых государство в известной мере способно влиять на поведение гражданина, его симпатии и антипатии [5].

Из исследований последних лет, относящиеся к данной теме, стоит назвать работы В. А. Александрова, Е. А. Белканова, В. Б. Гончарова, В. Н. Де-

мидова, В. В. Кожевникова, М. И. Марченко, Н. И. Матузова, А. П. Семитко, В. А. Туманова и др. В них содержится обстоятельный анализ актуальных проблем правосознания, отмечаются недостатки и содержатся рекомендации по совершенствованию правового образования и воспитания молодежи. Хотя в них анализ правосознания проведен объективно и свободен от идеологических подходов, однако предлагаемые меры часто дискусионны и не могут быть безоговорочно приняты.

Особое внимание в исследованиях правового сознания уделяется молодежи. Следует принимать во внимание, что студенчество – большая специфическая социально-демографическая группа. В российских вузах на начало 2021/2022 учебного года обучалось порядка 4,22 млн. студентов (по данным РИА Новости со ссылкой на вице-преьера Д. Чернышенко от 8 авг. 2022 г.). Студенчество рассматривается как резерв повышения качества специалистов для всех сфер жизнедеятельности общества, однако обладает как конструктивным, так и разрушительным потенциалом в зависимости от уровня своего правосознания.

Молодежь как демографическая группа общества является самостоятельным, но не сформировавшимся субъектом правовых отношений, эмоции и чувства которого принимают непосредственное участие в их развитии и совершенствовании [6]. Ключевое значение в формировании правосознания играет воспитание в семьях, образовательных организациях и других социальных институтах, которые закладывают основополагающие компоненты правового сознания. Не стоит забывать и о влиянии результатов деятельности государственных и муниципальных органов власти и управления, активных общественно-политических организаций и иных общественных объединений и движений. Молодое поколение в процессе правовой социализации усваивает основные нормы, правила правового поведения и в силу своего демографического положения стремится адаптироваться к ним для удовлетворения своих потребностей. Специфика молодежного сознания формируется под влиянием разрыва между теоретическими понятиями и практическим опытом. Этим объясняется противоречивость правовых взглядов и представлений молодежи, их общественных действий и форм восприятия окружающей действительности.

С ускоренным развитием современных общественных процессов молодежь становится более активным субъектом общественных отношений. В сознании молодежи отражаются как общие теоретические положения, идеи, взгляды и представления, а так и реальные процессы, происходящие в социально-правовой сфере. Динамика социальных изменений и потребность в мобильной модификации социальных нормативов не соответствует консервативной природе ценностей сознания, при этом позволяя молодежи использовать

провозглашенные принципы свободы человека для удовлетворения личных интересов [7].

При рассмотрении российской исторической реальности можно говорить о коренных изменениях всей системы ценностей в условиях ускорения ритма жизни. Демократизация политической системы в нашей стране в 90-ые годы выявили новые проблемные стороны в области воспитания и формирования нового правосознания, что остается актуальным и в современном российском обществе [8]. Заимствование западных общественно-политических институтов и воспитательно-образовательных форм привели к конфликту между официально устоявшимися политическими нормами и западными ценностями в лице сформированного противоречивого молодежного правового сознания. В течение последних лет заметно усиливаются меры воспитательного воздействия на молодежное сознание через образовательные системы, государственные учреждения и общественные движения по формированию правовых знаний. Однако иногда наблюдаются противоречивые результаты этих усилий, что не позволяет молодежи сформировать необходимые правовые установки и поведение [9].

Особенностями правового сознания студенческой молодежи являются комплексное воздействие информационных, оценочных, когнитивных и регулятивных факторов формирования правосознания. Воздействие этих факторов в настоящее время носит зачастую хаотичный характер, что приводит к формированию деформированного правосознания у молодежи. Это положение усугубляется отсутствием обязательных специализированных правовых образовательных программ в учебных заведениях и в средствах массовой информации, программ правового просвещения в информационной среде посредством интернета, с использованием социальных сетей. Устранение недостатков системы формирования правового сознания молодежи и усиление правового просвещения связано с усовершенствованием существующей системы правового воспитания студентов как юридических, так и не юридических специальностей. Правовому образованию и воспитанию необходимо придать содержательный, конкретный и целенаправленный характер. Кроме того, формирование правосознания студентов не будет эффективным без вовлечения их в различные виды общественной деятельности. Последовательное и постоянное участие студентов в общественной работе является важнейшим условием формирования правосознания студентов, развития их гражданственности и общественной активности.

В этом плане можно полностью согласиться с П. С. Самыгиным, который утверждает: «В идеале, правовое просвещение должно осуществляться таким образом, чтобы абсолютное большинство студенческой молодежи было ориентировано на

Таблица 1 — Результаты опроса «Какой документ, по Вашему мнению, является основополагающим источником прав человека и гражданина?»

| Варианты ответа | Доля, в % |
|---|--------------|
| Конституция РФ | 80,0 |
| Гражданский Кодекс | 17,0 |
| Уголовный Кодекс | 1,5 |
| Федеральные законы | 1,0 |
| Всеобщая декларация прав человека 1948 г. | 0,5 |
| Указы Президента | 0,0 |
| Всего: | 100,0 |

социально-активное поведение, основанное на глубоком осознании обоснованности, справедливости, целесообразности норм права, и предполагающее активную деятельность лица по обеспечению правопорядка и пресечения правонарушений» [10, с. 475].

Е. А. Певцова подчеркивает, что в российском обществе важнейшим направлением правового образования должно быть преодоление правового нигилизма, формирование уважительного отношения молодежи к праву, закону, ответственность за свои поступки [11]. Поэтому «приоритетная задача, стоящая перед высшими учебными заведениями на сегодняшний день, – считает, – сформировать высокий уровень правовой культуры студенческой молодежи» [12, с. 5].

Исследование правосознания студенческой молодежи

Для исследования состояния правосознания студенческой молодежи нами в октябре 2022 года был проведен массовый социологический опрос студентов города Екатеринбурга в возрасте от 18 до 25 лет.

Прежде всего, нас интересовало знание Конституции РФ. На вопрос: «По вашему мнению, какой документ является основополагающим источником прав человека и гражданина?» – подавляющее большинство студентов (80 % опрошенных) указали «Конституцию РФ», 17 % выбрали «Гражданский Кодекс», остальные 3 % отметили «Федеральные законы», «Уголовный Кодекс» и «Всеобщую декларацию прав человека 1948 года» (таблица 1). Это показывает довольно высокий уровень осведомленности студентов о высшем нормативно-правовом акте Российской Федерации, необходимость восприятия которого закладывается в обучающих программах в школах и других образовательных учреждений России.

Для формирования правосознания человека большое значение имеет знание законодательства. Представление об этом дают ответы студентов на вопрос о знаниях в области Уголовного кодекса Российской Федерации (рис. 1).

Как показало исследование, большинство студентов верно рассматривают «распространение наркотиков», «подделку документов», «вымога-

Таблица 2 — Результаты опроса «Как Вы считаете, какие законы надо выполнять?»

| Варианты ответа | Доля, в % |
|---|--------------|
| Надо безусловно исполнять все законы | 82,0 |
| Только те, которые справедливы | 11,5 |
| Только те, которые способствуют реализации моих интересов | 3,0 |
| Только те, которые признаются большинством | 2,0 |
| Другие | 1,5 |
| Всего: | 100,0 |

тельство» как уголовно наказуемые деяния. Мы можем это объяснить тем, что данные виды нарушения часто встречаются в новостях различных источников СМИ, в том числе государственных каналов вещания и газет. Примечательно, что «хулиганство» (24,5 %) в меньшей мере рассматривается как уголовно наказуемое деяние среди респондентов, а объект административного правонарушения – «употребление наркотиков» (56,5 %) – больше половины студентов относят к уголовному наказанию, что иллюстрирует недостаточную степень осведомленности молодежи в ответственности за хулиганство, при этом, возможно, соотнося его с областью административного правонарушения, и излишне завышенные представления об употреблении наркотических средств, соотнося данное нарушение с Уголовным кодексом.

Показателем уровня правосознания молодежи является правовая культура. О правовой культуре красноречиво свидетельствуют мнения студенческой молодежи об отношении к законодательству, необходимости выполнять законы (таблица 2).

Полученные данные в целом демонстрируют относительно высокую правовую культуру молодежного правосознания по отношению к законо-



Рис. 1. Результаты опроса «Какие из перечисленных правонарушений уголовно наказуемы?» (можно было выбрать несколько вариантов ответа).

дательству, что является необходимым условием для устойчивого функционирования государственно-правовой системы. Тем не менее заметим, что десятая часть опрошенных (11,5 %) считает необходимым выполнение только справедливых законов. Это выражает противоречивое состояние отношения к нормативно-правовым актам, при котором молодое поколение, исходя из субъективных представлений о справедливости с возможной опорой на мнения общественно-политических движений или иные общественные организации, не признают безусловную значимость норм права. Что же следует предпринять для повышения правовой культуры молодежи? Мнения по этому вопросу представлены на рисунке 2.

Как показывают вышеприведенные результаты, наибольшее количество студентов считают необходимым публиковать больше материалов о правовых вопросах в средствах массовой информации для повышения правовой культуры среди молодежи (77,5 %). Это может быть объяснено тем, что в условиях современного общества цифровой способ передачи информации включает в себя быструю и простую форму, которая доносится до широких масс населения, особенно до молодежи, большая часть которой предпочитает цифровые средства общения. Также стоит упомянуть «службу юридической консультации для студентов» (54 %), что показывает возможное стремление респондентов к приобретению информации напрямую или информационно (современные технологические условия позволяют открыть специализированную службу на основе онлайн-платформы) у человека, непосредственно работающего в юридическом секторе и способного разрешить жизненную ситуацию, при этом не требующего оплаты своего труда. При этом важно, какие именно знания хотели бы получить молодые люди. Данные на рисунке 3 показывают большое стремление молодежи к широкому спектру правовых знаний.

Согласно результатам, представленным на рисунке 3, больше половины респондентов желают получить знания из области гражданского права (74,5 %), уголовного права (69,5 %), защиты прав потребителей (66 %) и административного права (58 %). Возможной причиной столь высоких по-

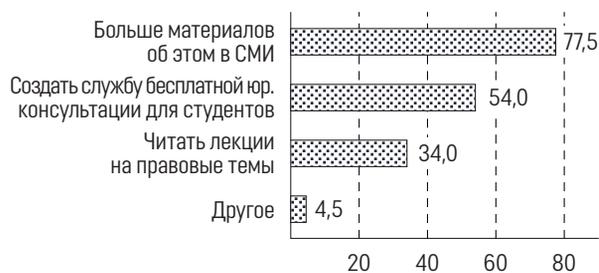


Рис. 2. Результаты опроса «Что Вы считаете необходимым для повышения правовой культуры молодежи?» (можно было выбрать несколько вариантов ответа).

Таблица 3 — Результаты опроса «Как Вы думаете, почему люди нарушают законы?»

| Варианты ответа | Доля, в % |
|---|--------------|
| Желают реализовать себя любыми средствами и способами | 49,5 |
| Нарушают законы, потому что их не знают | 28,5 |
| По случайному стечению обстоятельств | 13,0 |
| Все варианты ответов верны | 5,0 |
| Другие | 4,0 |
| Всего: | 100,0 |

требностей в разносторонних разделах нормативно-правовой базы может быть недостаток в фундаментальных правовых знаниях в условиях противоречивости социально-политических и идеологических процессов в России с начала 90-ых годов. Вместе с тем эти данные свидетельствуют о выраженной высокой потребности студенческой молодежи в правовых знаниях. Одним из актуальных направлений повышения правовой грамотности молодежи является повышение знания конституционных обязанностей граждан Российской Федерации, а также основ демократического государственного устройства.

Данные таблицы 3 показывают, что около половины опрошенных студентов рассматривают в качестве причины нарушения закона желание правонарушителя «реализовывать себя любыми средствами и способами» (49,5 %). Это напрямую иллюстрирует значительную часть правовой культуры, в которой заложены представления о нарушениях законодательства посредством скорости реализации своего творческого, экономического (предпринимательского) или иного потенциала. В качестве конкретики можно отметить, что быстрое достижение высоких результатов, особенно экономических, ассоциируется у молодежи с использованием обхода законодательной базы, то есть непосредственного теневого нарушения, например, скрытие части имущества от налогообложения, использование возможностей экономических и/или политических связей и многое другое.

Полученные данные (таблица 4) в целом демонстрируют сравнительную удовлетворенность мо-

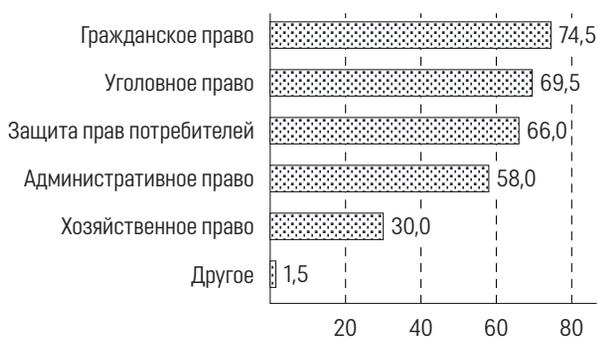


Рис. 3. Результаты опроса «В каких областях права Вы хотели бы получить дополнительные знания?» (можно было выбрать несколько вариантов ответа).

Таблица 4 — Результаты опроса «Удовлетворены ли Вы существующим законодательством?»

| Варианты ответа | Доля, в % |
|--------------------------------|--------------|
| Скорее удовлетворен, чем нет | 48,0 |
| Да, удовлетворен | 16,5 |
| Нет, не удовлетворен | 14,0 |
| Скорее не удовлетворен, чем да | 11,0 |
| Затрудняюсь ответить | 10,5 |
| Всего: | 100,0 |

лодого поколения в существующем законодательстве. Это может иллюстрировать противоречивость восприятия молодежью нормативно-правовой базы: мы можем рассмотреть это как с точки зрения адекватного понимания и относительного поддержания государственно-правовых основ, так и с точки зрения низкого или среднего уровня правовых знаний, основанных на безоговорочном или частичном доверии органам государственной власти, государственным СМИ и/или общесемейным политическим воззрениям, установкам.

Исходя из результатов исследования (рисунок 4), мы видим, что для защиты своих прав больше половины опрошенных студентов предпочитают обратиться в полицию (66,5 %), к адвокату (57 %) и в суд (52,5 %). Это показывает высокую степень доверия молодежи к системе правоохранительных органов как к системе, напрямую связанной с исполнением и обеспечением функционирования закона. Особенно стоит, что студенты в меньшей степени голосовали за вариант обращения «в криминальные структуры» (2,5 %), что говорит о фактическом отсутствии в сознании молодежи авторитета противозаконных организаций, которые активно действовали в условиях 90-х годов в России.

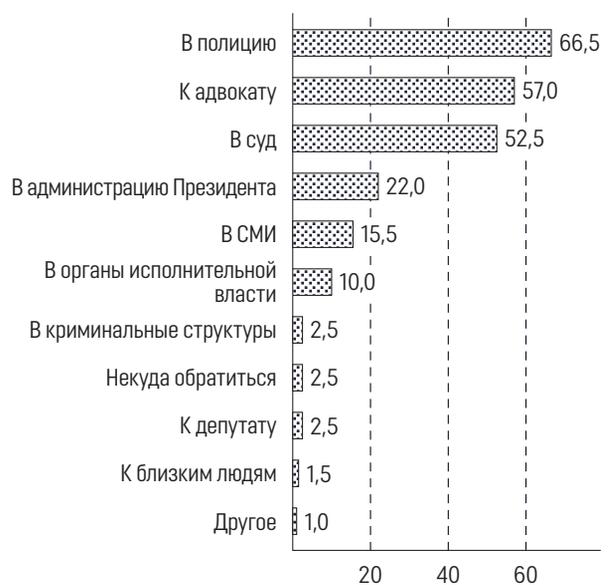


Рис. 4. Результаты опроса «Что необходимо сделать для защиты своих прав?» (можно было выбрать несколько вариантов ответа).

Таблица 5 — Результаты опроса «Что необходимо сделать, чтобы повысить уровень правовой культуры?»

| Варианты ответа | Доля, в % |
|---|--------------|
| Увеличить свою социальную защищенность | 69,5 |
| Расширить свой кругозор | 11,5 |
| Пригодиться в будущей жизни | 10,5 |
| Научиться обходить законы, препятствующие реализации моих интересов | 6,0 |
| Другое | 2,5 |
| Всего: | 100,0 |

Результаты опроса показали (таблица 5), что большинство соотносят высокий уровень правовой культуры с высокой социальной защищенностью (69,5 %). Возможное объяснение подобного выбора заключается в распространении низкого уровня правовой грамотности, которая позволяет индивидам использовать отсутствие правовых знаний широких масс населения, социальных групп или отдельных людей для личных целей.

Выводы и заключение

Подводя итог результатам исследовательской работы, мы можем сделать несколько выводов о состоянии правового сознания российской студенческой молодежи вузов города Екатеринбурга. Вопреки распространенному мнению, что правосознание населения находится на таком низком уровне, что оно слабо выполняет свои функции – познавательную (уровень правовых знаний), оценочную (отношение к праву) и регулятивную (правовое поведение), – можно констатировать, что молодежь обладает относительно хорошими знаниями в области российского законодательства.

Прежде всего, стоит отметить, что молодые люди, в целом, знакомы с основополагающими принципами функционирования органов государственной власти и высшим нормативно-правовым документом, определяющим их права и свободы как граждан Российской Федерации. Более того, статистика показывает сравнительную удовлетворенность молодежи существующим законодательством. Большинство из них готово опираться на ключевые правоохранительные органы, такие как полиция и суд, для обеспечения своих прав и свобод. Это иллюстрирует слабовыраженный характер присутствия образа криминальных структур в современном обществе, что присутствовало в характере правовой культуры у поколения 90-х годов. Однако у современной молодежи мы можем заметить зарождающееся состояние аномии правового сознания, при котором распространены субъективные точки зрения на категории справедливости настоящего законодательства. В то же время мы можем заметить, что молодежь не имеет должных фундаментальных правовых знаний. Незнание законодательства приводит к тому, что нынешнее поколение может быть неспособно к правильному соотнесению вида правонарушения с соответствующим уровнем правонарушения. Однако вместе с тем, молодежь стремится расширить свои знания для адекватного восприятия законодательства Российской Федерации, что при систематическом развитии государственных воспитательных стандартов с основой на образовательные учреждения и массово-коммуникативное воздействие через СМИ и интернет может способствовать своевременному преодолению существующих аномичных явлений в обществе. ■

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

- [1] **Вопленко Н. Н.** Правосознание и правовая культура : учебное пособие. Волгоград : Волгоградский государственный университет, 2000. 52 с. EDN SUPDAN.
- [2] **Ильин И. А.** О сущности правосознания. М. : «Рарог», 1993. 235 с.
- [3] **Соловьев З. Ю.** Правовой нигилизм и гуманистический смысл права // [contentid=23009023]Квинтэссенция: Философский альманах[/contentid] : сборник статей / под ред. В. И. Мудрага, В. И. Усанова. М. : Издательство политической литературы, 1990. С. 162-235. EDN TSLDXP.
- [4] **Алексеев С. С.** Теория права : учебник. М. : Издательство «БЕК», 1995. 320 с. EDN RLSTNL.
- [5] **Кудрявцев В. Н.** Правовое поведение: норма и патология : монография. М. : МАИК «Наука/Интерпериодика», 1982. 267 с. EDN ZGVXKT.
- [6] **Жигулин А. А.** Правовое сознание молодежи // *Территория науки*. 2016. № 1. С. 31-35. EDN VSZMLR.
- [7] **Ковалев И. А.** Противоречия в правовом сознании эпохи глобализации: социально-философский аспект // *Фундаментальные исследования*. 2014. № 5-3. С. 653-657. EDN SCDPXX.
- [8] **Маздогова З. З., Машекуашева М. Х., Шагапсоева М. Х.** Антитезисы экстремистской морали // *Теория и практика общественного развития*. 2014. № 12. С. 150-152. EDN SNWQLT.
- [9] **Жидяева Е. С., Самыгин П. С., Самыгин С. И.** Особенности формирования правосознания учащейся молодежи в современном российском обществе // *Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки*. 2015. № 3-1. С. 69-73. EDN TQLFJJ.
- [10] **Самыгин П. С., Самыгина Л. В.** Просветительская деятельность в области права как фактор формирования правовой культуры студенчества в современной России // *А-фактор: научные исследования и разработки (гуманитарные науки)*. 2018. № 4. С. 14. EDN VQFUMA.
- [11] **Певцова Е. А.** Академия правовой культуры детей и молодежи – инновационное звено формирования правовой России // *Вестник Академии правовой культуры детей и молодежи*. 2012. № 3. С. 5.
- [12] **Лоханова Г. М.** Формирование правосознания и правовое воспитание студенческой молодежи (региональный аспект) // *Правовая культура*. 2015. № 1 (20). С. 59-65. EDN TLIUSD.
- [13] **Самыгин П. С., Попов М. Ю., Самыгин С. И.** Правовая социализация молодежи в условиях кризисного состояния современного российского общества // *Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Социология*. 2016. Т. 16, № 2. С. 295-303. EDN YHQLDN.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ:

Кох Иван Адамович – доктор социологических наук, профессор; Уральский институт управления, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (620144, Россия, Екатеринбург, ул. 8 Марта, 66); kia4@mail.ru. AuthorID РИНЦ: 532417, ORCID: 0000-0002-7291-3015, ScopusID: 57215963572.

Шабаршин Никита Алексеевич – Уральский институт управления, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (620144, Россия, Екатеринбург, ул. 8 Марта, 66); lifreairsacrif365@gmail.com.

FORMATION OF LEGAL AWARENESS OF STUDENTS

Kokh I. A.¹, Shabarshin N. A.¹

¹ Ural Institute of Management, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (66, 8 Marta St., Ekaterinburg, 620144, Russia)

FOR CITATION:

Kokh, I. A., & Shabarshin, N. A. (2023). Formation of legal awareness of students. *Municipality: Economics and Management*, (1), 68–75. <https://doi.org/10.22394/2304-3385-2023-1-68-75>.

ABSTRACT:

The article deals with topical issues of the state and formation of legal consciousness of the Russian student youth. The problems of research and formation of the legal consciousness of students is one of the acute and key problems of modern Russian society. The study of legal consciousness, its genesis and development, dramatic transformations is one of the most relevant areas in the modern Russian sociology of law. The task is to study the peculiarities of legal socialization of various socio-demographic groups in Russian society. The most important social group is the youth, since the success of the approval of the updated legal system of Russian society, the formation of a truly legal state in the conditions of the formation of a new institutional system of the state depends on the legal consciousness of the youth. The consolidation of institutional transformations requires a radical transformation of the legal consciousness of all members of society, the approval of the corresponding legal consciousness of the majority of Russian citizens, new legal values, legal values and attitudes, stable orientations to compliance with the law and lawful behavior.

The methodological basis of our research is the theories of Soviet and Russian jurists. To study the state of legal awareness of students, we conducted a mass sociological survey in October 2022. The object of the study is students of the city of Yekaterinburg aged from 18 to 25 years. The sample is proportional by gender and age.

The article analyzes theoretical studies of the legal consciousness of Russian sociologists and philosophers, presents the results of the author's sociological study of the state and content of the legal consciousness of students based on higher educational institutions of the city of Yekaterinburg. The need to overcome legal nihilism and increase legal literacy of young people is noted. This is especially important during the transformation of Russian society, which is characterized not only by positive processes, transformations of all spheres of socio-economic and political structure, but also by the spread of such phenomena as legal cynicism, nihilism and anomie, changes in value orientations and socio-psychological attitudes of young people, including students. Conclusions are formulated and ways and opportunities of improving the legal culture of students are identified.

KEYWORDS: law, legal awareness, youth, legal culture, legal education, legal socialization.

REFERENCES

- [1] **VOPLINKO, N. N.** (2000). *Legal consciousness and legal culture*. <https://elibrary.ru/supdan>.
- [2] **ILIN, I. A.** (1993). *On the essence of legal consciousness*. Rarog.
- [3] **SOLOVEV, E. Yu.** (1990). Legal nihilism and the humanistic meaning of law. In V. I. Mudragey, & V. I. Usanov (Eds.), *Quintessence: Philosophical Almanac* (pp. 162-235). Publishing house of political literature. <https://elibrary.ru/tsldxp>.
- [4] **ALEKSEEV, S.S.** (1995). *Theory of law*. "BEK" Publishing House. <https://elibrary.ru/r1stnl>.
- [5] **KUDRYAVTSEV, V. N.** (1982). *Legal behavior: norm and pathology*. MAIK «Nauka/Interperiodika». <https://elibrary.ru/zgvxkt>.
- [6] **ZHIGULIN, A. A.** (2016). Legal consciousness of youth. *Territory of Science*, (1), pp. 31-35. <https://elibrary.ru/vszmlr>.
- [7] **KOVALEV, I. A.** (2014). Contradictions in legal consciousness in the

- age of globalization: social and philosophical aspects. *Fundamental Research*, (5-3), pp. 653-657. <https://elibrary.ru/scdpxx>.
- [8] MAZDOGOVA, Z. Z., MASHEKUASHEVA, M. KH., & SHKHAGAPSOEVA, M. KH. (2014). Antitheses of extremist morality. *Theory and Practice of Social Development*, (12), pp. 150-152. <https://elibrary.ru/snwqlt>.
- [9] ZHIDYAeva, E. S., SAMYGIN, P. S., & SAMYGIN, S. I. (2015). Features of the formation of the legal consciousness of young students in modern Russian society. *Humanitarian, Social, and Economic Sciences*, (3-1), pp. 69-73. <https://elibrary.ru/tqlfjj>.
- [10] SAMYGIN, P. S., & SAMYGINA, L. V. (2018). Educational activities in the law sphere as the factor of formation of legal culture of modern Russian students. *A-factor: Research and Development (Humanities)*, (4), Article 14. <https://elibrary.ru/vqfuma>.
- [11] PEVTSOVA, E. A. (2012). The Academy of Legal Culture of Children and Youth is an innovative link in the formation of legal Russia. *Bulletin of the Academy of Legal Culture of Children and Youth*, (3), Article 5.
- [12] LOKHONOVA, G. M. (2015). Formation of sense of justice and legal education of students (regional aspect). *The Legal Culture*, (1), pp. 59-65. <https://elibrary.ru/tliugd>.
- [13] SAMYGIN, P. S., POPOV, M. YU., & SAMYGIN, S. I. (2016). Legal socialization of the youth under the crisis conditions of the contemporary Russian society. *RUDN Journal of Sociology*, 16(2), pp. 295-303. <https://elibrary.ru/yhqldn>.

AUTHORS' INFORMATION:

Ivan A. Kokh – Advanced Doctor in Sociological Sciences, Full Professor; Ural Institute of Management, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (66, 8 Marta St., Ekaterinburg, 620144, Russia); kia4@mail.ru. RSCI AuthorID: 532417, ORCID: 0000-0002-7291-3015, ScopusID: 57215963572.

Nikita A. Shabarshin – Ural Institute of Management, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (66, 8 Marta St., Ekaterinburg, 620144, Russia); lifreairsacrif365@gmail.com.