

# УРАЛЬСКИЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ОКРУГ – ЭТО УНИКАЛЬНАЯ КОНЦЕНТРАЦИЯ РЕСУРСНОГО И ПРОИЗВОДСТВЕННОГО ПОТЕНЦИАЛА, ВЫСОКАЯ ИНТЕНСИВНОСТЬ ДЕЛОВОЙ, КУЛЬТУРНОЙ, ОБЩЕСТВЕННО-ПОЛИТИЧЕСКОЙ ЖИЗНИ, СРАВНИМАЯ СО СТОЛИЧНОЙ

Якушев В. В.<sup>1</sup>, Гуцин О. В.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Администрация Президента Российской Федерации (103132, Россия, Москва, Старая площадь, 4, стр. 1)

<sup>2</sup> Уральский институт управления, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (620144, Россия, Екатеринбург, ул. 8 Марта, 66)

## ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ:

Якушев В. В., Гуцин О. В. Уральский федеральный округ – это уникальная концентрация ресурсного и производственного потенциала, высокая интенсивность деловой, культурной, общественно-политической жизни, сравнимая со столичной // Муниципалитет: экономика и управление. 2023. № 2. С. 6–9. EDN UIZPOS.

### Уважаемые читатели!

Редакция журнала «Муниципалитет: экономика и управление» имеет честь представить нашего высокого гостя – полномочного представителя Президента Российской Федерации в Уральском федеральном округе **Владимира Владимировича Якушева**. Несмотря на занятость, Владимир Владимирович нашел возможность ответить на редакционные вопросы в беседе с директором Уральского института управления Президентской академии Олегом Васильевичем Гуциным.

**Официальная справка.** В. В. Якушев родился 14 июня 1968 г. в городе Нефтекамске (ныне Республика Башкортостан), хотя значительная часть его детства, а также юность прошли в городе Надыме Ямало-Ненецкого автономного округа. В 1985 г. поступил в Псковский филиал Ленинградского политехнического института. По окончании первого курса служил в рядах Советской Армии. В 1993 г. В. В. Якушев окончил Тюменский государственный университет по специальности «Правоведение» и в течение нескольких лет успешно работал в банковском секторе экономики.

В последующем трудовая деятельность Владимира Владимировича связана с органами власти. В период с 2001 по 2005 гг. – вице-губернатор Тюменской области. С ноября 2005 г. по май 2018 г. В. В. Якушев трижды становился губернатором Тюменской области. В течение двух лет трудился в должности министра строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации. С ноября 2020 г. по настоящее время – полпред главы Российского государства на Урале.



**Олег Гуцин:** Уважаемый Владимир Владимирович, благодарю Вас за согласие ответить на вопросы, интересующие студентов и преподавателей Уральского института управления РАНХиГС. Нам приятно Ваше внимание к Президентской академии. В марте этого года на базе нашего института прошла Ваша встреча с «Командой Урала» – молодежным управленческим резервом Уральского федерального округа, а также совещание, проведенное Вами с директорами уральских филиалов РАНХиГС. Теперь представился еще один повод пообщаться с Вами на страницах институтского журнала «Муниципалитет: экономика и управление», чему мы искренне рады.

**Мой первый вопрос следующий.** Через два года институт полномочных представителей Президента России в федеральных округах будет отмечать 25-летний юбилей. Есть все основания оценить его прошлое и настоящее. Каким оно видится Вам?

**Владимир Якушев:** Как прошлое, так и настоящее института полпредов в федеральных округах определяются указом Президента России<sup>1</sup>. В этот документ периодически вносились отдельные дополнения, принципиальных изменений за все время его действия не произошло. Функции и задачи полномочных представителей в основном те же самые, что и 23 года назад. Полагаю, что такая стабильность говорит об объективной потребности в данном институте и востребованности его миссии.

Но акценты, конечно, меняются. В начале 2000-х гг. главное в деятельности полпредов виделось в восстановлении единой вертикали публичной власти, приведении регионального законодательства в соответствие с федеральным.

Сейчас на первый план вышел контроль за исполнением указов и поручений главы государства, реализация приоритетных направлений его политики. И, прежде всего, это национальные проекты.

**О. Г.: Полномочный представитель – федеральный чиновник высокого ранга, который, с одной стороны, представляет Президента России и обеспечивает реализацию его конституционных полномочий, с другой – является лоббистом и защитником интересов возглавляемого им округа и регионов в его составе. Как совмещаются эти направления в практической деятельности?**

**В. Я.:** Действительно, отталкиваться здесь надо от практической деятельности. Разделить эти два направления можно лишь в теории, а на практике они едины. В соответствии со ст. 80 Конституции Президент России обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов, входящих в единую систему публичной власти.

Сюда относится и помощь органам власти, особенно региональным и муниципальным, в таких вопросах, для решения которых у них недостаточно полномочий и ресурсов. Собственно, этим я и занимаюсь каждый день.

**О. Г.: Владимир Владимирович, в составе Уральского федерального округа шесть субъектов РФ. По этому показателю он наименьший в России. А какие еще характерные особенности отличают УрФО от своих «собратьев»?**

**В. Я.:** Каждый федеральный округ чем-то отличается от других, и Уральский – не исключение.

Прежде всего, здесь уникальная концентрация ресурсного и производственного потенциала. В УрФО проживает 8,4 % населения России. Меньше только в Северокавказском и Дальневосточном округах. В то же время в Уральском федеральном округе сосредоточено 70 % российских ресурсов нефти и более 90 % природного газа. По итогам 2022 г. на округ приходится 19,6 % всей промышленной продукции России, в том числе 40 % добывающей и 12,5 % обрабатывающей, 15,3 % прибыли по экономике (за вычетом убытков) и 14,6 % инвестиций.

Доля УрФО в доходах консолидированного бюджета России – 27 %, а федерального – более 39 %. По этому показателю мы на первом месте среди всех федеральных округов.

Еще одна особенность Уральского федерального округа – сочетание промышленного и интеллектуального потенциала. Здесь сосредоточены крупные научные центры, такие как Уральское отделение РАН, два научно-образовательных центра мирового уровня («Уральский» и «Западно-Сибирский») и ряд других.

Уральский федеральный университет стабильно входит в топ 10 российских вузов по отечественным и международным рейтингам. Такие учебные заведения есть далеко не в каждом федеральном округе. Высокая репутация также у Тюменского и Южно-Уральского госуниверситетов, ряда других вузов.

Кроме того, отличительная черта УрФО – высокая интенсивность деловой, культурной, общественно-политической жизни, сравнимая со столичной.

В целом, по всем ключевым параметрам Уральский федеральный округ – системообразующая для нашей страны территория.

**О. Г.: В ноябре 2020 г. в качестве своей главной задачи в должности полномочного представителя Президента Вы определили меры по борьбе с коронавирусом. А что в Вашем приоритете сейчас?**

**В. Я.:** Эту задачу перед полпредами поставил глава государства, причем публично, в апреле 2020 г. в обращении к гражданам России в связи с распространением эпидемии коронавируса.

<sup>1</sup> О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе»: Указ Президента РФ от 13 мая 2000 г. № 849. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/15492>.

Президент поручил своим представителям в федеральных округах обеспечить взаимодействие между разными уровнями власти: федеральным, региональным, муниципальным – и плотнее координировать работу регионов при принятии решений о мерах изоляции.

Об одном из ключевых приоритетов – реализации национальных проектов – я уже говорил. Какие бы события ни происходили в стране и в мире, это стратегическая задача, поставленная Президентом.

Кроме того, на первый план сейчас вышел комплекс вопросов, связанных со специальной военной операцией. Прежде всего, речь об устойчивости экономики и социальной сферы УрФО в условиях санкционного давления. Работаю над этим в режиме 24/7 вместе с главами регионов, руководителями территориальных структур федеральных органов власти, государственных предприятий, социально ответственным бизнесом.

Удалось добиться определенных результатов. Как и во всей стране, наша экономика никуда не «провалилась» и не рухнула. Трудности, признаюсь, были, но ситуацию выправили и стабилизировали. А сейчас по ряду позиций округ выходит на траекторию роста.

Так, в I квартале 2023 г. объем продукции в обрабатывающей промышленности к аналогичному периоду прошлого года вырос на 5,1 %, а уже в марте – на 8,1 %. Объем строительных работ в январе–марте увеличился на 2 %. За этот же период ввод жилья вырос на 2,4 %. Средняя заработная плата в феврале текущего года по сравнению с февралем 2022 г. возросла на 14,9 %. Напротив, зарегистрированная безработица в это же время снизилась с 0,8 % до 0,6 %.

Совместно с губернаторами мы занимаемся оказанием помощи новым территориям России. У каждого региона есть подшефные муниципалитеты. Для Свердловской области это, например, Макеевка. Уральские регионы помогают восстанавливать инфраструктуру, социальные объекты, налаживать нормальную мирную жизнь.

Что важно, помощь оказывают не только органы власти. Не менее активно гражданское общество. На Донбасс, в Херсонскую и Запорожскую области направлено свыше двух тысяч тонн гуманитарной помощи.

В сфере постоянного внимания поддержка наших ребят, которые лечатся в госпиталях на территории округа. Я неоднократно посещал госпиталь ЦВО, общался с бойцами. Совместно с волонтерами, творческими объединениями проводим для ребят концерты, в том числе с участием звезд российского масштаба.

Еще один приоритет – оказание социальной помощи участникам специальной военной операции и членам их семей. Особое внимание – семьям погибших.

Первого июня 2023 г. во всех субъектах УрФО заработали региональные отделения Фонда «За-

щитники Отечества», созданного по инициативе Президента. Их задача – всесторонняя помощь участникам специальной военной операции и их семьям.

За каждым ветераном СВО и его семьей закрепляется социальный координатор, работающий по принципу «одного окна». Он помогает в получении льгот, решении правовых и житейских вопросов, коммуникации с органами власти. Для своих подопечных это юрист, социальный работник и психолог в одном лице.

Организацию деятельности и обучения социальных координаторов (а к этой работе привлечена и Президентская Академия), как и социальной поддержки участников СВО в целом, держу на постоянном контроле.

**О. Г.: Каковы важнейшие, на Ваш взгляд, социально-экономические проекты, реализуемые в нашем округе, с точки зрения интеграции регионов в его составе?**

**В. Я.:** Интеграция субъектов округа – естественный процесс, основанный на межрегиональном разделении труда. Но его можно и нужно стимулировать. Основное здесь – развитие инфраструктуры, главным образом повышение транспортной доступности. Это ключевой фактор инвестиционной привлекательности. Он дает мощный мультипликативный эффект во всех отраслях экономики.

Для Уральского федерального округа с его немалыми расстояниями и низкой плотностью железных и автомобильных дорог (в первую очередь, в Югре и на Ямале) критически важны проекты именно в этой сфере.

В 2022 г. завершены знаковые для Уральского федерального округа проекты. Во-первых, трасса между Екатеринбург и Челябинском стала четырехполосной на всем протяжении этого маршрута. Во-вторых, четырехполосной стала также трасса «Екатеринбург–Тюмень», пока, правда, в границах Тюменской области. В-третьих, началось сквозное движение по Екатеринбургской кольцевой дороге.

Дальнейшее развитие связывается, прежде всего, с проектом строительства трассы Москва – Казань – Екатеринбург с продлением до Тюмени, что позволит доехать из Екатеринбурга до Москвы за 13,5 часов, а до Санкт-Петербурга – за 20 часов. В наших планах реконструкция Тюменского тракта, которая будет включать строительство обходов двух сел – Малые Брусняны и Мезенское, а также Белоярского и Богдановича. Планируется реконструировать 72 километра дороги, включая 26 мостов и 10 транспортных развязок. В перспективе планируется продолжение этой трассы до Омска и Новосибирска. Этот проект без преувеличения можно назвать всероссийской стройкой и с точки зрения масштаба, и с точки зрения значимости.

В настоящее время также формируются перспективные участки федеральных транспортных

коридоров «Тюмень – Тобольск – Сургут – Новый Уренгой – Надым – Салехард» и «Пермь – Ивдель – Ханты-Мансийск – Сургут – Нижневартовск – Томск (Северный широтный коридор)».

Для расшивки узких мест благодаря поддержке Президента и федерального Правительства в июле прошлого года дан старт строительству второго мостового перехода через реку Обь протяженностью 1,76 км, с подходами – свыше 45 км.

Отмечу также идею превращения Екатеринбурга в так называемый «сухой порт», представляющий собой набор крупных инфраструктурных проектов, ряд из которых уже реализован. Значительным шагом в развитии концепции «сухого порта» стал запуск в начале ноября 2022 г. первого этапа торгово-логистического центра «Уральский» в районе железнодорожной станции Аппаратная. С проектом «сухого порта» тесно связан торгово-логистический центр «Южноуральский» в Челябинской области. Его наличие в регионе обеспечит сбалансированное развитие экспорта из Челябинской области в страны дальнего и ближнего зарубежья.

Одним из важнейших железнодорожных проектов остается «Северный широтный ход», который изменит логистику в Арктической зоне, позволит развивать ее промышленный потенциал, даст импульс освоению богатейших северных ресурсов.

В результате реализации проекта сроки доставки контейнерных грузов в отдельные точки мира могут быть сокращены в два-три раза.

Планов, как вы понимаете, много, остается их реализовать. Над этим мы и работаем.

**О. Г.: Владимир Владимирович, наш разговор проходит в канун 300-летия Екатеринбурга. Это не только «город древний, город славный», но и центр Уральского федерального округа. Что Вы можете сказать юбиляру? Какими Вам видятся перспективы Екатеринбурга?**

**В. Я.:** У Екатеринбурга действительно славная история. Но более всего впечатляет динамика его развития за последние десятилетия. В конце советского периода это был крупный промышленный город, который принципиально ничем не отличался от других индустриальных центров.

Сегодня Екатеринбург – экономический хаб межрегионального значения, точка формирования и притяжения крупных товарных, финансовых и информационных потоков.

О привлекательности города в современной России лучше всего говорит динамика его населения. За период между переписями 2002 и 2021 гг. число жителей Екатеринбурга увеличилось на 19,3 %. Этот показатель выше, чем в большинстве российских городов-миллионников. Для сравнения: в Новосибирске численность населения за тот же период выросла на 14,6 %, в Уфе – на 9,9 %, в Перми – на 3,1 %, в Самаре – на 1,3 %. А в ряде

миллионников количество жителей даже сократилось.

В скорой перспективе Екатеринбург может стать точкой роста экономики, знаний и социального капитала в масштабе всей Российской Федерации. Важно не потерять набранный темп. Поэтому хочется пожелать городу и горожанам: «Так держать!»

**О. Г.: Вы являетесь членом Общественного совета конкурса «Лидеры Возрождения». На этом проекте Вы выступали перед слушателями с лекцией и мастер-классом. Расскажите о конкурсе, его участниках и о том, какими качествами, по Вашему мнению, должен обладать современный лидер?**

**В. Я.:** Кадровые конкурсы «Лидеры Возрождения» проводятся в четырех новых регионах страны – ДНР, ЛНР, Запорожской и Херсонской областях. Цель – поиск и поддержка перспективных руководителей, способных и желающих восстанавливать эти регионы, помогать их полноценной интеграции и устойчивому развитию.

Главное впечатление – с присоединением новых территорий мы получили огромный человеческий потенциал. Достаточно сказать, что общее число участников конкурсов превысило 30 тыс. человек. Это талантливые и мотивированные люди, которые хотят строить мирную жизнь, внести вклад в развитие вновь обретенной Родины.

Важно поддержать их, помочь реализоваться. А конкурс «Лидеры Возрождения» – лишь один из инструментов в этой большой и системной работе.

Что касается качеств современного лидера, то их, на мой взгляд, два. Лидер должен уметь принимать решения и не ошибаться в главном. Такому человеку поверят и за ним пойдут.

**О. Г.: Что бы Вы порекомендовали студентам Уральского института управления Президентской академии в части практического осмысления учебы? Как осваивать знания с прицелом к будущей работе?**

**В. Я.:** Знания нужно осваивать так, чтобы потом поменьше переучиваться. Это общая задача как преподавателей, так и студентов.

Конечно, опыт не заменишь ничем. Но знания должны быть такими, чтобы выпускник быстро адаптировался к деловой обстановке и формировался как компетентный профессионал. Это серьезный вызов, но, уверен, коллективу Президентской академии он по плечу.

**О. Г.: Уважаемый Владимир Владимирович, благодарю Вас за это интервью и желаю Вам успехов.**

**В. В.:** Спасибо. Я в свою очередь желаю успехов студентам и преподавателям Уральского института управления Президентской академии. ■

# БЮДЖЕТ ЕКАТЕРИНБУРГА СОХРАНЯЕТ СОЦИАЛЬНУЮ НАПРАВЛЕННОСТЬ

Корюков А. А.<sup>1</sup>, Выдрин И. В.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Администрация города Екатеринбурга (620014, Россия, Екатеринбург, пр. Ленина, 24а)

<sup>2</sup> Уральский институт управления, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (620144, Россия, Екатеринбург, ул. 8 Марта, 66)

## ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ:

Корюков А. А., Выдрин И. В. Бюджет Екатеринбурга сохраняет социальную направленность // Муниципалитет: экономика и управление. 2023. № 2. С. 10–14. EDN FRSDIO.

### Уважаемые читатели!

Журнал «Муниципалитет: экономика и управление» возобновляет рубрику «Разговор с интересным собеседником», начатую по инициативе редакции в 2019 году в интервью с сенатором Российской Федерации Аркадием Чернецким и судьей Конституционного Суда РФ Александром Кокотовым (2020 г.). С удовольствием представляем читателям нового гостя журнала – **Андрея Александровича Корюкова** – заместителя Главы Екатеринбурга, курирующего вопросы финансово-бюджетной сферы.

**Официальная справка.** А. А. Корюков родился 2 сентября 1962 г. в Свердловске. После службы в Советской Армии учился в Уральском политехническом институте по специальности «Экономика и организация металлургической промышленности». По окончании вуза работал в НПО Автоматики, ЗАО «Наш дом». С 1997 г. трудился в администрации Екатеринбурга в должностях заместителя председателя Комитета по экономике, заместителя начальника Финансово-бюджетного управления, начальника Департамента финансов, заместителя Главы администрации. В период с 2018 по февраль 2021 гг. – заместитель Министра экономики и территориального развития Свердловской области. В настоящее время Андрей Александрович – заместитель Главы Екатеринбурга, курирующий деятельность финансового блока администрации.



**Игорь Выдрин: Уважаемый Андрей Александрович, приветствую Вас и благодарю за согласие на этот разговор. Его главная тема – бюджет Екатеринбурга. Администрация города на протяжении многих лет позиционирует его как «социально ориентированный». Не случайно, что именно эту характеристику мы вынесли в заголовок интервью. Как главный финансист города, Вы согласны с ней?**

**Андрей Корюков:** Безусловно, я солидарен с таким мнением. Социальный контекст екатеринбургского бюджета измеряется в первую очередь объемом финансирования соответствующей городской сферы. В этом году, например, он составил более 61 % от общих бюджетных расходов, а в прошлом, 2022 г., бюджетные затраты на «социалку» были еще выше – 63 %. На социальную направленность бюджета Екатеринбурга указывает

также структура наших расходов. В 2023 г. на финансирование образования заложено 32,1 млрд руб. – почти половина всего бюджета. Кроме того, около 8,5 млрд руб. предусмотрены на отрасли культуры, физической культуры и спорта, соц. выплаты.

**И.В.: Наверное, самое время привести основные показатели бюджета Екатеринбурга этого года?**

**А.К.:** Обязательно, но прежде хочу обратить внимание еще на два значимых аспекта. Кроме того, что бюджет Екатеринбурга является социальным, он имеет ярко выраженные черты программно-целевого документа, отличающегося к тому же преемственностью бюджетных обязательств. Что имеется в виду? Мы не потеряли ни одного расходного полномочия. Продолжаем финансировать 728 муниципальных учреждений,

среди которых 163 школы и 345 детских дошкольных учреждений. И это не считая муниципальных учреждений культуры, спорта и т. п. Бюджетная нагрузка высокая, но Екатеринбург ее выдерживает и идет вперед.

За счет средств городского бюджета целевым образом финансируются 23 муниципальных программы, обеспечивается свыше 90 % всех расходных полномочий города. Начиная с 2019 г. в бюджете планируются расходы на реализацию мероприятий шести национальных проектов:

- «Образование»;
- «Демография»;
- «Жилье и городская среда»;
- «Безопасные качественные дороги»;
- «Экология»;
- «Культура».

В 2022 г. расходы в рамках национальных проектов профинансированы в сумме 7,9 млрд руб. Именно такой смысл я закладываю в характеристику нашего бюджета в качестве программно-целевого.

**И.В.: Андрей Александрович, что представляет собой бюджет города в 2023 г. – юбилейном для Екатеринбурга?**

**А.К.:** Общий объем доходов городской казны – 64,2 млрд руб. Что касается расходов, то они составляют 66,2 млрд руб. Я называю плановые цифры, утвержденные городской Думой. Абсолютный же рекорд в новейшей истории Екатеринбурга установлен в прошлом году. Тогда фактическое исполнение по доходам составило 66,3 млрд руб., по расходам – 65,08 млрд руб. Никогда ранее мы больше не зарабатывали и не тратили. Надеюсь, в юбилейном году Екатеринбург по факту превзойдет достижения 2022 г.

**И.В.: Извините, что перебиваю. Не раз доводилось слышать, что бюджет Екатеринбурга прирастает медленными темпами. Так ли это?**

**А.К.:** Конечно, все относительно и познается в сравнении. Могу сказать, что за прошедшие девять лет параметры городского бюджета как в части доходов, так и в части расходных обязательств выросли более чем вдвое. В 2017 г. плановый объем расходов превысил 40 млрд руб., в 2019 г. – 50 млрд руб., а в 2022 г. мы перешагнули планку

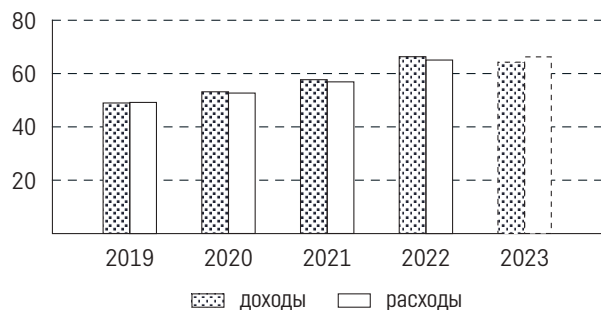


Рис. 1. Структура и динамика основных параметров бюджета муниципального образования «город Екатеринбург» (млрд руб.)

в 60 млрд руб. Вот почему имеющийся бюджет позволяет нам поддерживать заработанный Екатеринбургом статус комфортного для жизни людей города, современного мегаполиса с многообещающим будущим.

**И.В.: Ахиллесовой пятой муниципальных бюджетов является нехватка так называемых собственных доходов. Оттого в российской бюджетной системе распространена практика финансовой помощи из бюджетов вышестоящих уровней. А как с этим в Екатеринбурге?**

**А.К.:** Приведу пропорцию между собственными и привлеченными доходами на примере бюджета этого года. Доля собственных налоговых и неналоговых поступлений составляет 46,4 %, безвозмездные поступления из вышестоящих бюджетов – 53,6 %. Очевидно, что трансферты превалируют над собственными доходными источниками. Последние, кстати говоря, представлены земельным налогом (4,8 %); доходами от использования муниципального имущества и продажи активов (6,2 %); налогом, взимаемым в связи с применением упрощенной системы налогообложения (6,3 %). Все перечисленное – в рамках правил действующего налогового и бюджетного законодательства. Наибольшая же сумма поступлений в бюджет Екатеринбурга ожидается за счёт налога на доходы физических лиц – 21,1 %.

**И.В.: Андрей Александрович, мой следующий вопрос касается инициативного бюджетирования, которое в настоящее время пропагандируется в качестве новой муниципальной практики. В чем его суть?**

**А.К.:** По замыслу федерального законодателя механизмы инициативного бюджетирования направлены на обеспечение участия жителей муниципалитетов в решении актуальных (по мнению самих граждан) проблем, реализацию собственных идей по развитию городской среды. В конечном счете, эти механизмы призваны повысить эффективность расходования бюджетных средств. В Екатеринбурге практика инициативного бюджетирования реализуется с 2018 г. На данный момент Администрация города организует три конкурсных отбора соответствующих проектов:

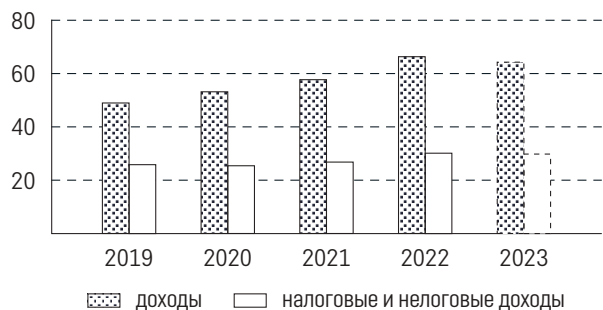


Рис. 2. Структура и динамика доходов бюджета муниципального образования «город Екатеринбург» (млрд руб.)

региональный конкурс (с 2018 г.), муниципальный конкурс (с 2019 г.) и конкурс инициативных проектов (с 2022 г.).

Условия подачи заявок и рассмотрения проектов определяются разными правовыми актами, но суть у них одна: инициативные граждане предлагают проект, который затем реализуется администрацией города за счет средств бюджета и средств самих инициаторов.

### И.В.: А каков екатеринбургский опыт инициативного бюджетирования?

**А.К.:** Приведу следующие цифры. В 2018 г. было реализовано 13 проектов, в 2019 г. – 19, в следующем 2020 г. – 33 инициативы, в 2021 г. – 58. По результатам мониторинга Министерства финансов РФ, Екатеринбург в 2021 г. занял второе место среди российских городов по количеству

реализованных проектов инициативного бюджетирования. А в 2022 г. нами запущено уже 76 проектов. В эти годы на реализацию гражданских инициатив направлено 75 млн руб., в том числе более 35 млн за счет средств самих инициаторов. Вывод один, и он однозначный: количественный рост инициативных проектов указывает на интерес граждан к этой форме работы.

### И.В.: Вы могли бы привести некоторые примеры на этот счет?

**А.К.:** С большим удовольствием. Из наиболее интересных проектов назову возведение автодорожки «Добрая дорога детства» в детском саду «Аистенок»; многофункциональной каркаснотентовой спортивной площадки для круглогодичных занятий спортом на территории гимназии «Корифей». В детском саду № 555 создали вер-

## Проекты 76



ИНИЦИАТИВНОЕ  
БЮДЖЕТИРОВАНИЕ

Период

Категории

Статусы

Район

Год

2022

Нет значений

Реализован

Все

Реализован

02.03.2022



КУЛЬТУРА

**Юбилею школы –  
обновленный  
концертный зал!**

Город Екатеринбург, Улица Бахчиванджи,  
20а

Реализован

02.03.2022



ОБРАЗОВАНИЕ

**«Создание автономной  
системы озеленения на  
базе Агролаборатории**

Город Екатеринбург, Улица  
Минометчиков, 48

Реализован

03.03.2022



ОБРАЗОВАНИЕ

**Создание биологической  
лаборатории**

Город Екатеринбург, Улица Бажова, 124

Реализован

06.03.2022



КУЛЬТУРА

**«Приобретение хоровых  
станков для Концертного  
зала МАУК ДО «ДМШ № 7**

Город Екатеринбург, Улица Техническая,  
44А

Реализован

07.03.2022



ОБРАЗОВАНИЕ

**Веревочный парк –  
паутина дядюшки Шнюка**

Город Екатеринбург, Улица Машинная,  
33а

Реализован

09.03.2022



КУЛЬТУРА

**«Культура в кадре:  
усилим впечатления!»  
(приобретение лазерного**

Город Екатеринбург, Улица Летчиков, 14

Рис. 3. Примеры проектов инициативного бюджетирования, реализованных в г. Екатеринбурге в 2022 г.

вочный парк, в музее истории Екатеринбурга открыли экспозицию виртуального музея «Дом с фонтаном». Инициатива оснащения оборудованием агролаборатории «LEARN FORWARD» в школе № 50 в 2020 г. стал победителем пятого Всероссийского конкурса проектов инициативного бюджетирования в номинации «Проект школьного и молодежного инициативного бюджетирования». Инициаторы получили сертификат на 100 тыс. руб.

**И.В.: Разрешите еще один вопрос из ряда современных. Имею в виду цифровую экономику. Как цифровизация связана с бюджетной сферой?**

**А.К.:** Вы правы, вопрос действительно актуальный, поскольку цифровая трансформация положена в основу экономической политики страны. Данная установка нашла отражение в Указе Президента РФ от 21.07.2020 № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года».

Применительно к бюджетной сфере цифровизацию можно рассматривать как информацию о бюджетах всей бюджетной системы страны в электронно-цифровом виде и оптимизацию способов удаленного взаимодействия участников бюджетного процесса, в том числе в части внесения проектов бюджетов и отчетов об их исполнении в представительные органы власти в электронно-цифровом виде.

На федеральном уровне, начиная с 2019 г. проект федерального бюджета представляется в Государственную Думу в электронном виде путем размещения соответствующих документов и материалов, подписанных усиленной квалифицированной электронной подписью Министра финансов Российской Федерации, на едином портале бюджетной системы. Это позволяет не распечатывать на бумажных носителях документ, который насчитывает почти 7 тысяч страниц.

В 2022 г. заключено соглашение между Главой Екатеринбурга и Екатеринбургской городской Думой об обмене электронными документами, в соответствии с которым проект бюджета города на 2023 г. и плановый период 2024 и 2025 гг. внесен на рассмотрение в городскую Думу в электронном виде.

**И.В.: Сейчас Екатеринбург вместе со всей страной переживает немалые трудности. Достаточно упомянуть санкционное давление, которое на нас оказывается. Скажите, сохраняет ли в этих условиях город инвестиционную привлекательность?**

**А.К.:** Должен отметить, что инвестиционная привлекательность является одним из важнейших индикаторов конкурентоспособности любого муниципалитета. К счастью, Екатеринбург сохраняет ее, причем на протяжении долгого времени. По целому ряду параметров (инвестиции в основной капитал, объемы ввода жилья в эксплуатацию

и розничного товарооборота, доходы населения и его покупательная способность) наш город остается лидером среди городов-миллионников (за исключением Москвы и Санкт-Петербурга).

Тенденцией последних лет является то обстоятельство, что Екатеринбург активно привлекает средства инвестиций на свое развитие из вышестоящих бюджетов. Чтобы не быть голословным, сошлюсь на пример того, как за счет бюджетов всех уровней значительно обновился подвижной состав городского общественного транспорта. Мы приобрели 298 автобусов с двигателями, работающими на газомоторном топливе. Только в этом году приобретаем 50 троллейбусов большой вместимости (большого класса) с увеличенным автономным ходом.

Другая иллюстрация. В 2022 г. мы впервые привлекли средства из федерального бюджета в форме инфраструктурных бюджетных кредитов, выделенных на реализацию проектов по строительству и реконструкции улично-дорожной сети и объектов хозяйственно-бытового назначения. Объем бюджетных средств, предусмотренный на эти проекты, только в 2022 г. составил более 3 млрд руб. В текущем году объем инвестиций планируется сохранить на том же уровне.

В Екатеринбурге появился новый, восьмой, район – «Академический». Он является ярким примером комплексного освоения территории, когда одновременно с жилой застройкой создается дорожная и социальная инфраструктура. За последние три года инвестиции из бюджетов всех уровней в территорию Академического составили более 7 млрд руб.

По оценке, сформированной Министерством экономики Свердловской области на основе методики расчета объема инвестиций, их объем по организациям Екатеринбурга за счет всех источников финансирования за девять месяцев 2022 г. увеличился на 24,8 % к уровню аналогичного периода предыдущего года (в действующих ценах). Доля инвестиций в основной капитал по крупным и средним предприятиям Екатеринбурга составила более половины от общего объема инвестиций в основной капитал по крупным и средним предприятиям Свердловской области (54 %).

Отмечу также привлекательность Екатеринбурга для бизнеса. По данным Единого реестра субъектов малого и среднего предпринимательства Федеральной налоговой службы на начало 2023 г. в городе зарегистрировано более 120 тыс. субъектов МСП. Наибольшее количество субъектов малого и среднего бизнеса трудится в торговле (36 %), в сфере профессиональной, научной и технической деятельности (11 %), строительстве (10 %), обрабатывающих производствах (8 %), операциях с недвижимостью (8 %), транспортировке и хранении (8 %). Общая численность занятых в сфере МСП Екатеринбурга превысила 480 тыс. человек. Это треть населения города! У нас зафиксированы

высокие темпы прироста самозанятых граждан. На начало 2023 г. их число составило 85,8 тыс. человек.

**И.В.: Андрей Александрович, интервью с Вами выходит накануне 300-летнего юбилея Екатеринбурга. Что и говорить, дата солидная и одновременно красивая! Расскажите о подготовке к юбилейным мероприятиям. Что было сделано?**

**А.К.:** С радостью. Мы предметно готовились к юбилейным торжествам с 2018 г., когда утвердили соответствующий план мероприятий. Юбилей Екатеринбурга рассматривается городской администрацией как уникальная возможность заложить новые основы для его последующего развития. Если говорить в общем, за прошедшие четыре года нам удалось существенно обновить образовательную инфраструктуру, общественное пространство, улично-дорожную сеть, провести ремонты и строительство новых спортивных площадок. Если конкретизировать, то в этот период было построено и реконструировано 9 школ на 7 тыс. мест. За счет бюджетных средств открыт уникальный культурно-просветительский центр «Эрмитаж Урал», произведен капитальный ремонт Театра кукол, реконструирован летний театр в парке Маяковского. В рамках подготовки к международному фестивалю университетского спорта город реконструировал легкоатлетический стадион на территории муниципального учреждения «Калининец». Одновременно здесь же был построен административно-бытовой комплекс. Открылись новые спортивные объекты – Дворец водных видов спорта, которому нет аналогов в России, и Дворец дзюдо. За это же время появились менее значимые спортивные объекты, но мы ими тоже гордимся. В рамках программы «Спорт в каждый двор» построено 30 спортивных площадок разного профиля и формата.

Есть успехи в деле преобразования общественного пространства. Капитально реконструированы несколько крупных городских парков и скверов,

Набережная городского пруда, Макаровский мост, запущена трамвайная ветка в Верхнюю Пышму (каждый день новым маршрутом пользуется в среднем около 5 тыс. пассажиров), близится к завершению строительство крупного транспортного узла по пер. Базовый. На очереди благоустройство пространства вокруг ледовой арены УГМК. Словом, повод радостно встретить 300-летний юбилей города у екатеринбуржцев, очевидно, есть.

**И.В.: Андрей Александрович, по традиции мы просим гостей журнала «Муниципалитет: экономика и управление» высказать свои пожелания студентам Уральского института управления – филиала РАНХиГС. Что Вы можете им порекомендовать?**

**А.К.:** Пользуясь случаем, поздравляю студентов Уральского института управления, его профессорско-преподавательский состав с большим юбилеем Екатеринбурга. Желаю всем здоровья и успехов в учебе и работе! Моя рекомендация студентам проста: не теряйте времени попусту, упорно учитесь, овладевайте знаниями, участвуйте в общественной жизни и ищите себе занятие, которое будет приносить вам удовлетворение и удовольствие.

В свою очередь я благодарю Вас, уважаемый Игорь Вячеславович, за разговор об экономике и бюджете Екатеринбурга. Я считаю его важным в деле популяризации финансово-бюджетной темы, чем городская администрация целенаправленно занимается с 2013 г. Имею в виду инструмент повышения прозрачности бюджетов и бюджетного процесса «Бюджет для граждан» и проводимый ежегодный конкурс для разных категорий горожан. Их цель – познакомить максимально возможное количество людей с бюджетом, с тем, как он формируется, из чего складывается его доходная часть, на что направляются расходы и т. п. Обеспечение бюджетной грамотности населения – задача, как представляется, не менее важная, чем воспитание социальной ответственности. Поэтому спасибо за возможность выступить. ■

## ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ:

**Корюков Андрей Александрович** – Администрация города Екатеринбурга – *заместитель Главы Екатеринбурга* (620014, Россия, Екатеринбург, пр. Ленина, 24а).

**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](mailto:inst-vidrin@mail.ru). AuthorID РИНЦ: 292011.

# БЮДЖЕТ ЕКАТЕРИНБУРГА: РЕТРОСПЕКТИВНЫЙ, СТРУКТУРНЫЙ АНАЛИЗ. ПУТИ РОСТА ДОХОДНОЙ БАЗЫ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ ЗА СЧЕТ МЕСТНЫХ НАЛОГОВ И СБОРОВ

Качанова Е. А.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> 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. Бюджет Екатеринбурга: ретроспективный, структурный анализ. Пути роста доходной базы муниципальных образований за счет местных налогов и сборов // Муниципалитет: экономика и управление. 2023. № 2. С. 15–24. EDN OLOKSC.

## АННОТАЦИЯ:

Система местных налогов и сборов в российском фискальном федерализме имеет большую историю и практику, эволюционируя под изменяющиеся социально-экономические условия в задаче обеспечения себестоимости муниципальных благ и услуг. Данная статья посвящена некоторым теоретическим и практическим вопросам реализации налоговых полномочий органов местного самоуправления, оценке значимости данной деятельности для самостоятельности института местного самоуправления и пополнения доходной базы местных бюджетов. Методологическую базу исследования составили гипотезы и правила функциональной и пространственной организации местных бюджетов. Информационной базой статьи послужили раритетные фискальные документы о местных налогах и сборах города Екатеринбурга, контрольные показатели проектов бюджета городского округа, полученные автором из официальных источников. В качестве выводов исследования определены пути оптимального соответствия доходов, поступающих в местные бюджеты в виде собственных и расщепляемых налогов в условиях социально-экономической неопределенности. Бюджет города Екатеринбурга в своей историографии показывает большой опыт реализации муниципальной фискальной политики и финансовой автономии, что позволяет актуализировать затрагиваемые проблемы в ключе реформирования налоговой системы России и обеспечения доходами местного самоуправления.

**КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:** критерии разграничения доходных источников, уровни власти, местные налоги и сборы, структура доходов Екатеринбурга, структура расходов Екатеринбурга.

## Введение

Как известно, история развития института финансов муниципальных образований тесно связана с историей развития института местного налогообложения как ключевого источника доходной базы местного бюджета, его адаптации под изменяющиеся расходные обязательства местного самоуправления. Налоговая политика публично-правовых образований в системе фискального федерализма, определение элементов налоговых полномочий того или иного уровня публичной власти так или иначе отражаются на доходном потенциале территории, деловой активности субъектов муниципальной экономики, регулировании процессов соци-

ально-экономического развития в рамках местного сообщества. Налоги – это основной фискальный ресурс публичного управления и одновременно это значимые, периодические расходы налогоплательщиков, взимаемые как напрямую, так и косвенно, поэтому современная ситуация ограниченности бюджетных ресурсов формирует особое внимание к проблемам закрепления налогов по методу их установления, оценке налоговой базы локальных территорий и эффекта от установления налогов и иных обязательных платежей, определении их роли в обеспечении функций муниципалитета.

**Цель научной публикации** – анализ бюджета города Екатеринбурга как развитой городской агло-

мерации с позиции ретроспективы изменения его правового статуса и оценки значимости установленных местных налогов и сборов для эффективности муниципального управления.

**Объект исследования** – раритетные фискальные документы и муниципальные правовые акты о бюджете города Екатеринбурга на базе последних четырех финансовых лет, 2020–2023 гг.

#### **Задачи публикации:**

- обобщение теоретических гипотез и правил обоснования принципов разграничения источников доходов между публично-правовыми образованиями в фискальном федерализме, уточнение экономических критериев местных налогов и сборов;
- анализ структуры и цифровых показателей бюджета города Екатеринбурга в ретроспективе более 100 лет назад и в современных условиях для оценки видов и доли местных налогов и сборов;
- обоснование направлений роста доходной базы местных бюджетов в реализации налоговых полномочий органов местного самоуправления.

#### **Методология и эмпирическая база**

Методами исследования послужили ретроспективный, структурный анализ проектов бюджета Екатеринбурга, полученные автором из раритетных исторических документов и официальных источников.

#### **Анализ**

Функциональная и пространственная организация местного бюджета, как основы финансов муниципальных образований в федеративном государстве, строится на ряде теоретических гипотез и правил [1, 2].

1. Гипотеза эксплуатации города его пригородами, теория внешних эффектов: местные власти при предоставлении общественных благ начинают ориентироваться на платежеспособный спрос со стороны соседних общин. При этом муниципалитет, производя услуги для своих жителей и взимая с них налоги, невольно приносит пользу жителям других муниципалитетов, не получая от них никакой финансовой компенсации.



Рис. 1. Сбор за дрова (1914 г.).

2. Правило аллокации: расходы местного бюджета должны включать только те задачи и услуги, предоставление которых частным сектором затруднено или невозможно; соответствовать предпочтениям местного сообщества; предоставляться с наименьшими затратами.

3. Принцип получаемых выгод: плата (в виде коммунальных платежей или налогов) взимается в эквиваленте предоставляемых муниципальных услуг и носит приоритетный характер по отношению к другим источникам их финансирования.

4. Настоящими местными налогами считаются только те, которые вводятся (отменяются) местными властями; имеют ставки, устанавливаемые местными властями; собираются на местном уровне; подлежат зачислению в местный бюджет. Законы по поводу местного налогообложения должны приниматься на самом высоком уровне и на долгосрочную перспективу. С позиции расширения налоговой базы, муниципалитеты должны быть заинтересованы в привлечении на свою территорию не только населения, но и промышленных предприятий-налогоплательщиков.

5. Гипотеза финансовой самостоятельности муниципалитета: недостаток собственных финансовых ресурсов на местном уровне является проявлением «вертикального фискального дисбаланса». Предоставляемые в рамках финансового выравнивания дотации являются несвязанными трансфертами, «дешевыми деньгами» а, субсидии, субвенции, в свою очередь, связанными. Все вертикальные трансферты, в первую очередь федеральные и региональные налоги, ведут к оттоку средств из муниципалитетов экономического роста, которыми, как правило, являются городские агломерации в широкой интерпретации.

6. Финансовый потенциал муниципалитета, в первую очередь, рассматривается как обеспеченность его налоговыми ресурсами – налоговый потенциал. Для оценки расходных потребностей и налогового потенциала нельзя использовать фактические данные – только нормированные. Для оценки расходов используется понятие потребность, для доходов – потенциал.

Из вышеприведенных правил вытекают два важнейших критерия разграничения доходных источников между уровнями власти [3].

Критерий достаточности: доходы бюджета соответствующего уровня должны быть достаточны для осуществления задач общественного характера. Наиболее слабым из всех уровней власти является положение муниципальных властей, которые оказываются в зависимости одновременно и от федерации, и от региона. Вышеупомянутый вертикальный фискальный разрыв вызван неправильным разграничением налоговых доходов между уровнями власти. Показателем разрыва может быть высокий уровень долгового финансирования и излишне высокая доля трансфертов из вышестоящих бюджетов.

Критерий самостоятельности: местная власть должна самостоятельно определять объем и структуру тех доходов и расходов, которые по своей сущности подходят для муниципального уровня. Степень финансовой независимости муниципалитета определяется его возможностью: самостоятельно определять размер доходных поступлений в свой бюджет; самостоятельно планировать затраты на осуществление местных задач, обеспечивая их преимущественно за счет местных платежей и сборов.

Таким образом, нам представляется, что источники доходов местного бюджета по реальной возможности их привлечения органами местного самоуправления можно разделить на ряд групп исходя из иерархии самостоятельности.

- Компенсационные (коммунальные) платежи за осуществление муниципальных услуг и пользование объектами муниципального имущества (арендные платежи). Финансовая самостоятельность местной власти не ограничивается, если компенсация составляет 100 %.

- Трансферты целевого назначения, выделяемые для осуществления целевого проекта и требующие долевого финансирования, что заметно ограничивает свободу принимающей стороны.

- Трансферты целевого назначения, не требующие долевого финансирования. Нам кажется, что самостоятельность местных властей может расширяться за счет возможности взять на себя исполнение дополнительных задач, если они представляют интерес для местного сообщества.

- Трансферты общего назначения. Выравнивающие трансферты обладают большой степенью автономии, но органы самоуправления никак не могут влиять на их объем иначе, чем лоббировать свои финансовые интересы в региональных парламентах и администрациях.

- Разделение федеральных или региональных налогов в соответствии с количеством населения, численностью занятых или иным аналогичным показателям. Этот вариант лучше предыдущего, поскольку фиксированная доля муниципалитета гарантирована федеральным законом на несколько лет.

- Местные налоги за счет закрепления права на введение и отмену налога (налоговая инициатива). Данный источник означает полную автономию в проведении политики доходов, т.к. самостоятельно принимаются решения о целесообразности и размере привлекаемых доходов.

Как видим, местные налоги находятся в самом низу шкалы самостоятельной политики доходов местных органов власти. Тем не менее даже если местная власть может самостоятельно устанавливать лишь размер налоговой ставки или сроки уплаты, это лучше для финансовой автономии, чем любой вид межбюджетных трансфертов, поскольку муниципалитеты не оказывают никакого влияния ни на условия, ни на объем их предоставления.

Компенсационные платежи и сборы представляют собой ядро понятия финансовой автономии местной власти. Ситуация, при которой местные власти самостоятельно определяют размер доходных поступлений, привязывая их к размеру расходов (доходы полностью принимают характер эквивалента за предоставление услуги), полностью согласуется с принципом территориального соответствия. Принцип эквивалентности подразумевает, что плата за предоставление определенной услуги взимается с тех жителей, которые получают выгоду от ее использования. Размер взимаемых платежей зависит от объема предоставляемых услуг на основании издержек.

В России местные платежи и сборы пока еще играют незначительную роль при формировании доходной части местных бюджетов, их доля не превышает 5–8 %<sup>1</sup>. Частично это объясняется невысокими доходами основной части населения, на фоне которого повышение уровня самоокупаемости локальных услуг кажется маловероятным. С другой стороны, такая ситуация имеет и свои исторические корни, поскольку такой вид финансирования локальных благ использовался неактивно. Должно пройти время, чтобы население и организации начали свыкаться с мыслью о повышении местных платежей и сборов.

<sup>1</sup> Актуальные вопросы финансового обеспечения реализации полномочий органов местного самоуправления. Материалы к заседанию Совет по местному самоуправлению при Совете Федерации Федерального Собрания РФ. Москва, 2022. URL: <http://council.gov.ru/media/files/AAP0o0U2nVGBWYjx6dRDc3c.pdf> (дата обращения: 12.05.2023).

**ПЛАТЕЖНАЯ КНИЖКА № 3694**  
на уплату ренты и налога со строений за 192<sup>22</sup>/<sub>14</sub> г.

Фамилия владельца земельного участка (строения) Пущаков  
Василий Иванович

Местонахождение владения \_\_\_\_\_

Местонахождение строения \_\_\_\_\_

Адрес платежщика Наб. Фаб. Машб. 1114

|                                    | Основание обложения |                        | Подлежащие уплате |              |                       |
|------------------------------------|---------------------|------------------------|-------------------|--------------|-----------------------|
|                                    | Площадь владения    | Ставка                 | Оклад             | Сроки уплаты | Сумма в уплате в срок |
| <u>Всего</u>                       | <u>Квартал</u>      | <u>10-15</u>           | <u>25/10</u>      |              | <u>10.15</u>          |
| Рента                              | <u>80 кв. м</u>     | <u>12.0</u>            | <u>21-42</u>      | <u>25/10</u> | <u>26.40</u>          |
|                                    | <u>101 кв. м</u>    | <u>8</u>               | <u>18-88</u>      | <u>5/10</u>  | <u>14.20</u>          |
| <u>Особый</u><br>Налог со строений | <u>414</u>          | <u>Оценка строения</u> | <u>10-60</u>      | <u>25/10</u> | <u>10.60</u>          |
|                                    | <u>4241</u>         | <u>10%</u>             | <u>42-41</u>      | <u>25/10</u> | <u>14.31</u>          |

Инспектор по прямым налогам \_\_\_\_\_  
участка Свердловская уезд \_\_\_\_\_ губернии \_\_\_\_\_

Рис. 2. Рента и налог со строений (1930 г.).

Таблица 1 — Экономические критерии местных налогов

| Принципы налогообложения                                                                                                | Критерии местных налогов                                                                                                |                                                                                                                                                                                                                                 |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                                                                                         | оценка на федеральном уровне                                                                                            | оценка на муниципальном уровне                                                                                                                                                                                                  |
| 1) фискальная доходность и дешевизна взимания (оценка чистых поступлений по налогу в бюджет и издержек на его взимание) | 1) ощутимость (налоговое бремя должно распространяться по возможности на максимальное число местных налогоплательщиков) | 1) предотвращение вынужденных миграций (местные налоги не должны влиять на выбор места жительства и размещение предприятий на территории)                                                                                       |
| 2) эффективное размещение ресурсов общественного сектора (налоги взимаются как плата за комплекс общественных благ)     | 2) принцип местного происхождения (объект налогообложения должен быть связан с территорией)                             | 2) гибкость (местные власти должны обладать минимальными компетенциями в области налогообложения – право устанавливать ставку)                                                                                                  |
| 3) экономический рост (налоги содействуют экономическому росту)                                                         | 3) баланс интересов (местные налоги вводятся как для физических, так и для юридических лиц)                             | 3) соответствие налогового потенциала расходным потребностям (местными должны быть те налоги, разделение поступлений по которым между отдельными муниципалитетами максимально соответствует разграничению расходных полномочий) |
| 4) социальная справедливость (налоги способствуют справедливому распределению доходов)                                  | 4) невосприимчивость к изменениям конъюнктуры (невосприимчивы к колебаниям национальной экономической конъюнктуры)      | 4) учитывают дифференциацию местного населения по уровню доходов                                                                                                                                                                |

Источник: скорректировано автором на основе Штимул Г. *Местное самоуправление. Сборник международных терминов из области права и управления*. ФРГ, Мюнхен: Баварская школа управления. Корпорация публичного права, 1995. 209 с.

Безусловно, важнейшим источником доходов для местного самоуправления являются налоги. Мировая практика показывает, что в федеративных государствах, как правило, параллельно существует несколько различных систем вертикального разделения налоговых доходов между уровнями власти:

- раздельная система закрепления налогов. При ней вид местных налогов определяется на вышестоящем уровне, муниципалитеты имеют право самостоятельно вводить и отменять эти налоги на своей территории и получать доходы от их поступлений;
- налоговый союз: поступления по налогам разделяются между несколькими уровнями власти в соответствии с установленными пропорциями. Система характеризуется недостаточным уровнем независимости его участников.

Какая бы система вертикального разделения налоговых доходов ни применялась, эффективность местного налогообложения, на наш взгляд, должна опираться на ряд экономических критериев местных налогов (табл. 1).

Таким образом, критерии разделения налоговых полномочий между уровнями публично-правовых образований указывают, что местному самоуправлению целесообразно передавать налоги, отвечающие требованиям:

- их налоговая база равномерно размещена на территории;
- мобильность базы относительно невысока;
- органы местного самоуправления имеют возможность реально влиять на базу налогообложения и собираемость налогов;
- органы местного самоуправления могут самостоятельно прогнозировать собственные налоговые доходы на длительный период и осуществлять долгосрочные программы развития;
- такие налоги повышают стимулы муниципальных образований к увеличению собираемости налогов и развитию имеющейся на территории налоговой базы.

Далее рассмотрим, как реализуются данные правила и критерии в отношении бюджета города Екатеринбурга в ретроспективе более чем 100 лет назад и в современных условиях.

Результаты. Бюджет города на начало XX века, утвержденный как смета городского самоуправления уездного города, имел положительный баланс. В структуре источников бюджета 52 % составляли доходы местного самоуправления, при этом доля местных налогов и платежей обеспечивала 21 %, доля доходов от городского имущества (торговые помещения, лесной склад, скотобойня, земли) – 31 %. Большую долю из местных налогов и платежей составляли налоги на имущество граждан, коммунальные платежи за воду, право заниматься промыслами. Крупные направления расходов бюджета уездного города имеют поистине народную направленность: образование – 18 %; здравоохранение – 15 %; ремонт и благоустройство (включая содержание городской свалки и ассенизаторов, поддержание чистоты на городских площадях, улицах, устройство общественных садов, дренажных систем, развитие уличного освещения, мощение улиц и площадей) – 23 %; охрана правопорядка и защита от пожаров – 18 % (табл. 2).

Таким образом, бюджет уездного города Екатеринбурга начала XX века отражает высокую финансовую самостоятельность и достаточность доходной базы местного самоуправления, в т.ч. через механизм местных налогов и коммунальных платежей.

В ниже представленной таблице будут приведены наименования местных налогов и сборов, плательщиком которых признаются физические лица, применяемые на территории города Екатеринбурга и ряда близлежащих муниципалитетов в период с 1911–1950 гг. Период выбран достаточно произвольно на основании имеющихся фискальных документов, но он объединяет ряд экономических эпох: царская Россия, Октябрьский переворот, новая эко-

Таблица 2 — Смета доходов и расходов городского самоуправления г. Екатеринбурга, 1901 г.

| Доходы                                                                                                               | Сумма, руб.      | Уд. вес, % |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------|------------|
| <b>Доходы</b>                                                                                                        |                  |            |
| 1. Доходы местного самоуправления                                                                                    | 151373           | 52         |
| 1.1. Налоги и платежи:                                                                                               | 59497,5          | 21         |
| – налог на недвижимое имущество граждан на основе ежегодной оценки (1 % от стоимости)                                | 10000            | 3,4        |
| – отчисления за выдачу промысловых свидетельств (торговля, извозчики, питейные заведения)                            | 48264,5          | 17         |
| – платежи за владение лошадьми, собаками                                                                             | 3000             | 1          |
| – плата водовозов за право доставки воды жителям                                                                     | 500              | 0,2        |
| 1.2. Доходы от использования городского имущества:                                                                   | 91875            | 31         |
| – арендная плата за торговые помещения, доходы от городских земель (для заготовки дров, торфа, производства кирпича) | 90375            | 31         |
| – прибыли лесного склада, скотобойни                                                                                 | 1500             | 0,4        |
| 2. Доходы государства:                                                                                               | 139728           | 48         |
| Итого:                                                                                                               | <b>291101,55</b> | <b>100</b> |
| <b>Расходы</b>                                                                                                       |                  |            |
| 1. Здравоохранение (городская больница, родильный дом, микроскопическая станция)                                     | 52383            | 18         |
| 2. Народное образование (десять начальных училищ, гимназия, реальное училище, художественно-промышленная школа)      | 42197            | 14,5       |
| 3. Содержание свалки мусора, ассенизаторов                                                                           | 23281            | 8          |
| 4. Администрация города                                                                                              | 32011            | 11         |
| 5. Ремонт и благоустройство мостовых, бульваров                                                                      | 43653            | 15         |
| 6. Полиция                                                                                                           | 29101            | 10         |
| 7. Пожарная команда                                                                                                  | 23281            | 8          |
| 8. Другие расходы                                                                                                    | 45107,60         | 15,5       |
| <b>Итого:</b>                                                                                                        | <b>291017,55</b> | <b>100</b> |
| <b>Баланс бюджета:</b>                                                                                               |                  |            |
|                                                                                                                      | <b>+ 84</b>      |            |

Рассчитано автором на основе раритетных фискальных документов из частной коллекции М. А. Качанова.

Таблица 3 — Перечень местных налогов и сборов с физических лиц, установленных в г. Екатеринбурге и муниципалитетах Свердловской области, 1911–1950 гг.

| Наименование налога, налоговый период, администратор                                                                                                | Год          | Размер. руб.                   |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|--------------------------------|
| 1. Сбор за убой на городской бойне скота (за 1 КРС, Екатеринбургская городская управа)                                                              | 1911         | 0,55                           |
| 2. Городской оценочный и земской сбор с имущества (продажа полукаменного 2-этажного дома, флигеля, службы и бани на 2-й Береговой улице – 260 руб.) | 1913         | 8,18                           |
| 3. Земской сбор с недвижимого имущества (год, Екатеринбургская уездная земская управа)                                                              | 1914         | 5,73                           |
| 4. Сбор за собаку (Екатеринбургский Городской комиссариат финансов)                                                                                 | 1918         | 5                              |
| 5. Налог со строений (Губфинотдел)                                                                                                                  | 1922         | 5,79                           |
| 6. Городской сбор за лошадь (Екатеринбургский коммунальный отдел)                                                                                   | 1922         | 20                             |
| 7. Городской сбор за корову за первое полугодие (Екатеринбургский коммунальный отдел)                                                               | 1922         | 300 (галолирующая инфляция)    |
| 8. Земельная рента за придомовую территорию (Свердловский окружной фин. отдел)                                                                      | 1925         | 5,91                           |
| 9. Земельная рента и налог со строений (налоговый период – год, Отдел по прямым налогам г. Свердловска)                                             | 1930         | Рента – 50,75<br>Налог – 53,10 |
| 10. Сельхозналог для колхозников (семья из 6 чел., четверо нетрудоспособных)                                                                        | 1938<br>1939 | 24,50<br>27,30                 |
| 11. Самообложение – за год (Председатель сельсовета)                                                                                                | 1938         | 20                             |
| 12. Сельский культ сбор для колхозников (Райфин отдел)                                                                                              | 1939         | 26                             |
| 13. Сбор на право сенокосения в лесах СССР за 15 гектаров (Управление лесного хозяйства, Ревдинский лесхоз)                                         | 1950         | 21                             |
| 14. Сбор с владельцев скота (корову, нетель) и транспортных средств (лошадь, велосипед, мотоцикл и др.) (Ревдинский РайгортФО)                      | 1950         | За корову – 30                 |

Сгруппировано автором на основе раритетных фискальных документов из частной коллекции М. А. Качанова

номическая политика, период построения административно-командной экономики. Эволюция местных налогов позволяет оценить самостоятельность местного самоуправления в выборе объектов налогообложения, показать связь между платежами

местного населения от различных видов дохода, имущества, пользования объектами муниципального имущества и локальными благами (табл. 3).

Как видно, в списке преобладают сборы – целевые разовые платежи, оплата которых означает

Таблица 4 — Структура доходов бюджета муниципального образования «город Екатеринбург» на 2020–2023 гг.

| Статья доходов                                 | 2020           |             | 2021           |             | 2022           |              | 2023           |             |
|------------------------------------------------|----------------|-------------|----------------|-------------|----------------|--------------|----------------|-------------|
|                                                | млн руб.       | %           | млн руб.       | %           | млн руб.       | %            | млн руб.       | %           |
| <b>1. Налоговые доходы:</b>                    | <b>20638,5</b> | <b>43,5</b> | <b>18781,9</b> | <b>39,8</b> | <b>22344</b>   | <b>39,6</b>  | <b>25425,8</b> | <b>39,6</b> |
| – НДФЛ                                         | 9197           | 19,4        | 9416,7         | 20          | 11487,5        | 20,5         | 13554,6        | 21          |
| – акцизы                                       | 2368           | 5           | 2379,8         | 5           | 2631,7         | 5            | 2806           | 4,5         |
| – ЕНВД                                         | 995            | 2,1         | 204            | 0,4         | —              | —            | —              | —           |
| – налог в связи с УСНО                         | 3165           | 6,7         | 2587,8         | 5,5         | 3439,6         | 6,1          | 4068,8         | 6,4         |
| – налог в связи с ПСНО                         | 151            | 0,3         | 172            | 0,3         | 314            | 0,6          | 436            | 0,7         |
| – единый сельскохозяйственный налог            | 34             | 0,01        | 18             | 0,01        | 5,8            | 0,01         | 22,7           | 0,03        |
| – налог на имущество физ. лиц                  | 1189           | 2,5         | 1246,6         | 2,6         | 1033,8         | 2            | 1092,7         | 1,7         |
| – земельный налог                              | 3210           | 6,8         | 2406           | 5           | 3084,7         | 5,5          | 3098           | 4,8         |
| – государственная пошлина                      | 329            | 0,78        | 351            | 0,7         | 347            | 0,7          | 347            | 0,5         |
| – задолженность по налогам                     | 0,025          | 0,001       | 0,01           | 0,001       | 0,01           | 0,001        | 0,01           | 0,001       |
| <b>2. Неналоговые доходы:</b>                  | <b>4352,3</b>  | <b>9,2</b>  | <b>4630,4</b>  | <b>9,8</b>  | <b>4472,9</b>  | <b>7,9</b>   | <b>4377,6</b>  | <b>6,8</b>  |
| – доходы от исп. муниципального имущества      | 2949           | 6,2         | 2964           | 6,3         | 3077,6         | 5,4          | 2897,8         | 4,5         |
| – доходы от оказания услуг, компенсации затрат | 257            | 0,5         | 285            | 0,5         | 265            | 0,4          | 287            | 0,4         |
| – платежи при польз. природными ресурсами      | 20,3           | 0,1         | 87,9           | 0,2         | 12,5           | 0,02         | 25,4           | 0,02        |
| – доходы от продажи матер. и немат. активов    | 1077           | 2,3         | 1105           | 2,3         | 1064           | 2            | 1095           | 2           |
| – штрафы, санкции                              | 46             | 0,09        | 126            | 0,09        | 53             | 0,09         | 67             | 0,09        |
| – прочие                                       | 3              | 0,007       | 62,5           | 0,007       | 1,8            | 0,007        | 5,4            | 0,007       |
| <b>3. Безвозмездные поступления:</b>           | <b>22415</b>   | <b>47,3</b> | <b>23750,8</b> | <b>50,3</b> | <b>29590,9</b> | <b>52,45</b> | <b>34441</b>   | <b>53,6</b> |
| – субвенции                                    | 15312          | 32,3        | 15986          | 32,3        | 17893,9        | 31,7         | 20113,6        | 31,3        |
| – субсидии                                     | 6659           | 14,1        | 6983,7         | 14,1        | 11419,8        | 20,2         | 12328          | 19,2        |
| – прочие безвозмездные                         | 444            | 0,9         | 781            | 0,9         | 277            | 0,55         | 1999           | 3,1         |
| <b>Итого:</b>                                  | <b>47406</b>   | <b>100</b>  | <b>47166</b>   | <b>100</b>  | <b>56408,5</b> | <b>100</b>   | <b>64244</b>   | <b>100</b>  |

Источник: **1)** О бюджете муниципального образования «город Екатеринбург» на 2020 год и плановый период 2021 и 2022 годов : Решение Екатеринбургской Городской Думы от 17.12.2019 № 55/27; **2)** О бюджете муниципального образования «город Екатеринбург» на 2021 год и плановый период 2022 и 2023 годов : Решение Екатеринбургской Городской Думы от 22.12.2020 № 37/45; **3)** О бюджете муниципального образования «город Екатеринбург» на 2022 год и плановый период 2023 и 2024 годов : Решение Екатеринбургской Городской Думы от 21.12.2021 № 47/64; **4)** 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 // Официальный сайт Екатеринбургской Городской Думы. URL: <https://egd.ru/pravovye-akty/resheniya-ekb-dumy/> (дата обращения: 1) 11.01.2020; 12.01.2021; 20.11.2022; 12.01.2023).

выполнение юридически значимых действий в отношении плательщика, основанием выступает владение домашними животными, отдельные виды услуг. Налоги представлены только по двум объектам строения и сельскохозяйственный налог. Использовалась также земельная рента в рамках владения, распоряжения придомовой территорией и объектами недвижимости. Размеры сборов составляли достаточно высокую сумму: 1913 г. на ряд объектов частного имущество – 8,18 руб.; 1918 г. за собаку – 5 руб.; 1922 г. за лошадь – 20 руб.; 1930 г. земельная рента и налог со строений – 50,75 руб. и 53,1 руб. соответственно. Администрировались налоги на территории города – управами и отделами в составе органов местного самоуправления. Большая часть представленных сборов утеряна в эволюции налогового администрирования.

Бюджет современного города Екатеринбурга будет проанализирован за последние четыре года на базе проектов, утверждённых как муниципально-правовые акты. Структурный анализ предполагает оценку доходных источников, включая собственные налоговые и неналоговые, безвозмездные поступления от иных бюджетов и организаций; выставление приоритетов расходов в рамках разделов и подразделов функций местного самоуправления с оценкой удельного веса затрат (табл. 4).

Представленные данные по структуре доходных источников в разрезе отдельных статей за анализируемый период позволяют отметить увеличение удельного веса безвозмездных поступлений в бюджете города от 47,5–53,6 %; снижение удельного веса налоговых доходов от 43,5–39,6 %; уменьшение доли неналоговых доходов от 9,2–6,8 %. Тенденция характеризует сокращение нормативов отчислений по налоговым доходам местного бюджета в пользу вышестоящих, т.к. налоговый потенциал г. Екатеринбурга за анализируемый период вырос, и, соответственно, возросла доля финансовой поддержки вышестоящих бюджетов в рамках финансового обеспечения делегированных государственных полномочий и софинансирования объектов социальной инфраструктуры. В составе налоговых поступлений преобладают отчисления от федеральных налогов (вместе с налогами на совокупный доход упрощенная система налогообложения, патентная система налогообложения, единый сельскохозяйственный налог) – от 34,3–33,1 %, при явном лидерстве налога на доходы физических лиц (НДФЛ). Доля поступлений от двух местных налогов за указанный период сократилась 9,3–6,5 %, при преобладании поступлений от земельного налога, хотя объекты недвижимого имущества в частной собственности граждан на территории города

564

## ИЗВѢЩЕНІЕ.

Екатеринбургская Уѣздная Управа симъ извѣщаетъ Васъ, что для обложенія земскими сборами по *новымъ* нормамъ, выработаннымъ на основаніи закона 8 іюня 1893 года принадлежащаго Вамъ недвижимаго имущества, состоящаго изъ ~~дома~~ *лавки* ~~съ издворными постройками~~ и находящагося въ г. *Екатеринб.* по ул. *Хлебной м. Корпус* подъ № *8* ею опредѣлена доходность въ *1296х* руб. и цѣнность въ *359, 20х* руб.

Болѣе подробно ознакомиться съ данными, послужившими къ установленію этихъ цифръ доходности и цѣнности Вы можете лично въ Уѣздной Управѣ ежедневно отъ 10 до 2 час. дня (кромѣ дней неприсутственныхъ).

Возраженіе противъ выведенной оцѣнки можетъ быть заявлено Вами въ теченіе 3-хъ мѣсячнаго срока, считая таковой съ *Июня* сего года и должно быть подано въ Уѣздную Оцѣночную Комиссію чрезъ Уѣздную Управу.

Предсѣдатель Управы А. М. Симоновъ.

## Извлеченіе изъ закона 8 іюня 1893 года.

89. Объ исчисленной Земскою Управою доходности каждаго отдѣльнаго недвижимаго имущества посылается владѣльцу или его уполномоченному особое извѣщеніе по мѣсту нахожденія имущества или по заявленному владѣльцемъ мѣсту жительства. 1893 г. 8 іюня прав., ст. 33.

90. По окончаніи производства всѣхъ оцѣнокъ отдѣльныхъ недвижимыхъ имуществъ въ уѣздѣ (ст. 85) составляется общій сводъ сихъ оцѣнокъ, о чемъ публикуется въ мѣстныхъ губернскихъ вѣдомостяхъ. Означенный сводъ можетъ быть обозрѣваемъ всѣми владѣльцами недвижимыхъ имуществъ въ уѣздѣ. Тамъ же, прав., ст. 34.

91. Возраженія противъ оцѣнокъ отдѣльныхъ недвижимыхъ имуществъ могутъ быть заявляемы въ теченіе трехъ мѣсяцевъ со дня упомянутой въ ст. 90 публикаціи. Возраженія эти подаются въ Оцѣночную Комиссію черезъ Уѣздную Земскую Управу. Тамъ же, прав., ст. 35.

92. Уѣздная Оцѣночная Комиссія, по разсмотрѣніи возраженія и по повѣркѣ его, въ случаѣ надобности, посредствомъ осмотра владѣнія на мѣстѣ чрезъ своего члена, въ присутствіи сосѣднихъ владѣльцевъ, постановляетъ рѣшеніе и объявляетъ его лицу, подавшему возраженіе, порядкомъ, указаннымъ въ ст. 89. Тамъ же, прав., ст. 36.

93. На постановленіе Уѣздной Оцѣночной Комиссіи (ст. 92) можетъ быть подана, въ мѣсячный, со дня объявленія онаго срокъ, жалоба Губернской Оцѣночной Комиссіи. Тамъ же, прав., ст. 37.

94. О состоявшемся рѣшеніи Губернской Оцѣночной Комиссіи посылается увѣдомленіе лицу, подавшему жалобу, порядкомъ, указаннымъ въ ст. 89. Тамъ же, прав., ст. 38; 1899 янв. 18, собр. узак. 397, I, ст. 1.

95. На рѣшеніе Губернской Оцѣночной Комиссіи (ст. 94) въ шестинедѣльный со дня объявленія онаго срокъ, можетъ быть подана жалоба Министру Финансовъ, въ случаѣ нарушенія при оцѣнкѣ установленныхъ для сего правилъ. 1893 іюня 8 (9744) прав., ст. 39.

Рис. 3. Земской сбор на имущество (1893 г.).

Таблица 5 — Структура расходов бюджета муниципального образования «город Екатеринбург» на 2020–2023 гг.

| Статья доходов                                                      | 2020     |       | 2021     |       | 2022     |        | 2023     |       |
|---------------------------------------------------------------------|----------|-------|----------|-------|----------|--------|----------|-------|
|                                                                     | млн руб. | %     | млн руб. | %     | млн руб. | %      | млн руб. | %     |
| 1. Общегосударственные вопросы                                      | 3293     | 6,7   | 3424,8   | 7     | 3773,7   | 6,5    | 4615,7   | 6,9   |
| 2. Национальная безопасность и право-<br>охранительная деятельность | 176      | 0,4   | 150      | 0,3   | 174      | 0,3    | 209      | 0,3   |
| 3. Национальная экономика                                           | 9804     | 19,9  | 9632     | 19,7  | 13846,8  | 24     | 17386,8  | 26    |
| 4. ЖКХ                                                              | 2851     | 5,8   | 2766     | 5,7   | 3333     | 6      | 3149,6   | 5     |
| 5. Охрана окружающей среды                                          | 128      | 0,3   | 119,9    | 0,2   | 289      | 0,5    | 199      | 0,3   |
| 6. Образование                                                      | 25407    | 51,6  | 26185    | 53,6  | 27099,8  | 46,7   | 32118,6  | 48,6  |
| 7. Культура, кинематография                                         | 1530     | 3     | 1335     | 2,7   | 1543,8   | 2,7    | 1968     | 3     |
| 8. Здравоохранение                                                  | 1103     | 2     | 12,5     | 0,02  | —        | —      | —        | —     |
| 9. Социальная политика                                              | 3920,5   | 9     | 3721     | 9     | 4024     | 6,6    | 4192     | 6,3   |
| 10. Физическая культура и спорт                                     | 1181     | 2     | 1377     | 1,5   | 3864     | 6,5    | 2283     | 3,4   |
| 11. СМИ                                                             | 112      | 0,3   | 95       | 0,2   | 99,7     | 0,2    | 107,4    | 0,2   |
| 12. Обслуживание гос. и муницип. долга                              | 1        | 0,002 | 0,77     | 0,002 | 0,5      | 0,0008 | 0,389    | 0,006 |
| Итого:                                                              | 49282    | 100   | 48820    | 100   | 58049    | 100    | 66230    | 100   |
| Дефицит:                                                            | 1876     | 4     | 1655     | 7,1   | 1640     | 3      | 1986     | 6,7   |

Источник: см. источник к табл. 4.

имеют высокую кадастровую стоимость и большой, разнообразный объем, особенно по объектам жилого фонда. Оценка неналоговых доходов демонстрирует активный рост доходов от продажи муниципального имущества и снижение доли от использования ее объектов, что является общей практикой муниципалитетов России.

Следует отметить, что реализация налоговых полномочий органов местного самоуправления Екатеринбурга в установлении земельного, налога на имущество физических лиц и даже вводимого в ближайшей перспективе торгового сбора вряд ли существенно усилит доходную базу городского округа. Напомним, что правом вводить какие-либо сборы муниципалитеты в России сейчас не обладают, а средства самообложения требуют затрат на референдум, что вряд ли принесет эффект в городе-миллионнике. В рамках укрепления доходной базы можно упомянуть всяческое содействие развитию малого и среднего предпринимательства плательщиков специальных налоговых режимов, введение инициативных платежей по проектам благоустройства города, создания зон отдыха и досуга, безвозмездных целевых поступлений от организаций в рамках социального партнерства (табл. 5).

Анализ структуры расходов городского бюджета по функциям муниципалитета показывает стабильную иерархию затрат на сферу муниципального образования при некотором снижении за рассматриваемый период 51,6–48,6 %; рост расходных обязательств в рамках национальной экономики 19,9–26 %; сохранение объема расходов на функционирование системы самого местного самоуправления – около 7 % (в рамках мировых стандартов объем «грязного бюджета» (обеспечение деятельности публично-правового образования – до 6 %); некоторое снижение затрат на ме-

роприятия по социальной политике; рост примерно в 1,5 раза расходов на сферу физической культуры и спорта. За анализируемый период исчезли затраты на здравоохранение, т.к. эти функции полностью перешли к органам власти субъектов РФ, существенно сократились траты на обслуживание долговых обязательств.

Пролетарии всех стран, соединяйтесь!

Народный Комиссариат Финансов СССР

Рафинотдел Росвоин

Обл(край), республика Архангельская

Сельсовет Р. Индустриальный 9. Суровский

Платежное извещение № 47

номер лицевого счета

для колхозников

Великий Евгений Ефимович  
фамилия, имя и отчество

На осн. пост. ЦИК и СНК СССР от 193 г.

и пост. Арх. обл. № 25/6 1938 г.

СНК СССР, край(обл.) исполкома

Вы обязаны уплатить 24 коп. за 1938 г.

сельскохозяйл. и сел. культобор

с 24 руб. 50 коп. в следующие сроки:

|              |         |   |         |      |
|--------------|---------|---|---------|------|
| к 15.04.1938 | 1938 г. | 4 | руб. 90 | коп. |
| к 1.05.1938  | 1938 г. | 4 | руб. 90 | коп. |
| к 15.05.1938 | 1938 г. | 8 | руб. 50 | коп. |
| к 15.06.1938 | 1938 г. | 6 | руб. 20 | коп. |

Кроме того Вы должны уплатить чл. за Вами  
недомку за прошлый год в сумме \_\_\_\_\_ руб. \_\_\_\_\_ коп.  
и начисленную на эту недомку пеню на \_\_\_\_\_ число, месяц \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_ руб. \_\_\_\_\_ коп.

За просрочку платежа взимается пеня в размере 0,1% за  
каждый день просрочки.

Старший налог. инспектор Смирнов

М. П. Налог. инспектор \_\_\_\_\_

Плат. извещение вручил Смирнов 1938 г. \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_ модиль

арх. тип. им. С. Есенина зав. 1991

Рис. 4. Сельскохозяйственный налог (1938 г.).

## Выводы

Можно констатировать, что с 90-х гг. XX в. в России начала складываться и функционировать система расщепляемых налогов (налоговый союз), которая, по нашему мнению, привела по ряду причин к негативным последствиям в отношении формирования местных бюджетов [5]. Во-первых, местные власти относятся к своей доле в федеральных и региональных налогах как к «чужим», не зависящим от их деятельности, деньгам. Во-вторых, узкие налоговые полномочия органов местного самоуправления не позволяют обеспечить взаимосвязь между уровнем налогообложения и количеством/качеством получаемых населением муниципальных услуг. В-третьих, слишком частые изменения пропорций разделения налогов между уровнями бюджетной системы содействовали незаинтересованности местных властей наращивать собственную налоговую базу, показывать её в отчётности. В-четвертых, большинство муниципальных образований стали предпочитать дополнительным нормативам по федеральным и региональным налогам межбюджетные трансферты общего назначения.

Совершенно очевидно, что существующие на сегодняшний день собственные доходы в виде местных налогов могут обеспечить лишь небольшую часть финансовых средств муниципальных бюджетов, необходимых для решения вопросов местного значения.

На наш взгляд, проблема оптимального соответствия доходов, поступающих в местные бюджеты в виде собственных и расщепляемых налогов, в принципе, не имеет однозначного решения. С одной стороны, в пользу увеличения доли собственных налоговых доходов в доходной части

бюджета территории говорит то обстоятельство, что в отличие от финансовой помощи, размер которой от местных властей никак не зависит, налоговые поступления в местный бюджет тем больше, чем больше налоговая база соответствующей территории. Следовательно, закрепление за субнациональными бюджетами налоговых доходов имеет то преимущество перед дотацией, что стимулирует собственные налоговые усилия местных властей. С другой стороны, налоговые полномочия территориальных органов власти имеют свои пределы эффективности. При повышении доли налогов в общем объеме доходов местных бюджетов снижается объем доходов, предназначенных для перераспределения между территориями, и тем самым фактически консервируются сложившиеся диспропорции в уровне их развития. Расчеты показывают, что в случае замены налоговых отчислений в федеральный бюджет на полный отказ от предоставления финансовой помощи резко возросло бы число регионов и муниципалитетов с дефицитом бюджета текущих расходов при одновременном увеличении бюджетного профицита нескольких наиболее «богатых» регионов [6].

Учитывая сказанное, можно сделать вывод, что и местные налоги, и отчисления от федеральных и региональных налогов в местные бюджеты являются необходимым инструментом бюджетного регулирования. Оптимальный баланс между ними не может быть установлен раз и навсегда, так как в значительной степени он определяется текущей экономико-политической ситуацией, соотношением регионов с развитой и отсталой налоговой базой, дифференциацией уровня бюджетной обеспеченности тех и других, объемом расходных обязательств субнациональных бюджетов и пр. факторами. ■

## СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

- [1] MUSGRAVE, R. A. (1969). Theories of Fiscal Federalism. *Public Finance*, 24(4), 521–536.
- [2] BAHL, R. (1999). *Fiscal decentralization*. World Bank.
- [3] KING, D. N. (1996). A model of optimum local authority size. In G. Pola, & G. France (Eds.) *Developments in Local Government Finance*.
- [4] КАЧАНОВА Е. А. Стратегические приоритеты формирования финансов муниципальных образований в условиях реформирования бюджетного устройства : дис. ... доктора экономических наук : 08.00.10 / Качанова Елена Анатольевна ; Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации. Москва, 2013. 354 с.
- [5] ЗУБАРЕВИЧ Н. В., САФРОНОВ С. Г. Налогово-бюджетная дифференциация регионов России: масштабы и динамика // *Региональные исследования*. 2023. № 1 (79). С. 31–41. EDN TOLXAV.

## ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ:

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

# EKATERINBURG BUDGET: A RETROSPECTIVE, STRUCTURAL ANALYSIS. WAYS TO INCREASE THE REVENUE BASE OF MUNICIPALITIES THROUGH LOCAL TAXES AND FEES

Kachanova E. A.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> 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). Ekaterinburg budget: a retrospective, structural analysis. Ways to increase the revenue base of municipalities through local taxes and fees. *Municipality: Economics and Management*, (2), 15–24. <https://doi.org/10.22394/2304-3385-2023-2-15-24>.

## ABSTRACT:

The system of local taxes and fees in Russian fiscal federalism has a long history and practice, evolving under changing socio-economic conditions in the task of ensuring the cost of municipal goods and services. This article is devoted to some theoretical and practical issues of the implementation of tax powers of local self-government bodies, assessment of the importance of this activity for the independence of the institute of local self-government and replenishment of the revenue base of local budgets. The methodological basis of the study consisted of hypotheses and rules of functional and spatial organization of local budgets. The information base of the article was rare fiscal documents on local taxes and fees of the city of Ekaterinburg, benchmarks of the district budget projects received by the author from official sources. As the conclusions of the research, the ways of optimal matching of income received by local budgets in the form of the own and split taxes in conditions of socio-economic uncertainty are identified. The budget of the city of Ekaterinburg in its historiography shows extensive experience in the implementation of municipal fiscal policy and financial autonomy, which makes it possible to actualize the issues raised in the key of reforming the tax system of Russia and providing local self-government with income.

**KEYWORDS:** criteria for distinguishing revenue sources, levels of power, local taxes and fees, structure of revenues of Ekaterinburg city, structure of expenditures of Ekaterinburg city.

## REFERENCES

- [1] MUSGRAVE, R. A. (1969). Theories of Fiscal Federalism. *Public Finance*, 24(4), 521–536.
- [2] BAHL, R. (1999). *Fiscal decentralization*. World Bank.
- [3] KING, D. N. (1996). A model of optimum local authority size. In G. Pola, & G. France (Eds.) *Developments in Local Government Finance*.
- [4] KACHANOVA, E. A. (2014). 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 Presidential Academy of National Economy and Public Administration]. Russian State Library.
- [5] ZUBAREVICH, N. V., & SAFRONOV, S. G. (2023). Regional inequality and its changes: Budget projection. *Regional Studies*, (1), 31–41. <https://doi.org/10.5922/1994-5280-2023-1-3>.

## 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 — *dean of the Faculty of Economics and Management, professor of the Department of Economics and Management* (66, 8 Marta St., Ekaterinburg, 620144, Russia); [kachanova-ea@ranepa.ru](mailto:kachanova-ea@ranepa.ru). RSCI AuthorID: 530593, ORCID: 0000-0003-0625-4936.

# СТРАТЕГИЯ ЕКАТЕРИНБУРГА В СИСТЕМЕ ВНУТРИАГЛОМЕРАЦИОННЫХ СВЯЗЕЙ

Прядеин А. А.<sup>1</sup>, Казакова Н. В.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Администрация города Екатеринбурга (620014, Россия, Екатеринбург, пр-кт Ленина, 24а)

## ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ:

Прядеин А. А., Казакова Н. В. Стратегия Екатеринбурга в системе внутриагломерационных связей // Муниципалитет: экономика и управление. 2023. № 2. С. 25–30. EDN СИАХС.

## АННОТАЦИЯ:

Екатеринбург исторически и географически всегда был тесно связан с соседними городами. У Екатеринбурга и близлежащих городов общие рынки жилья и труда, транспортная и инженерная инфраструктура. Закономерно, что Екатеринбург, как ядро агломерации, заинтересован в том, чтобы на его территории отдельные проекты складывались в цельную картину и сейчас, и в будущем.

В статье исследуется опыт межмуниципального взаимодействия Екатеринбурга с городами-спутниками при реализации стратегии развития города. Основная задача авторов – доказать, что для стратегического управления и обеспечения реализации стратегии крупнейшего города целесообразным и эффективным является использование подхода согласования локальных приоритетов с направлениями стратегического развития соседних городов.

Результаты выполненного исследования будут полезны органам регионального и муниципального управления при разработке, актуализации стратегии социально-экономического развития и документов территориального планирования, выработки механизмов межмуниципального взаимодействия, а также могут занять должное место в структуре научного знания в области региональной и муниципальной экономики.

**КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:** стратегическое планирование, стратегия развития, межмуниципальное взаимодействие, агломерация.

В настоящее время стратегическое планирование и управление занимает одно из ключевых мест при определении путей городского развития. Чем крупнее город, тем выше значимость каждого шага, направленного на социально-экономическое, пространственное и территориальное развитие. Город – это не замкнутая система. Долгосрочное развитие крупнейшего города необходимо рассматривать во взаимосвязи с прилегающими территориями и городами-спутниками.

Агломерация является естественным явлением, связанным с процессом урбанизации и концентрацией населения в ядрах систем расселения. Именно объективность этих процессов диктует стратегическую значимость планирования территориального развития в целях гармоничного экономического и социального развития местных сообществ. Тем более это важно для Урало-Сибирского региона, где с XVIII в. поселения основывались именно как города-заводы, вблизи месторождений полезных ископаемых и рек, чья движущая сила использовалась для приведения в действие заводских механизмов.

История Екатеринбурга начиналась именно таким образом. Вблизи него располагались и другие такие поселения (Уктусский завод, Верх-Исетский завод и другие), которые в процессе разрастания Екатеринбурга стали его районами. То есть Екатеринбург изначально сформировался на основе агломерации заводских поселков, что и сегодня определяет специфику отдельных его частей – заводских периферий, граничащих с жилыми зонами: транспортные диспропорции, отсутствие единого зеленого каркаса и т.д.

Иными словами, история урбанизации, прошедшая один виток развития агломерации, сама подсказывает необходимость прагматичного и рационального подхода при планировании развития современного этапа агломерации.

На текущем этапе Екатеринбургская городская агломерация представляет собой разнородную территорию, при этом города агломерации расположены на различном расстоянии от ядра: от практически полного срастания, до 60 километров по дорогам различных категорий. Тем не менее тяготение к ядру является очевидным, что приводит к актив-

ному заполнению межселенных территорий объектами промышленности, транспортно-логистическими комплексами, сервисными предприятиями, жилыми поселками.

С особой остротой встает вопрос совместного использования ресурсов, которыми располагает агломерация: земля, большая часть которой занята лесами, источники водоснабжения, которые являются серьезным ограничением для роста населения и производительных сил, наконец, человеческие ресурсы. Существует огромный запрос на сохранение природного и рекреационного потенциалов.

Сложность этих процессов и их взаимосвязей обуславливает необходимость использования системного и комплексного подходов при исследовании вопросов перспективного развития городских агломераций. А формирование и реализация долгосрочных планов – корпоративного подхода для учета интересов местных сообществ во благо развития всего организма агломерации в целом.

Внимание к агломерациям повышено на всех уровнях публичной власти. Это связано, в первую очередь, с экономическим потенциалом агломераций. Так, по оценке Института экономики города суммарный вклад крупнейших городских экономик в ВВП России возрастал в 2013–2017 гг. и достиг 48 % в 2021 г., тогда как их вклад в численность населения составил только 35 %<sup>1</sup>.

Стратегия пространственного развития России до 2025 г., утвержденная в феврале 2019 г., предполагает формирование 20 агломераций с численностью населения от 1,5 до 3 миллионов человек<sup>2</sup>. В Плане реализации Стратегии пространственного развития России, утвержденном в декабре 2019 г., отдельный раздел посвящен социально-экономическому развитию крупных и крупнейших городских агломераций.

Для достижения целей и реализации задач пространственного развития Стратегией пространственного развития РФ предусмотрена разработка долгосрочных планов социально-экономического развития крупных и крупнейших городских агломераций.

Порядок разработки согласования утверждения и мониторинга долгосрочного плана социально-экономического развития крупных и крупнейших городских агломераций определен Правительством РФ<sup>3</sup>.

Министерством экономического развития Российской Федерации Екатеринбургская городская агломерация выбрана в числе трех пилотных про-

ектов наряду с Нижегородской и Краснодарской по апробации методических подходов для разработки долгосрочного плана развития агломерации до 2030 г.

Принципами и основными направлениями пространственного развития, закрепленными в этих стратегических документах, являются ликвидация инфраструктурных ограничений, создание опорной транспортной сети Российской Федерации с включением в нее агломераций как центров экономического роста.

Правительство Свердловской области с 2016 г. придерживается последовательной позиции, в которой на первом месте поставлен аспект развития территории – достижение максимальных экономических и социальных эффектов.

Три городские агломерации в Свердловской области сформировались объективно как территориально-экономические системы, а не определены искусственно. Это разновеликие агломерации, и только Екатеринбургская относится к категории «крупнейших», но устойчивость развития региона в целом формирует из этих трех агломераций своеобразную ось устойчивого развития. Территории городских округов, вовлеченных в агломерационные процессы, были и остаются частью территории региона. Вопросы управления, поиска и внедрения механизмов, согласованного между регионом и муниципалитетами планирования и мониторинга реализации планов, решаются исходя из позиции, что агломерации не вырваны из ткани региона, а есть часть этой ткани со своими специфическими особенностями.

Сегодня Екатеринбургская агломерация включает в себя 14 муниципальных образований, компактно расположившихся вокруг Екатеринбурга.

Население агломерации на 1 января 2022 г. составляет более двух миллионов (2 млн 155 тысяч) человек и превысило половину населения Свердловской области. В границах агломерации на площади меньше 7 % площади Свердловской области сосредоточены более 60 % инвестиций, около 70 % розничного товарооборота, более 80 % объемов вводимого жилья.

Приведенные параметры характеризуют сложившуюся на территории Свердловской области Екатеринбургскую агломерацию как крупнейшую, полноценную моноцентрическую агломерацию РФ, с высокими значениями основных градостроительных характеристик, с повышательным трендом в динамике численности населения, с центростремительным вектором развития.

Большинство городов Екатеринбургской агломерации основаны сразу как городские поселения, как промышленные города-заводы, исторически встроенные в общие технологические цепочки. Сегодня города агломерации срослись между собой элементами жилой застройки, объединены социальной, транспортной и инженерной инфраструктурами, сформировали и развивают единые рынки жилья, труда и услуг.

<sup>1</sup> Институт экономики города представляет актуализированную методику и результаты оценки ВВП крупнейших городских агломераций России в 2013–2021 гг. URL: <https://www.urbanecomics.ru/centr-obshchestvennyh-svyazey/news/institut-ekonomiki-goroda-predstavlyayet-aktualizirovannuyu> (дата обращения: 27.06.2023).

<sup>2</sup> Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года: утв. Распоряжением Правительства Российской Федерации от 13.02.2019 № 207-р.

<sup>3</sup> Об утверждении Правил согласования, утверждения и мониторинга реализации долгосрочных планов социально-экономического развития крупных и крупнейших городских агломераций: Постановление Правительства Российской Федерации от 31.05.2022 № 996.

По оценкам экспертов, более 200 тысяч человек, проживающих в Верхней Пышме, Березовском, Арамиле, Сысерти, Среднеуральске, Полевском, Первоуральске, Ревде, работают в Екатеринбурге. Значительное количество жителей близлежащих городов и сел приезжают в Екатеринбург на учебу, за покупками, отдохнуть и развлечься, получить медицинские услуги и т.п. И наоборот, есть встречное движение жителей Екатеринбурга в соседние территории – коттеджные поселки, садовые участки, на отдых и т.п. В сознании людей стираются границы между близлежащими городами.

Все это свидетельствует о том, что с точки зрения экономико-географической реальности Екатеринбургская агломерация существует.

Сегодня задача органов власти заключается в том, чтобы существующие тенденции и процессы развивать в интересах всех жителей агломерации на основе минимизации затрат и применения комплексного подхода к развитию территорий.

В Стратегии Екатеринбурга до 2030 г., утвержденной в 2018 г., особое внимание уделяется процессам развития Екатеринбургской агломерации.

Во-первых, первым шагом при создании Стратегического плана до 2030 г. стала разработка его научно обоснованной базы – Долгосрочного прогноза социально-экономического развития города Екатеринбурга до 2035 г., в котором были определены три сценария развития Екатеринбурга совместно с городами-спутниками, образующими Екатеринбургскую агломерацию [1]. Поскольку город вместе со спутниками уже развивается как сложившаяся агломерация полицентрического типа, было определено, что усилия следует сосредоточить не на формальном поглощении прилегающих территорий, а на развитии экономических и инфраструктурных связей.

Исходя из этого, в «стратегическом видении» обозначено, что Екатеринбург к 2030 г. представляется как центр Екатеринбургской агломерации, одной из крупнейших в России, являющейся межрегиональным центром социально-экономического развития и притяжения востока европейской и западносибирской частей России и Северного Казахстана<sup>4</sup>.

Во-вторых, в каждое стратегическое направление Стратегического плана развития Екатеринбурга включены аспекты агломерационного развития:

- сохранение и развитие человеческого капитала: взаимовыгодное использование потенциала образовательных, культурных, медицинских, спортивных и др. учреждений жителями Екатеринбурга и городов-спутников;
- Екатеринбург – межрегиональный инновационно ориентированный промышленно-финансовый центр: формирование единого рынка труда,

недвижимости, пояса промышленных предприятий, развитие кооперационных связей, в том числе создание новых рабочих мест, реализация совместных проектов по размещению на территории агломерации производственных предприятий;

- развитие и модернизация ЖКХ: содействие формированию эффективного взаимодействия между участниками агломерации в целях модернизации коммунальной инфраструктуры, обеспечения надежности и эффективности ее функционирования (развитие инженерных систем в соответствии с утвержденными схемами тепло-, газо-, электро-, водоснабжения и водоотведения);
- развитие рынка товаров и услуг: создание общей схемы торговых узлов, создание эффективной системы распределения и реализации товаров и услуг;
- формирование сбалансированной транспортной системы: формирование единой транспортной схемы (общих маршрутов и единого проездного билета), запуск скоростных видов транспорта, реализация инвестиционных проектов развития транспортной инфраструктуры (ВСМ Екатеринбург–Челябинск, Наземное метро, Большое Седельниково и пр.);
- формирование комфортной, экологически благополучной городской среды: создание межмуниципального предприятия по утилизации иловых осадков и сточных вод, создание общих рекреационных зон, реализация совместных проектов по сбору, утилизации и переработки ТКО;
- развитие гражданского общества и местного самоуправления: учет мнения жителей агломерации при разработке и реализации межмуниципальных проектов;
- стратегия пространственного развития: согласование генеральных планов развития городов-участников агломерации с целью повышения эффективности использования застроенных территорий, определения взаимовыгодных направлений развития неосвоенных территорий, осуществления строительства и развития инфраструктуры между городами и строительства жилья на этих территориях, тем самым обеспечение привлечения инвесторов.

На заключительном этапе актуализации стратегии было проведено общественное обсуждение с привлечением представителей городов-спутников. Тем самым Администрация города Екатеринбурга смогла совместно обсудить вопросы дальнейшего развития города и близлежащих городов в процессе создания Екатеринбургской агломерации как единого организма.

В результате актуализации в Стратегию Екатеринбурга 2030 были включены 65 стратегических проектов. Приоритетными с позиции агломерационного развития являются: «Екатеринбург – мировой университетский центр», «Торговые узлы Екатеринбурга», «Екатеринбург – межрегиональный центр оптовой торговли», «Екатеринбург – евроазиатский торгово-транспортный центр», «Мо-

<sup>4</sup> Решение Екатеринбургской городской Думы от 25.05.2018 № 12/81 «О внесении изменений в Решение Екатеринбургской городской Думы от 10 июня 2003 года № 40/6 «О Стратегическом плане развития Екатеринбурга».

Таблица 1 — Основные направления развития Екатеринбургской городской агломерации

| Каркасы Екатеринбургской городской агломерации       | Перечень проектов                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Высокотехнологичный промышленно-логистический каркас | Сухой порт «Екатеринбург»;<br>ТЛЦ «Екатеринбург»;<br>ТЛЦ «Уральский»;<br>Создание новой площадки особой экономической зоны «Титановая долина»;<br>Строительство производственного комплекса для промышленной деятельности АО «Уральский завод гражданской авиации» на территории площадки «Уктус» ОЭЗ «Титановая долина»;<br>Создание промышленного технопарка «Авиатор»;<br>Проект по организации производства по импортозамещению гидравлической аппаратуры                                                                                                    |
| Инновационный инженерный и транспортный каркас       | «Вода для агломерации»;<br>«Умная агломерация»;<br>«Наземное метро»;<br>Создание дополнительной системы водопитания;<br>Квантовая инфраструктура агломерации;<br>Промышленный инновационный центр: «Контур-парк»;<br>Строительство автодороги Ревда-Первоуральск;<br>Строительство автодороги Полевской – Сысерть;<br>Строительство и реконструкция дороги Р-351 Екатеринбург – Тюмень в обход с. Малобрусьное Белоярского городского округа, с. Мезенское городского округа Заречный;<br>Проект снятия инфраструктурных ограничений на Северном полукольце ЕКАД |
| Социально-рекреационный каркас                       | Строительство многофункционального биатлонного комплекса в г. Екатеринбурге;<br>Строительство центра гребного слалома «Урал» в г. Екатеринбурге;<br>Развитие сети центров отдыха и оздоровления детей;<br>Зеленая долина (Березовский городской округ)                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |

дернизация железнодорожного узла», «Аэропорт «Кольцово» – международный пассажирский и грузовой хаб».

В стратегии помимо аспектов агломерационного развития во всех стратегических направлениях предусмотрена разработка отдельного стратегического проекта «Екатеринбургская агломерация».

В рамках реализации стратегического проекта «Екатеринбургская агломерация» в ноябре 2020 г. Главы 14 городских округов подписали Соглашение о взаимодействии. Соглашение заключено между равными по своему статусу сторонами, все муниципальные образования в составе агломерации оставляют за собой и территории в существующих границах, и полномочия по управлению в рамках действующего законодательства.

В основу Соглашения положена цель экономического развития каждого муниципального образования и агломерации в целом. Для достижения этой цели городами сформирован и реализуется Перечень агломерационных проектов (далее – Перечень), в котором заинтересованы и маленькие города, и крупное ядро, которые усилят или укрепят межгородские взаимосвязи.

Проекты Перечня легли в основу проекта долгосрочного плана развития Екатеринбургской агломерации, подготовленный Правительством Свердловской области совместно с городами Екатеринбургской агломерации.

Рассматривая структуру документов стратегического планирования, необходимо учесть, что долгосрочный план развития должен стать одним из основных стратегических документов развития агломераций в стране, а утверждаемый Министерством экономического развития Российской Федерации перечень проектов сформирует его основу.

Целью долгосрочного плана развития является повышение качества жизни и благосостояния населения на основе создания возможностей устойчивого развития экономики, усиление роли Екатеринбургской городской агломерации как опорного узла в системе расселения страны, обеспечивающего вклад в экономический рост РФ более 1 % ежегодно за счет эффективного инфраструктурного и пространственного развития.

Исходя из цели, основными направлениями развития Екатеринбургской городской агломерации являются формирование следующих агломерационных каркасов.

1) Высокотехнологичный промышленно-логистический каркас, предусматривающий формирование на территории агломерации центра высокотехнологичного производства и мультимодального транспортного узла. Это реализация проекта «Сухой порт» (ТЛЦ «Екатеринбург», ТЛЦ «Уральский»), развитие производственных предприятий, технопарков и кластеров (например, строительство производственного комплекса АО «УЗГА» на территории площадки «Уктус» ОЭЗ «Титановая долина»).

2) Инновационный инженерный и транспортный каркас, предполагающий использование современных инженерных и SMART-решений в создании и управлении транспортной, инженерной инфраструктурами и инфраструктурой обращения с твердыми коммунальными отходами, обеспечение в достаточном количестве качественной питьевой водой и системами водоотведения. В рамках развития данного каркаса запланирована реализация проектов: «Наземное метро», «Южный обход Екатеринбурга», проект снятия инфраструктурных ограничений на Северном полукольце Екатеринбургской кольцевой автодороги, проекты

«Создание дополнительной системы водопитания» и «Умная агломерация».

3) Социально-рекреационный каркас. Основные проекты в рамках данного каркаса – отдых детей в оздоровительных лагерях, строительство межмуниципальных школ и детских садов, туристический проект «Река Чусовая».

Формирование каркасов позволит стимулировать социально-экономическое развитие Екатеринбургской агломерации, а именно рост численности населения, валовой добавленной стоимости, инвестиций на душу населения и уровня средней заработной платы.

Кроме того, формирование каркасов приведет к росту инвестиционной активности в Екатеринбургской агломерации по оценочным данным на 2,6 трлн. руб. за период с 2023 по 2030 гг.

В 2022 г. Администрация города Екатеринбурга вновь приступила к актуализации Стратегического плана развития Екатеринбурга. Как и в предыдущие периоды сохранился основополагающий принцип – совмещение сроков разработки документов социально-экономического и территориального планирования. Само по себе совмещение сроков позволяет увязать содержание документов стратегии и Генерального плана города.

Новой задачей текущего этапа актуализации стратегических документов стало разработка МБУ «Мастерская Генерального плана» Концепции территориального развития Екатеринбурга в Екатеринбургской агломерации (далее – Концепция) с целью взаимной увязки между собой планов по территориальному развитию города и соседних городских округов. В основу Концепции легли данные документов стратегического и территориального планирования Свердловской области и городов в составе Екатеринбургской агломерации, предложения заинтересованных лиц.

В Концепции Екатеринбург рассматривается в качестве ядра Екатеринбургской агломерации, входящего в единую систему с городами-спутниками за счет социального, экономического, транспортного и иных видов взаимодействия.

В целях формирования единого комплексного подхода к развитию территорий агломерации выделены основные принципы, в соответствии с которыми в дальнейшем принимались решения по развитию территорий: безопасность, экологическая устойчивость, экономическая эффективность, баланс интересов, вариативность.

В Концепции выделено шесть основных направлений территориального развития, взаимосвязанных со стратегическими направлениями Стратегического плана Екатеринбурга: жилищно-гражданское обеспечение, развитие мест прило-

жения труда, повышение экологической устойчивости, развитие транспортной инфраструктуры, развитие инженерной инфраструктуры, идентичность Екатеринбурга<sup>5</sup>.

Одновременно подготовка такого документа позволила определить проблемные зоны: выявить новые или уточнить имеющиеся вопросы и «узкие» места, требующие совместного решения, обращения в региональные органы власти. Например, работа с территориями лесов при реализации проектов или обеспечение безопасного водоснабжения жителей наших городов.

Концепция территориального развития явилась по содержанию уникальными документами, которая позволила в полной мере определить четкие стратегические приоритеты, согласованные с отраслевыми приоритетами развития городов и направлениями территориального развития.

Основные положения Концепции территориального развития лягут в основу актуализированной версии стратегии Екатеринбурга, дополнив ее территориальными компонентами во взаимосвязке с городами-спутниками.

В целом, следует отметить, что планомерная последовательная работа Администрации города Екатеринбурга в сфере стратегического планирования в части учета агломерационных процессов представила органам местного самоуправления возможность определить взаимовыгодные пути долгосрочного развития, а также использовать агломерационное развитие для выработки рационального регулирования миграционных потоков населения, использования имеющихся ресурсов территории и развития на территории региона зоны прогрессивного развития.

В заключение подчеркнем, что каждое муниципальное образование, особенно это, относится к крупным и крупнейшим муниципалитетам, обязано иметь свои адаптированные к его уникальным условиям развития механизмы межмуниципального взаимодействия. Только проанализировав генезис развития каждого города агломерации, осознав их преимущества и недостатки, возможности и угрозы долгосрочного развития, установив осуществимые стратегические цели и задачи, можно превратить недостатки отдельных городов в их преимущества и соответственно в факторы активизации зон роста, что в целом будет способствовать устойчивому стабильному развитию агломерации, повышению ее конкурентоспособности. ■

<sup>5</sup> Городские власти представили строительному сообществу Концепцию территориального развития Екатеринбурга. URL: <https://www.ekburg.ru/news/24/88999-gorodskie-vlasti-predstavili-stroitelnomu-soobshchestvu-kontseptsuyu-territorialnogo-razvitiya-ekaterinburga/> (дата обращения: 27.06.2023).

## СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

[1] Лаврикова Ю. Г., Антипин И. А., Прядеин А. А., Суворова А. В. Прогноз развития крупнейшего города: конструирование иннова-

ционного будущего // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2016. № 6 (48). С. 214–235. EDN XHQDHD.

**ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ:**

**Прядеин Алексей Анатольевич** – кандидат экономических наук; Администрация города Екатеринбурга – начальник Департамента экономики (620014, Россия, Екатеринбург, пр. Ленина, 24а); [pryadein\\_aa@ekadm.ru](mailto:pryadein_aa@ekadm.ru).

**Казакова Наталья Викторовна** – кандидат экономических наук; Администрация города Екатеринбурга – начальник отдела стратегического планирования и контроля реализации Стратегического плана (620014, Россия, Екатеринбург, пр. Ленина, 24а); [kazakova\\_nv@ekadm.ru](mailto:kazakova_nv@ekadm.ru). AuthorID РИНЦ: 710128.

# THE STRATEGY OF EKATERINBURG IN THE SYSTEM OF INTRA-AGGLOMERATION CONNECTIONS

**Pryadein A. A.<sup>1</sup>, Kazakova N. V.<sup>1</sup>**

<sup>1</sup> Administration of the city of Ekaterinburg (24a, Lenin Av., Ekaterinburg, 620014, Russia)

**FOR CITATION:**

Pryadein, A. A., & Kazakova, N. V. (2023). The strategy of Ekaterinburg in the system of intra-agglomeration connections. *Municipality: Economics and Management*, (2), 25–30. <https://doi.org/10.22394/2304-3385-2023-2-25-30>.

**ABSTRACT:**

Historically and geographically, Ekaterinburg has always been closely connected with the neighboring cities. Both Ekaterinburg and the neighboring cities have common housing and labor markets, transport and engineering infrastructure. Ekaterinburg, as the core of this agglomeration, is understandably interested that individual projects on its territory make an integral picture both now and in the future.

The article examines practice of inter-municipal cooperation between Ekaterinburg and satellite cities to implement the city development strategy. The authors' key task is to prove that for strategic management and ensuring strategy implementation of the major city, synchronization of local priorities with strategic development directions of the neighboring cities seems appropriate and efficient.

The results of the research will be useful for regional and municipal authorities to develop and update the socio-economic development strategy and territorial planning documents, to elaborate mechanisms for inter-municipal interaction. They can also take a proper place in the structure of scientific knowledge in the field of regional and municipal economics.

**KEYWORDS:** strategic planning, development strategy, inter-municipal interaction, agglomeration.

**REFERENCES**

- [1] LAVRIKOVA, YU. G., ANTIPIN, I. A., PRYADEIN, A. A., & SUVOROVA, A. V. (2016). Major city development forecast: Designing the innovative future. *Economic and Social Changes: Facts, Trends, Forecast*, (6), 214–235. <https://doi.org/10.15838/esc.2016.6.48.12>.

**AUTHORS' INFORMATION:**

**Aleksey A. Pryadein** – Ph.D. of Economic Sciences; Administration of the city of Ekaterinburg – head of the Department of Economics (24a, Lenin Av., Ekaterinburg, 620014, Russia); [pryadein\\_aa@ekadm.ru](mailto:pryadein_aa@ekadm.ru).

**Natalya V. Kazakova** – Ph.D. of Economic Sciences; Administration of the city of Ekaterinburg – head of the Department of Strategic Planning and Control of the Implementation of the Strategic Plan (24a, Lenin Av., Ekaterinburg, 620014, Russia); [kazakova\\_nv@ekadm.ru](mailto:kazakova_nv@ekadm.ru). RSCI AuthorID: 710128.

# АУДИТ ИННОВАЦИОННЫХ ПРОЕКТОВ «УМНЫХ ГОРОДОВ»

Попов Е. В.<sup>1</sup>, Семячков К. А.<sup>1</sup>, Борисов Д. Н.<sup>3</sup>

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

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

## ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ:

Попов Е. В., Семячков К. А., Борисов Д. Н. Аудит инновационных проектов «умных городов» // Муниципалитет: экономика и управление. 2023. № 2. С. 31–41. EDN XZZOES.

## АННОТАЦИЯ:

Цель настоящего исследования заключается в разработке алгоритма проведения аудита инновационных проектов «умных городов». Информационной основой для проведения исследования выступили публикации в базах данных Scopus и Web of Science.

В качестве методологии исследования выступила последовательность шагов, включающая анализ предшествующих исследований и их систематизацию, разработку авторского алгоритма аудита проектов «умных городов», обсуждение сильных и слабых сторон предложенного алгоритма.

В результате исследования рассмотрены теоретические аспекты проведения процедуры аудита инновационных проектов, систематизированы подходы и методы, используемые для реализации процедуры аудита проектов «умных городов», принципы их аудита. В работе показаны особенности проведения процедуры аудита проектов «умных городов» и предложен авторский алгоритм реализации этой процедуры. Результаты настоящей работы могут стать основой для проведения дальнейших исследований в области аудита инновационных проектов «умных городов», а также практическим инструментом проведения уже реализованных инициатив в области цифровой трансформации городской среды. Научная новизна исследования заключается в разработке авторского алгоритма аудита инновационных проектов, который позволяет более детально анализировать эффективность инновационных проектов, рассматривая не только экономические показатели, но и управленческие решения, которые принимались при реализации проекта.

Важность проведения подобного анализа инновационных проектов «умных городов» заключается в том, что от этого зависит эффективное развитие российских регионов и в целом российской экономики. В настоящее время экономика Российской Федерации нуждается в современных методах решения проблем с развитием регионов. Для проведения аудита проектов «умных городов» с учетом гибкого подхода к нестандартным ситуациям необходим современный алгоритм проведения аудита. В настоящей статье мы представляем современный и ранее не опробованный алгоритм аудита инновационных проектов.

**БЛАГОДАРНОСТИ:** исследование выполнено при поддержке Российского научного фонда в рамках научного проекта № 22-28-20077.

**КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:** аудит проектов, умный город, цифровые технологии, драйверы развития цифрового общества, внедрение инноваций.

## Введение

В условиях современной экономики, характеризующейся высокой конкуренцией, ограниченностью ресурсов, ориентацией на инновационное развитие, важное место отводится аудиту инновационных проектов. С этой целью используются

различные системы сбора, обработки и анализа информации, которые непосредственно связаны с аудитом инновационных проектов.

Рассмотрим ключевые термины исследования. «Умный город» – это инновационный город, использующий цифровые технологии для повыше-

ния уровня жизни, эффективности деятельности и оказания услуг в городе, а также конкурентоспособности при обеспечении удовлетворения потребностей настоящего и будущих поколений в экономических, социальных, культурных и природоохранных аспектах<sup>1</sup>.

«Умные города» играют ключевую роль в развитии регионов, а соответственно, проведение независимой оценки состояния инновационного проекта «умного города» имеет немаловажное значение в развитии регионов Российской Федерации.

Под инновацией понимается использование новых технологий, видов продукции и услуг, новых форм организации производства и труда, обслуживания и управления. Так, инновация в сфере «умных городов» – это новшество в самом формировании современного и технологичного города.

Инновационный проект – это комплекс планомерных взаимосвязанных работ, ограниченных временными и материальными ресурсами и направленными на получение нового продукта или услуги, продвижение их на рынок и получение коммерческой выгоды от их дальнейшей реализации [22].

Аудит проекта «умного города» – это независимая оценка состояния инновационного проекта по всем параметрам. Предметом аудита проекта «умного города» является установление эффективности проекта. Иногда проводится сравнение с несколькими проектами, чтобы показать все тонкости данного инновационного проекта «умного города».

Аудит проектов «умных городов» разделяют на два вида:

1. *Внешний аудит* – производят независимые аудиторские фирмы или внешние аудиторы, не имеющие на проверяемом предприятии никаких интересов. Цель внешнего аудита состоит в подтверждении правильности учета, отчетности и оценка деятельности по осуществлению проекта «умного города».

2. *Внутренний аудит* является неотъемлемым и важным элементом управленческого контроля. Внутренний аудит дает информацию об этой деятельности и подтверждает достоверность отчетов руководителей проектов «умных городов». Осуществляет внутренний аудит штатный аудитор проекта либо специально созданная ревизионная комиссия.

С учетом динамичного развития «умных городов» и внедрения инновационных технологий все чаще требуется аудит инновационных проектов «умных городов». Для проведения аудита используют различные подходы, способы анализа и сбора информации. Несмотря на то что каждый из таких подходов предназначен для решения специфических задач и ведется наравне с другими, все они образуют единую систему аудита, имеют общую базу первичной информации, а, порой, и единые методы.

Используемые в настоящее время методы неидеальны и порой не способны отразить реальные стороны инновационного проекта, реализуемого в рамках цифровой трансформации современных городов. Вследствие ускорения развития цифровых технологий старые способы анализа уже становятся неактуальными. В настоящих реалиях требуется разработка новых методов аудита инновационных проектов «умных городов». В целом же, формирование единой системы информационного обеспечения аудита инновационных проектов создает надежные основы для принятия управленческих решений, а также позволяет осуществлять контроль за инновационными проектами «умных городов». Несмотря на значительный интерес научного сообщества к проблематике развития «умных городов», в настоящее время ощущается определенный дефицит исследований в области проведения аудита инновационных проектов «умных городов», оценки их соответствия планируемому результату.

Исходя из этого, целью настоящего исследования является разработка авторского алгоритма процедуры аудита инновационных проектов «умных городов».

Задачами данного исследования являются анализ зарубежного опыта исследователей и создание авторского алгоритма аудита инновационных проектов «умных городов».

### **Анализ аудита проектов «умных городов»**

Для рассмотрения показателей аудита «умных городов» в настоящем исследовании были рассмотрены и проанализированы некоторые методы анализа, используемые для анализа проектов «умных городов».

Аудит проекта «умного города» – это независимая оценка состояния инновационного проекта по всем параметрам. Аудит проводится на предмет соответствия заданным условиям и стандартам реализации с учетом правил управления инновационными проектами. Иногда проводится сравнение с несколькими проектами, чтобы показать все тонкости данного инновационного проекта «умного города».

Для оценки эффективности государственной поддержки инноваций, выявления причин недосягания поставленных стратегических целей и формирования алгоритмов по улучшению деятельности объекта контроля все чаще используют аудиторские проверки. В современных условиях меняются требования к качеству контрольной и экспертно-аналитической деятельности, осуществляемой органами государственного контроля – возрастает роль аудита информационных систем и проектов, аудита эффективности и стратегического аудита. В статье рассматриваются особенности существующей системы финансирования деятельности в сфере цифровой экономики, раскры-

<sup>1</sup> Стратегия «Умный город – 2030». URL: [https://www.mos.ru/upload/alerts/files/2\\_Tehnologii.pdf](https://www.mos.ru/upload/alerts/files/2_Tehnologii.pdf) (дата обращения: 14.01.2023).

ваются подходы к проведению государственного аудита инновационной сферы. Контролирующим органом власти выступает Счетная палата РФ. Именно на неё ложится обязанность проведения государственного аудита. В ходе данного контроля анализируются исходные и целевые показатели цифровой экономики, паспорта национальной программы и федеральных проектов «умных городов» [1].

Одним из возможных вариантов оценки результативности проекта «умного города» является метод «затраты – выпуск», позволяющий оценить экономическую эффективность инновационных проектов. Например, такой метод может быть использован для анализа инновационных проектов «умных городов» в таких сферах, как сельское хозяйство, строительство, сфера услуг, высокотехнологичные отрасли, например, отрасль цифровых технологий. Исследование данного метода показало, что такие сферы экономики «умных городов», как создание умных зданий, умных транспортных средств, в настоящее время являются базовыми для формирования и развития «умных городов», и эти направления создают основу для развития цифрового сектора экономики в целом. Практика показывает, что создание умной инфраструктуры создает спрос на инновационную продукцию небольших компаний цифрового сектора экономики, что подталкивает развитие малого инновационного бизнеса, сферы услуг. Связь цифровой индустрии с другими базовыми отраслями (транспорт, строительство, жилищно-коммунальное хозяйство) повышает качество и привлекательность проектов по развитию городской среды. Появляются различные новые решения в сложных вопросах, которые до этого не представлялось возможным решить [2].

Важным условием для проведения объективной оценки результативности проектов «умных городов» является создание адекватной системы показателей, отражающих изменения в городской среде после реализации того или иного проекта «умного города». В настоящее время известно достаточно большое количество подходов в направлении оценки развития «умных городов», систем рейтингования умных территорий и их отдельных аспектов. Например, используя ландшафтный подход для количественной оценки городских экосистемных услуг, был разработан сводный индекс, основанный на трех основных принципах устойчивости, с целью выявления потенциально уязвимых групп населения. Этот метод сочетает в себе использование анализа главных компонентов (PCA) и пространственного многокритериального анализа решений (GIS-MCDA – Геоинформационные системы – мультикритериального анализа решений) для объединения и взвешивания выбранной группы социально-экономических и экологических показателей. Результаты использования такого подхода в рамках аудита проектов «умных городов» свидетельству-

ют о пространственной взаимозависимости между экологическими и социально-экономическими процессами в городских условиях [3].

В современной научной литературе, посвященной тематике развития «умных городов», предлагаются и более известные методы анализа инновационных проектов, адаптированных к особенностям «умных городов». Одним из таких примеров является SWOT-анализ, представляющий собой структурированный анкетный опрос о факторах SWOT и АНР (процесс аналитической иерархии). С помощью данного метода можно определить наиболее важные факторы и наиболее серьезные препятствия для развития «умного города» в целом, а также провести анализ конкретных проектов «умных городов». Комбинирование SWOT-анализа с другими методами позволяет повысить качество принимаемых решений, в частности, при оценке проектов «умных городов» [4].

В настоящее время отчетливо заметен дефицит моделей, решающих организационно-управленческие проблемы развития «умных городов». Традиционные модели зачастую малоприспособлены для прогнозирования развития сложных социально-экономических систем, в основе развития которых лежат инновационные решения в области цифровых технологий. Сложные циклы развития «умных городов» невозможно объективно оценить с помощью традиционных методов. В этой связи все активнее предпринимаются попытки разработки новых подходов для анализа систем «умных городов» и их отдельных проектов. В части комплексного анализа в областях «умного города» в ряде случаев предлагается использовать лонгитудные исследования, естественные эксперименты и сравнительный анализ, а также многофакторные модели, позволяющие оценить влияние различных комбинаций факторов на способность интеллектуальных инноваций трансформироваться в устойчивость и качество жизни «умных городов» [5].

Важную роль в исследовании проектов «умных городов», их эффективности и результативности, согласно заявленным целям и показателям, все чаще играют методы, широко использующие цифровые технологии, аналитику данных, элементы искусственного интеллекта. Современные программные решения позволяют осуществлять моделирование сложных социально-экономических систем. Все большую значимость в этом направлении завоевывает агентаориентированное моделирование, а также методы картографии и визуальной оценки исполнителей. Результаты подобных исследований, как правило, направлены на применение их органами государственного и муниципального управления при внедрении цифровых технологий [6].

Идеи «умного города» все активнее внедряются в практические планы развития урбанизированных территорий, увязываются с целями устойчивого развития территорий. Все чаще проекты «ум-

ного города» реализуются с целью достижения конкретных показателей, например, в области экологии и защиты окружающей среды. Оптимизация потребления ограниченных ресурсов, снижение воздействия на окружающую среду все чаще как главная задача проектов «умного города». В этой связи проекты «умного города» выступают конкретными практическими решениями достижения целей устойчивого развития территорий. С целью выявления передовых практик умного развития в контексте устойчивости активным образом используется библиометрический анализ публикаций, выступающий методологической базой для проведения аудита проектов «умных городов», в частности, в контексте достижения целей устойчивого развития, выявления передовых практик и идей «умного города» [7].

Анализ исследований по тематике «умных городов» свидетельствует о том, что успех в реализации идей «умного города» связан с объединением различных заинтересованных сторон в рамках общей работы над реализацией инициатив умного развития. Основными заинтересованными сторонами, как правило, в рамках проектов «умных городов» являются местные органы власти, бизнес-сообщество, местное население. Города представляют собой сложные системы, в которых существует множество взаимодействий и зависимостей между различными компонентами, например, объектами техносферы и окружающей средой, а также рядом проблем, например, связанных с обеспечением безопасности. Особенности современных городов включают урбанизацию, возможность личного роста, рынки труда и инфраструктуру, а также технологические и кибернетические сети, которые оптимизируют все процессы, происходящие в агломерациях, что делает крайне важными процессы привлечения заинтересованных сторон для развития и обеспечения безопасности «умных городов» [8].

С этой целью в рамках научно-методической поддержки и обеспечения проектов «умных городов» зачастую привлекаются научно-исследовательские организации, организации сферы высшего образования. В этой связи в рамках развития «умных городов» все чаще используются подходы, в рамках которых «умный город» рассматривается как экосистема различных проектов, технологий, интересантов. На базе подобных идей развиваются новые методы анализа «умных городов», например, инновационный подход «четырёхугольная спираль» (QH), который может быть использован в качестве основы для совместной реализации проектов «умных городов». Развитие экосистемных подходов в рамках «умных городов» ставит вопрос о необходимости системной оценки результативности реализации таких проектов с точки зрения основных заинтересованных сторон, важности системы мониторинга и оценки результатов с учетом мнений основных участников и пользователей [13].

Приоритетное место занимают внутренние и внешние факторы, такие как вовлечение граждан, лидерства, инфраструктура и политическая воля заинтересованных сторон. Кроме того, это исследование показывает, что наличие каналов коммуникации, общественных слушаний и прямых заинтересованных сторон важно для анализа каждого фактора [9].

В современных исследованиях по тематике «умных городов» отмечается переход от анализа чисто технических аспектов «умных городов», связанные, в первую очередь, с цифровыми технологиями, к более расширенным вопросам, прежде всего, социального характера. В этой связи актуализируется вопрос о более детальном исследовании и моделировании социально-экономической системы «умных городов». Возможным вариантом такого моделирования является создание цифровых двойников «умных городов», которые в приближенном виде проецируют на цифровую копию все возможные ходы развития городской среды. Таким образом, создание цифровых двойников «умных городов» позволяет понять специфику функционирования и особенности «умных городов» [10].

Аудит проекта «умного города» неразрывно связан с оценкой мнения конечных пользователей проекта, чаще всего местного населения по поводу того, насколько результаты проекта удовлетворяют требованиям местного населения, способствуют повышению качества жизни. В этой связи местным органам власти крайне важно получать обратную связь от местного населения по вопросам развития территории и реализации идей «умных городов». Все чаще инструменты обратной связи представляют собой цифровые системы, онлайн-сервисы и площадки для взаимодействия с местными структурами власти. Крайне важным в таких вопросах является доверие к цифровым инструментам взаимодействия местного населения со структурами управления. Важной технологией, позволяющей выстроить доверительные отношения в цифровой среде, является технология блокчейн. Среди основных положительных аспектов технологии блокчейна для развития «умных городов» можно отметить следующие. Во-первых, влияние на доверие к цифровым системам. Во-вторых, это расширение прав и возможностей для местного населения в вопросах принятия управленческих решений. В-третьих, это развитие новых форм организации социально-экономической деятельности, развитие долевого экономики, краудсорсинга. На данный момент блокчейн является лучшим решением в технологических инновациях [12].

Многолетние исследования показывают необходимость внедрения инноваций в сложную и динамичную экосистему современных городов, что способствует управлению изменениями в целях обеспечения устойчивости и защиты от негативных внешних факторов. В этой связи в ряде

исследований предлагается использовать практические инструменты, например, для исследования проекта «умного города» Будапешт использовали инновационную структуру ESIF в коллаборации с MAAS. Использование таких инструментов заключается в проведении семинаров для заинтересованных лиц, интервью, сбор и анализ данных, в том числе в рамках проведения аудита проектов «умных городов» [14].

Перспективным инструментом цифровой трансформации городской среды в современных условиях являются цифровые платформы, представляющие собой инструмент для объединения различных участников в цифровом пространстве для решения определенных проблем городского развития, выстраивания новых социальных контактов, совместного пользования благами, аккумуляции ресурсов. Все чаще цифровые платформы используются в качестве инструмента для улучшения качества жизни в конкретных районах города. Стоит отметить, что понятие цифровой платформы достаточно широкое, то есть для объединения и решения общих задач местные жители, к примеру, могут общаться на национальной платформе vk.ru или используя мессенджер Telegram. Исследование поведения местных жителей в цифровой среде, в частности, в рамках цифровых взаимодействий на цифровых платформах, в социальных сетях способствует лучшему пониманию ожиданий местного населения от развития проектов «умных городов», способствует повышению качества аудита проектов «умных городов». Подобные исследования способствуют принятию решений в области городского управления. Современные средства работы с цифровыми платформами, такие как аналитика данных, API-сервисы, позволяют получать и анализировать огромный объем цифровых данных, генерируемый пользователями цифровых платформ. Вышеуказанные инструменты использовались при анализе проекта «умного города» Брюссель. Таким образом, выводы, сделанные на основе таких инструментов, могут являться действенным способом проведения исследований в области «умных городов», в том числе при аудите проектов «умных городов» [15]. При этом ожидается, что развитие новых сетевых технологий, таких как интернет вещей, станет новым этапом в вопросах, касающихся инновационного развития на основе цифровых данных. В этой связи необходимо понять, как и с какими последствиями растущее распространение интернет-технологий, в том числе компоненты умного урбанизма, применяется для решения проблем. По-видимому, технологии интернета вещей реконфигурируют связи между различными участниками социально-экономических отношений, пользователями, поставщиками товаров и услуг, органами управления и цифровой инфраструктурой [16].

Современные вызовы, с которыми сталкивается общество, в частности пандемия COVID-19, пока-

зали, что цифровизация социально-экономических отношений, внедрение интеллектуальных решений в различные сферы, в том числе в рамках развития городской среды, является важным инструментом повышения качества жизни населения, обеспечения безопасности. Цифровые технологии сыграли главную роль во время пандемии COVID-19, оказывая помощь различным секторам общества и демонстрируя, что «умные города» могут предоставить возможности для реагирования на многие социальные проблемы. В будущем есть потребность создавать интеллектуальные экосистемы, учитывающие различные социальные особенности пользователей тех или иных систем, что потребует проведения междисциплинарных исследований, которые способны инициировать дискуссии и объединять различных участников, оказывая положительное влияние на будущие планирование и развитие цифровых инноваций [17]. По-видимому, процессы цифровизации социально-экономических систем разного уровня, в том числе современных городов, и в дальнейшей будут способствовать увеличению объемов цифровых данных, что потребует их интеграции в единую экосистему. Как показывает ряд исследований, проведенных в сфере цифровых данных, эффективность управления территориями на основе интеграции данных в единую систему при их связывании и поиске закономерностей среди множества массивов данных в дальнейшем будет только увеличиваться. Практика показывает, что фрагментированное управление отдельными структурами и частями «умных городов» снижает масштабы экономики и приводит к несовместимости междисциплинарных данных, которые ограничивают пространственный интеллект, способствуют последовательному планированию и ограничивают преимущества открытых данных. В этой связи для решения проблемы фрагментированного управления существует необходимость в более широком обмене данными. Примером применения фрагментированного управления является «умный город» Бостон [18].

Практика формирования и развития «умных городов» свидетельствует о том, что эти процессы достаточно сильно отличаются друг от друга в различных городах в зависимости от влияния институциональных условий. В этой связи вопросам изучения институциональных факторов в контексте развития «умных городов» в научной литературе уделяется большое внимание. Как показывают результаты ряда исследований на примере «умных городов» Глазго, Утрехт и Куритиба, институциональный контекст действительно влияет на то, как реализуются инициативы умного развития в городах. Проведенные исследования демонстрируют многоуровневый механизм влияния: институты, сосуществующие в различных пространственных масштабах, взаимодействуют и изменяют либо усиливают или же ослабляют влияние друг друга [19].

В этой связи в рамках проведения аудита проекта «умного города» важно учитывать институциональные особенности той или иной территории, принятия данного проекта широким кругом заинтересованных сторон и его доступности для широкого круга пользователей, возможностей развития в условиях институциональных особенностей конкретной территории.

Вопросам доступности сервисов и услуг «умного города» уделяется значительное внимание. Интегрируя стандарты доступности в процесс формирования «умных городов» и стандартизируя платформы в соответствии с глобальными требованиями к доступу, местные органы власти могут использовать цифровые технологии для преодоления неравенства между людьми. Расширение масштабов местных практик обещает стать катализатором для еще большей приверженности созданию доступных «умных городов» [20]. При этом индикаторы доступности услуг и сервисов «умных городов» являются важными при оценке эффективности и должны учитываться при проведении процедуры аудита. В целом, вопросам сотрудничества и совместной разработке проектов «умного города», в которую необходимо вовлекать бизнес-сообщество, научные круги и местное население, уделяется все большее внимание. Например, в основе развития умных сообществ в развитых странах лежат идеи удовлетворения различных потребностей членов общества путем предоставления товаров и услуг тем, кто в них нуждается, когда они требуются и в необходимом количестве, что позволяет гражданам вести активную и комфортную жизнь. В основе такого подхода лежат идеи интеллектуального сообщества как организации, ориентированной на нужды населения, в которой технологический аспект рассматривается как инструмент предоставления населению сервисов и услуг, повышающих качество жизни, способствующих инновационному развитию и преобразованиям в социально-экономических отношениях на основе сотрудничества и выработки совместных управленческих решений [21].

В целом, анализ научной литературы по тематике «умных городов» свидетельствует о том, что оценка результативности проектов «умного города», их соответствие планируемым целям и задачам, аудит системы «умного города» в целом и отдельных проектов являются крайне важными вопросами в рамках цифровой трансформации территорий. В этой связи актуализируется вопрос о разработке универсального алгоритма аудита инновационных проектов «умного города».

### Процедура исследования

В качестве объекта исследования в настоящей статье рассмотрены особенности реализации идей «умного города» как концептуальной основы для развития урбанизированных территорий в условиях цифровизации, а также инновационных

проектов «умных городов». В качестве предмета исследования рассмотрен аудит инновационных проектов «умных городов». Анализируемые данные – научные статьи в открытом доступе, индексированные в мировой базе данных *Web of Science Core Collection* в 2015–2022 годах, а также авторские результаты в рамках исследования процессов цифровизации социально-экономических систем, в том числе «умных городов». Схема настоящего исследования включает несколько этапов: анализ предшествующих исследований с формулированием проблемы настоящего исследования, разработка авторского алгоритма экономического аудита проектов развития «умных городов», обсуждение данного алгоритма, определение последовательности действий при реализации авторского алгоритма, преимущества и недостатки авторской разработки.

### Результаты исследования

Анализ подходов к реализации проектов «умных городов» дает понимание общих идей оценки результативности такого рода проектов, особенностей и принципов аудита инновационных проектов «умных городов», которые можно сформулировать следующим образом (табл. 1).

Приказом Минфина России от 24 февраля 2010 г. № 16н установлены принципы осуществления внешнего контроля качества работы аудиторских организаций, индивидуальных аудиторов и требования к организации указанного контроля, отсюда взята основа для создания принципов аудита проектов «умных городов». При этом наши принципы аудита адаптированы для проектов «умных городов», а именно в них учтены потребности в независимом объективном и беспристрастном анализе инновационных проектов с применением современных технологий.

В результате данного исследования был получен универсальный структурированный алгоритм аудита инновационных проектов «умных городов» (рис. 1). Рассмотрим детально алгоритм аудита проектов «умных городов». Алгоритм – это точно определённая схематическая инструкция, последовательно применяя которую к исходным данным можно произвести аудит инновационных проектов и получить оценку эффективности проекта. Для каждого алгоритма есть некоторое множество объектов, допустимых в качестве исходных данных.

Аудит проекта «умного города» начинается со SWOT-анализа, в котором проводится анкетный опрос граждан города на наличие каких-либо потребностей, а также мнения по достигнутым результатам.

После SWOT-анализа на основании полученных данных проводится анализ по методу PCA и GIS-MCDA, который в свою очередь определяет рентабельность принятых решений и действующей политики путем выведения сводного индекса.

Затем производится анализ с помощью метода «затраты – выпуск», где анализируется себестои-

Таблица 1 — Принципы аудита проектов умных городов

| Принцип                    | Описание                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|----------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Независимость              | Отсутствие у аудитора при формировании его мнения финансовой, имущественной, родственной или какой-либо иной заинтересованности в делах проверяемого экономического субъекта, превышающей отношения по договору на осуществление аудиторских услуг, а также какой-либо зависимости от третьих лиц. Требования к аудитору в части обеспечения независимости и критерии того, что аудитор не является зависимым, регламентируются нормативными документами по аудиторской деятельности, а также этическими кодексами аудиторов                                                             |
| Честность                  | Приверженность аудитора профессиональному долгу и следование общим нормам морали                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| Объективность              | Непредвзятость, беспристрастность, неподвластность какому-либо влиянию при рассмотрении любых профессиональных вопросов и формировании суждений, выводов и заключений                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| Конфиденциальность         | Обязанность аудиторов и аудиторских организаций обеспечить сохранность документов, получаемых или составляемых ими в ходе аудита, не передавать эти документы или их копии (как полностью, так и частично) каким бы то ни было третьим лицам и не разглашать содержащиеся в них сведения без согласия собственника (руководителя) экономического субъекта, за исключением случаев, предусмотренных законодательством РФ. Принципы конфиденциальности должны соблюдаться неукоснительно, независимо от продолжения или прекращения отношений с клиентом и не имеют ограничений по времени |
| Профессиональное поведение | Соблюдение приоритета общественных интересов и обязанность аудитора поддерживать высокую репутацию своей профессии, воздерживаться от совершения поступков, не совместимых с оказанием аудиторских услуг и способных снизить уважение и доверие к профессии аудитора, нанести ущерб ее общественному имиджу                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| Регулярность               | Согласованная периодичность проведения аудита после завершения определенных этапов, но при этом не создающая препятствий для реализации проекта и своевременно анализирующая перспективы проекта.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |

мость полученных результатов и их целесообразность. Также следом проводится технологических аудит, который включает в себя анализ используемого оборудования на соответствие технологическому уровню на данный момент и его экологичность.

На основании полученных данных проводится ценовой аудит, который выявляет рентабельность расходования бюджета на реализацию данного проекта.

После того как проведены вышеназванные действия, производится заключительный этап – анализ инвестиционного проекта. Данный этап проводится на основании всех данных, полученных ранее. Результатом анализа инвестиционного проекта будет получение показателей, которые ответят на вопрос рентабельности проекта в целом.

Для завершения аудита инновационных проектов «умных городов» необходимо с полученными результатами анализа инвестиционного проекта вернуться к SWOT-анализу и провести опрос населения города для получения обратной связи о проделанной работе. Тем самым можно получить информацию о настроениях жителей города и узнать, как проект изменил их жизнь. Из полученной информации будет возможность вычленил потребности «умного города» для реализации других проектов.

При проведении аудита инновационных проектов «умных городов», если на каком-либо этапе возникают трудности либо показатели говорят о потере рентабельности, необходимо вернуться к методу PCA и GIS-MCDA для анализа принятых решений. После анализа принятых решений выявленные отклонения нужно откорректировать и продолжить аудит в той же последовательности.

В таблице 2 представлены методы проведения аудита проектов «умных городов», использованные в практических примерах применения данных методов.

## Обсуждение полученных результатов

Аудит инновационных проектов – это совокупность действий и операций по проверке финансовых, управленческих и связанных с ними вопросов деятельности субъектов хозяйствования и управления с применением специфических форм и методов. Для осуществления аудита проектов «умных городов» создаются особые контролирующие органы, укомплектованные высококвалифицированными специалистами. Их права, обязанности и ответственность строго регламентированы, в том числе и в законодательном порядке. Объектом аудита являются денежные, распределительные процессы при формировании и использовании финансовых ресурсов, в том числе в форме фондов денежных средств, на всех уровнях.

Инновационная сфера – это область, охватывающая участников инновационного процесса. Непосредственно к инновационной сфере относят различные государственные органы и организации, научные, инвестиционные, общественные, коммерческие и другие организации, осуществля-

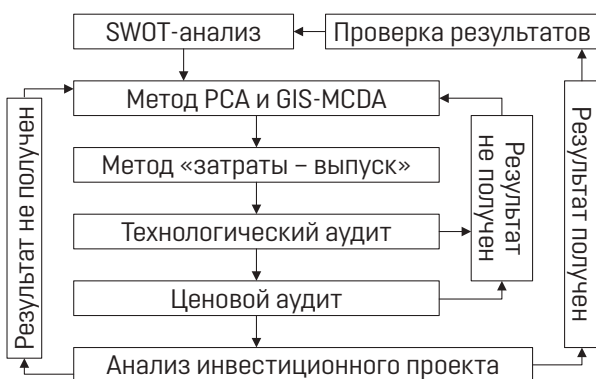


Рис. 1. Алгоритм экономического аудита проектов «умных городов».

Таблица 2 — Методы аудита инновационных проектов «умных городов»

| Метод                          | Сущность                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | Применение                                                                                                                                                                     |
|--------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| SWOT-анализ                    | Метод стратегического планирования, заключающийся в выявлении факторов внутренней и внешней среды организации и разделении их на четыре категории: Strengths (сильные стороны), Weaknesses (слабые стороны), Opportunities (возможности), Threats (угрозы)                                                                                                                                      | На примере города Нанкин (Китай) с помощью опросов были выявлены сильные и слабые стороны проекта «умного» города и угрозы, нависшие над проектом [4]                          |
| Метод PCA и GIS-MCDA           | Метод, целью которого является использование ранжирования критериев для объективной и прозрачной оценки различных вариантов решений. В итоге необходимо определить и расставить по предпочтениям доступные варианты решений                                                                                                                                                                     | Был исчислен сводный индекс населения, отражающий уязвимые группы населения и оценку населением деятельности органов местного самоуправления [3]                               |
| Метод «затраты – выпуск»       | Экономико-математическая балансовая модель, характеризующая межотраслевые производственные взаимосвязи в экономике страны. Характеризует связи между выпуском продукции в одной отрасли и затратами, расходом продукции всех участвующих отраслей, необходимым для обеспечения этого выпуска. Межотраслевой баланс составляется в денежной и натуральной формах                                 | Используя такой метод, удалось проанализировать существенные категории жизнедеятельности проекта, например, рентабельность затрат на осуществление проекта «умного города» [2] |
| Технологический аудит          | Экспертная оценка действующих технологических решений целого производства, его отдельных подразделений, отдельных технологических решений и рекомендаций по комплексу технологических решений, направленных на повышение конкурентоспособности конкретного производства                                                                                                                         | Применяя данный метод, был проведен анализ технологий, используемых в проекте, а также их соответствие настоящему времени [12]                                                 |
| Ценовой аудит                  | Проведение экспертной финансово-экономической оценки стоимости объекта инвестиций на ее соответствие нормативам, стоимости сопоставимых объектов, рыночным ценам с учетом результатов процедур технологического аудита инвестиционного проекта и сравнительного анализа стоимости проекта с аналогами и лучшими практиками, а также анализ изменения стоимости объекта на разных этапах проекта | Была проведена оценка проекта на его реальную стоимость и соответствие среднерыночным цен [1]                                                                                  |
| Анализ инвестиционного проекта | Это комплекс методических приемов и методов, применяемых для оценок целесообразности осуществления инвестиций как на стадии принятия инвесторами эффективных инвестиционных решений, так и при их реализации (в виде мониторинга), а также при подведении итогов инвестиционной деятельности для обеспечения замкнутости управленческих циклов                                                  | Применяя данный метод с использованием исходных данных, была дана оценка принятым решениям в ходе реализации проекта [8]                                                       |

ющие и регулирующие инновационную деятельность в области фундаментальной науки, прикладных исследований, опытно-конструкторских разработок, первичное освоение и использование нововведений.

Развитие инновационной сферы позволяет сократить время освоения производством научной продукции, быстрее вернуть авансированный капитал и вновь направить его на расширенное воспроизводство.

В ходе исследования было выявлено, что есть потребность в универсальном инновационном методе аудита инновационных проектов, который бы сформировал объективную точку зрения об успешности проекта. При анализе существующих методов были выявлены недостатки и преимущества, а основываясь уже на полученных результатах, был представлен инновационный метод аудита проектов «умных городов».

Выявленные недостатки заключались в том, что в отдельности каждый из проанализированных методов аудита не охватывает в полном объеме необходимый для анализа проекта массив данных. В свою очередь это влечет за собой искажение данных о проекте и не отражает действительное положение дел в реализации инновационного проекта.

При этом были выявлены положительные стороны вышеуказанных методов, которые заключаются в том, что каждый метод дает возможность проанализировать индивидуально определенную сторону проекта и дать оценку именно в этой части. Использование таких методов удобно для поэтапного анализа во время реализации проекта.

Научная новизна исследования заключается в разработке авторского алгоритма аудита инновационных проектов, который позволяет более детально анализировать эффективность инновационных проектов, рассматривая не только экономические показатели, но управленческие решения, которые принимались при реализации проекта.

### Заключение

В настоящем исследовании с целью разработки алгоритма проведения аудита инновационных проектов «умных городов» получены следующие теоретические и практические результаты.

- 1) проведен анализ предшествующих исследований и определена проблема оценки результативности проектов «умных городов» и их соответствия планируемым целям и задачам;
- 2) сформулированы принципы аудита проектов «умных городов»;
- 3) разработан алгоритм проведения аудита проектов «умных городов», включающий экономический, технологический и ценовой аудиты проектов;
- 4) систематизированы методы проведения аудита проектов «умных городов», использованные в практических примерах их применения;
- 5) обусловлена потребность в инновационных методах аудита проектов развития «умных городов».

Результаты настоящей работы могут стать основой для проведения дальнейших исследований в области аудита инновационных проектов «умных городов», а также практическим инструментарием проведения уже реализованных инициатив в области цифровой трансформации городской среды. ■

## СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

- [1] САВИНА Н. В., БУРЯКОВА А. О. Аудит расходов федерального бюджета на цифровизацию // *Экономика строительства*. 2022. № 1 (73). С. 19–30. EDN КОМННГ.
- [2] JO, S.-S., HAN, H., LEE, Y., & LEE, S.-H. (2021). Sustainable smart cities and industrial ecosystem: Structural and relational changes of the smart city industries in Korea. *Sustainability*, 13(17), 9917. <https://doi.org/10.3390/su13179917>.
- [3] HAZELL, E. C. (2020). Disaggregating ecosystem benefits: An integrated environmental-deprivation index. *Sustainability*, 12(18), 7589. <https://doi.org/10.3390/su12187589>.
- [4] YUAN, J., XIE, H., YANG, D., XIAHOU, X., SKIBIEWSKI, M. J., & HUANG, W. (2020). Strategy formulation for the sustainable development of smart cities: A case study of Nanjing, China. *International Journal of Strategic Property Management*, 24(6), 379–399. <https://doi.org/10.3846/ijspm.2020.13345>.
- [5] PIERCE, P., RICCIARDI, F., & ZARDINI, A. (2017). Smart cities as organizational fields: A framework for mapping. *Sustainability*, 9(9), 1506. <https://doi.org/10.3390/su9091506>.
- [6] МУДРОВА Е. Б., МУРАВЬЕВА Н. Н. Цифровизация в государственном управлении сферой жилищно-коммунального хозяйства и человеческий фактор // *Управленец*. 2021. Т. 12, № 4. С. 92–105. EDN BHRRRV.
- [7] JANIK, A., RYSZKO, A., & SZAFRANIEC, M. (2020). Scientific landscape of smart and sustainable cities literature: A bibliometric analysis. *Sustainability*, 12(3), 779. <https://doi.org/10.3390/su12030779>.
- [8] COLDING, J., COLDING, M., & BARTHEL, S. (2020). Applying seven resilience principles on the Vision of the Digital City. *Cities*, 103, 102761. <https://doi.org/10.1016/j.cities.2020.102761>.
- [9] PASKALEVA, K., EVANS, J., & WATSON, K. (2021). Co-producing smart cities: A Quadruple Helix approach to assessment. *European Urban and Regional Studies*, 28(4), 395–412. <https://doi.org/10.1177/09697764211016037>.
- [10] NOCHTA, T., WAN, L., SCHOOLING, J. M., & PARLIKAD, A. K. (2020). A socio-technical perspective on urban analytics: The case of city-scale digital twins. *Journal of Urban Technology*, 28(1-2), 263–287. <https://doi.org/10.1080/10630732.2020.1798177>.
- [11] WEREDA, W., MOSCH, N., & WACHULAK, A. (2021). The importance of stakeholders in managing a safe city. *Sustainability*, 14(1), 244. <https://doi.org/10.3390/su14010244>.
- [12] KUNDU, D. (2019). Blockchain and trust in a smart city. *Environment and Urbanization Asia*, 10(1), 31–43. <https://doi.org/10.1177/0975425319832392>.
- [13] MYEONG, S., JUNG, Y., & LEE, E. (2018). A study on determinant factors in smart city development: An analytic hierarchy process analysis. *Sustainability*, 10(8), 2606. <https://doi.org/10.3390/su10082606>.
- [14] ROUMBOUTSOS, A., PAGONI, I., TSIRIMPA, A., & POLYDOROPOULOU, A. (2021). An ecosystem innovation framework: Assessing mobility as a service in budapest. *Sustainability*, 13(7), 3753. <https://doi.org/10.3390/su13073753>.
- [15] TEMMERMAN, L., VEECKMAN, C., & BALLON, P. (2021). Collaborative governance platform for social innovation in Brussels. *Social Enterprise Journal*, 17(2), 165–182. <https://doi.org/10.1108/sej-12-2019-0101>.
- [16] CHAMBERS, J., & EVANS, J. (2020). Informal urbanism and the Internet of Things: Reliability, trust and the reconfiguration of infrastructure. *Urban Studies*, 57(14), 2918–2935. <https://doi.org/10.1177/0042098019890798>.
- [17] MARSTON, H. R., SHORE, L., & WHITE, P. J. (2020). How does a (smart) age-friendly ecosystem look in a post-pandemic society. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 17(21), 8276. <https://doi.org/10.3390/ijerph17218276>.
- [18] KITCHIN, R., & MOORE-CHERRY, N. (2020). Fragmented governance, the urban data ecosystem and smart city-regions: The case of Metropolitan Boston. *Regional Studies*, 55(12), 1913–1923. <https://doi.org/10.1080/00343404.2020.1735627>.
- [19] TOMOR, Z., PRZEYBILOVICZ, E., & LELEUX, C. (2021). Smart governance in institutional context: An in-depth analysis of Glasgow, Utrecht, and Curitiba. *Cities*, 114, 103195. <https://doi.org/10.1016/j.cities.2021.103195>.
- [20] PINEDA, V. S. (2020). Charting access and inclusion in future cities. In V. S. Pineda (Ed.) *Building the Inclusive City* (pp. 157–165). [https://doi.org/10.1007/978-3-030-32988-4\\_8](https://doi.org/10.1007/978-3-030-32988-4_8).
- [21] IQBAL, A., & OLARIU, S. (2021). A survey of enabling technologies for smart communities. *Smart Cities*, 4(1), 54–77. <https://doi.org/10.3390/smartcities4010004>.
- [22] ПРОФАТИЛОВ Д. А. Инновационный проект: дискуссия в области понятийного аппарата // *Вектор науки Тольяттинского государственного университета*. 2014. № 3 (29). С. 218–222. EDN TGWRXR.

## ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ:

**Попов Евгений Васильевич** – доктор экономических наук, профессор; Уральский институт управления, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации — *директор Центра социально-экономических исследований* (620144, Россия, Екатеринбург, ул. 8 Марта, 66); [epopov@mail.ru](mailto:epopov@mail.ru). AuthorID РИНЦ: 44798, ORCID: 0000-0002-5513-5020.

**Семячков Константин Александрович** – кандидат экономических наук; Уральский институт управления, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации — *ведущий научный сотрудник Центра социально-экономических исследований* (620144, Россия, Екатеринбург, ул. 8 Марта, 66); [k.semyachkov@mail.ru](mailto:k.semyachkov@mail.ru). AuthorID РИНЦ: 937236, ORCID: 0000-0003-0998-0183.

**Борисов Дмитрий Николаевич** – Уральский федеральный университет имени первого Президента России Б.Н. Ельцина — *магистрант* (620002, Россия, Екатеринбург, ул. Мира, 19); [borisov19991@yandex.ru](mailto:borisov19991@yandex.ru).

# AUDIT OF “SMART CITIES” INNOVATIVE PROJECTS

Popov E. V.<sup>1</sup>, Semyachkov K. A.<sup>1,2</sup>, Borisov D. N.<sup>3</sup>

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

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

## FOR CITATION:

Popov, E. V., Semyachkov, K. A., & Borisov, D. N. (2023). Audit of “smart cities” innovative projects. *Municipality: Economics and Management*, (2), 31–41. <https://doi.org/10.22394/2304-3385-2023-2-31-41>.

## ABSTRACT:

The purpose of this research is to develop an algorithm for auditing innovative projects of smart cities. Publications in the Scopus and Web of Science databases served as the information basis for the research.

The methodology of the research was a sequence of steps, including the analysis of previous studies and their systematization, the development of the authors' algorithm for auditing smart city projects, discussion of the strengths and weaknesses of the proposed algorithm.

As a research result, the theoretical aspects of the audit procedure for innovative projects are considered, the approaches and methods used to implement the audit procedure for smart cities projects, the principles of smart cities audit are systematized. The paper shows the features of the audit procedure for smart cities projects and suggests the authors' algorithm for implementing this procedure. The results of this work can become the basis for further research in the field of audit of innovative projects of smart cities, as well as practical tools for carrying out already implemented initiatives in the field of digital transformation of the urban environment. The scientific novelty of the research lies in the development of the authors' algorithm for the innovative projects auditing, which allows for a more detailed analysis of the effectiveness of innovative projects, considering not only economic indicators, but also management decisions made during the project implementation.

The importance of conducting such an analysis of innovative projects of smart cities lies in the fact that the effective development of Russian regions and the Russian economy as a whole depends on it. Currently, the economy of the Russian Federation needs modern methods of solving regional development problems. To audit smart city projects, involving a flexible approach to non-standard situations, a modern audit algorithm is to be used. This article presents a modern and previously untested algorithm for auditing innovative projects.

**KEYWORDS:** project audit, smart city, digital technologies, drivers of digital society development, innovation implementation.

**FUNDING:** the research was carried out with the support of the Russian Science Foundation within the framework of the scientific project No. 22-28-20077.

## REFERENCES

- [1] SAVINA, N. V., & BURYAKOVA, A. O. (2022). Audit of the federal spending for digital transformation. *Construction Economics*, (1), 19–30. <https://elibrary.ru/komhhg>.
- [2] JO, S.-S., HAN, H., LEEM, Y., & LEE, S.-H. (2021). Sustainable smart cities and industrial ecosystem: Structural and relational changes of the smart city industries in Korea. *Sustainability*, 13(17), 9917. <https://doi.org/10.3390/su13179917>.
- [3] HAZELL, E. C. (2020). Disaggregating ecosystem benefits: An integrated environmental-deprivation index. *Sustainability*, 12(18), 7589. <https://doi.org/10.3390/su12187589>.
- [4] YUAN, J., XIE, H., YANG, D., XIAHOU, X., SKIBNIEWSKI, M. J., & HUANG, W. (2020). Strategy formulation for the sustainable development of smart cities: A case study of Nanjing, China. *International Journal of Strategic Property Management*, 24(6), 379–399. <https://doi.org/10.3846/ijspm.2020.13345>.
- [5] PIERCE, P., RICCIARDI, F., & ZARDINI, A. (2017). Smart cities as organizational fields: A framework for mapping. *Sustainability*, 9(9), 1506. <https://doi.org/10.3390/su9091506>.
- [6] MUDROVA, E. B., & MURAVEVA, N. N. (2021). Digitalization in public administration in the housing and utility sector and the human factor. *The Manager*, 12(4), 92–105. <https://doi.org/10.29141/2218-5003-2021-12-4-7>.
- [7] JANIK, A., RYSZKO, A., & SZAFRANIEC, M. (2020). Scientific landscape of smart and sustainable cities literature: A bibliometric analysis. *Sustainability*, 12(3), 779. <https://doi.org/10.3390/su12030779>.
- [8] COLDING, J., COLDING, M., & BARTHEL, S. (2020). Applying seven resilience principles on the Vision of the Digital City. *Cities*, (103), 102761. <https://doi.org/10.1016/j.cities.2020.102761>.
- [9] PASKALEVA, K., EVANS, J., & WATSON, K. (2021). Co-producing smart cities: A Quadruple Helix approach to assessment. *European*

- Urban and Regional Studies*, 28(4), 395–412. <https://doi.org/10.1177/09697764211016037>.
- [10] NOCHTA, T., WAN, L., SCHOOLING, J. M., & PARLIKAD, A. K. (2020). A socio-technical perspective on urban analytics: The case of city-scale digital twins. *Journal of Urban Technology*, 28(1-2), 263–287. <https://doi.org/10.1080/10630732.2020.1798177>.
- [11] WEREDA, W., MOCH, N., & WACHULAK, A. (2021). The importance of stakeholders in managing a safe city. *Sustainability*, 14(1), 244. <https://doi.org/10.3390/su14010244>.
- [12] KUNDU, D. (2019). Blockchain and trust in a smart city. *Environment and Urbanization Asia*, 10(1), 31–43. <https://doi.org/10.1177/0975425319832392>.
- [13] MYEONG, S., JUNG, Y., & LEE, E. (2018). A study on determinant factors in smart city development: An analytic hierarchy process analysis. *Sustainability*, 10(8), 2606. <https://doi.org/10.3390/su10082606>.
- [14] ROUMBOUTSOS, A., PAGONI, I., TSIRIMPA, A., & POLYDOROPOULOU, A. (2021). An ecosystem innovation framework: Assessing mobility as a service in budapest. *Sustainability*, 13(7), 3753. <https://doi.org/10.3390/su13073753>.
- [15] TEMMERMAN, L., VEECKMAN, C., & BALLON, P. (2021). Collaborative governance platform for social innovation in Brussels. *Social Enterprise Journal*, 17(2), 165–182. <https://doi.org/10.1108/sej-12-2019-0101>.
- [16] CHAMBERS, J., & EVANS, J. (2020). Informal urbanism and the Internet of Things: Reliability, trust and the reconfiguration of infrastructure. *Urban Studies*, 57(14), 2918–2935. <https://doi.org/10.1177/0042098019890798>.
- [17] MARSTON, H. R., SHORE, L., & WHITE, P. J. (2020). How does a (smart) age-friendly ecosystem look in a post-pandemic society. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 17(21), 8276. <https://doi.org/10.3390/ijerph17218276>.
- [18] KITCHIN, R., & MOORE-CHERRY, N. (2020). Fragmented governance, the urban data ecosystem and smart city-regions: The case of Metropolitan Boston. *Regional Studies*, 55(12), 1913–1923. <https://doi.org/10.1080/00343404.2020.1735627>.
- [19] TOMOR, Z., PRZEYBILOVICZ, E., & LELEUX, C. (2021). Smart governance in institutional context: An in-depth analysis of Glasgow, Utrecht, and Curitiba. *Cities*, (114), 103195. <https://doi.org/10.1016/j.cities.2021.103195>.
- [20] PINEDA, V. S. (2020). Charting access and inclusion in future cities. In V. S. Pineda (Ed.) *Building the Inclusive City* (pp. 157–165). [https://doi.org/10.1007/978-3-030-32988-4\\_8](https://doi.org/10.1007/978-3-030-32988-4_8).
- [21] IQBAL, A., & OLARIU, S. (2021). A survey of enabling technologies for smart communities. *Smart Cities*, 4(1), 54–77. <https://doi.org/10.3390/smartcities4010004>.
- [22] PROFATILOV, D. A. (2014). Innovation project: Discussion in the field of conceptual framework. *Science Vector of Togliatti State University*, (3), 218–222. <https://elibrary.ru/tgwrxr>.

#### AUTHORS' INFORMATION:

**Evgeny V. Popov** – Advanced Doctor in Economic Sciences, Full Professor; Ural Institute of Management, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration — *director of the Center for Socio-Economic Research* (66, 8 Marta St., Ekaterinburg, 620144, Russia); [epopov@mail.ru](mailto:epopov@mail.ru). RSCI AuthorID: 44798, ORCID: 0000-0002-5513-5020.

**Konstantin A. Semyachkov** – Ph.D. of Economic Sciences; Ural Institute of Management, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration — *leading researcher of the Center for Socio-Economic Research* (66, 8 Marta St., Ekaterinburg, 620144, Russia); [k.semyachkov@mail.ru](mailto:k.semyachkov@mail.ru). RSCI AuthorID: 937236, ORCID: 0000-0003-0998-0183.

**Dmitriy N. Borisov** – Ural Federal University named after the first President of Russia B.N. Yeltsin — *graduate student* (19, Mira St., Ekaterinburg, 620002, Russia); [borisov19991@yandex.ru](mailto:borisov19991@yandex.ru).

# УСТАВ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ «ГОРОД ЕКАТЕРИНБУРГ» В СИСТЕМЕ МЕСТНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ

Выдрин И. В.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> 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. Устав муниципального образования «город Екатеринбург» в системе местных правовых актов // Муниципалитет: экономика и управление. 2023. № 2. С. 42–50. EDN GZOSRA.

## АННОТАЦИЯ:

**Актуальность работы.** Статья посвящена уставам муниципальных образований, которые считаются актами высшей юридической силы в системе муниципальных правовых актов. В этой связи автор анализирует понятия «система муниципальных правовых актов» и «акт высшей юридической силы», проецируя их признаки на уставы города Екатеринбурга, принятые соответственно в 1995 и 2005 гг. В статье приводится авторская классификация системы муниципальных правовых актов.

**Методологическая база** работы обусловлена предметом исследования. Анализу законодательных норм, регламентирующих систему муниципальных правовых актов, способствовал формально-юридический метод познания. Изучение малоизвестных страниц истории, связанных с подготовкой и принятием уставов Екатеринбурга в 1995 и 2003 гг., было бы невозможно без применения историко-правового метода. Сопоставление уставных норм Екатеринбурга в их статике и динамике обусловило использование сравнительно-правового приема анализа.

**Результаты и выводы исследования.** Действующий устав Екатеринбурга 2005 г. представляет собой совершенно самостоятельный правовой документ и потому не является «новой редакцией» устава города 1995 г., как это было принято считать первое время после его принятия. Он кардинально отличается по своим показателям от своего предшественника – устава города 1995 г. Со временем претерпели изменения даже те черты преемственности, которые прежде казались незыблемыми: трехчленная структура городской власти (глава – дума – администрация; мажоритарная система избрания главы города и депутатов городской думы). Автор проанализировал ключевые изменения и дополнения, внесенные в устав города в разное время, причины их появления. В статье формулируется, что устав любого муниципального образования в качестве акта высшей юридической силы выполняет миссию правового регулятора разнообразных муниципально-правовых отношений, служит источником иных муниципальных правовых актов, гарантирует реализацию отдельных гражданских прав, в первую очередь в сфере управления гражданами делами муниципалитета.

**КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:** устав, муниципальное образование, муниципальные правовые акты, система, органы местного самоуправления.

## Актуальность работы (к постановке вопроса)

В числе правовых актов органов местного самоуправления уставы муниципальных образований имеют первостепенное значение. И это не прихоть муниципальных властей, «задирающих» статус собственных правовых актов до максимально возможного уровня, как может показаться. Нет, это требование федерального законодательства, наделившего уставы муниципалитетов статусом

документов высшей юридической пробы, но с оговоркой – лишь в системе муниципальных правовых актов и только в территориальных границах конкретного муниципалитета (ФЗ № 131<sup>1</sup>).

Данная норма требует пояснений, касающихся понятий «система муниципальных правовых актов» и «акт высшей юридической силы».

<sup>1</sup> Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2003. № 40.

Обычно термин «система» характерен для теоретических работ, исследующих проблематику системно-структурных явлений, но в данном случае его содержит вышеназванный закон, фиксирующий, во-первых, ее компоненты (установленный им перечень муниципальных правовых актов является исчерпывающим), во-вторых, роль (место) устава самоуправляющейся территории в общей массе муниципально-правовых документов.

Помимо устава, к системе муниципальных актов законодатель отнес правовые документы различных органов местного самоуправления, их должностных лиц, замещающих выборные муниципальные должности и должности муниципальной службы, а также акты, принятые гражданами на местном референдуме. Одновременно закон определил наименования местных актов. Так, представительные органы местного самоуправления (думы, советы, собрания депутатов) принимают исключительно решения, главы муниципальных образований, председатели дум, руководители местных администраций – постановления и распоряжения. К компетенции иных должностных лиц местной власти отнесено издание распоряжений и приказов.

Заслуга (именно так!) федерального законодателя состоит еще и в том, что он сформулировал определение муниципального правового акта (ст. 2 ФЗ № 131), что позволяет избежать разночтений в правоприменительной деятельности и дополняет характеристику муниципальных правовых актов выводами, касающимися их видов и признаков.

В зависимости от объекта воздействия их следует классифицировать на принятые по вопросам местного значения либо в связи с осуществлением отдельных государственных полномочий. По форме это всегда письменные, документально оформленные решения. Различаются акты нормативного (устанавливающие либо изменяющие общеобязательные правила) и ненормативного значения (в редакции ФЗ № 131 – «имеющие индивидуальный характер»). С недавних пор нормативные решения местных представительных органов подписываются двумя должностными лицами – главой муниципального образования и председателем думы. Кроме того, они принимаются большинством голосов от установленной (общей) численности депутатов, а при принятии устава – не менее двумя третями от общей численности народных избранников (ст. 44 ФЗ № 131). По порядку вступления в юридическую силу муниципальные акты дробятся на акты, требующие обязательной публикации в соответствии с ст. 15 Конституции РФ и ч. 2 ст. 47 ФЗ № 131 как затрагивающие права, свободы и обязанности граждан и не требующие опубликования. В зависимости от оценки регулирующего воздействия муниципальные правовые акты распадаются на две группы: подлежащие такой оценке и не требующие таковой. Соответствующая процедура была введена в декабре 2015 г. [1] и касается только норма-

тивных документов, т.е. «устанавливающих новые или изменяющие ранее предусмотренные муниципальными нормативными актами обязанности для субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности» (ч. 3 ст. 46 ФЗ № 131).

Несмотря на исчерпывающий законодательный список наименований местных правовых актов, фактический их перечень несравненно шире. На практике повсеместно встречаются регламенты, положения, порядки, отчеты (глав муниципальных образований) и т.п., но все они принимаются в форме решений представительного органа (об уставе муниципального образования, о регламенте думы, об утверждении положения и т.п.) либо постановлений главы муниципального образования или руководителя местной администрации. Ненормативные документы издаются, как правило, в форме распоряжений.

Таким образом, система муниципальных правовых актов унифицирована, едина для всех типов муниципальных образований в России, что следует воспринимать как ответную реакцию на негативные «инициативы мест», встречавшиеся в прошлом. Практике российского местного самоуправления известен случай, когда акты отдельных муниципальных органов власти именовались... «законами». Так, согласно закону города Читы от 14 марта 1996 г. «О правовых актах органов местного самоуправления в городе Чите», законами города признавались правовые акты Читинской городской думы. При условии, если они содержали «основные принципы городского устройства, пути реализации компетенции и полномочий органов городского самоуправления по вопросам местного значения и иные положения, затрагивающие права, свободы и обязанности населения Читы». По заявлению прокурора города, рассмотренному в судебном заседании, этот «закон» признан недействительным; впоследствии решение суда первой инстанции поддержала коллегия по гражданским делам областного суда. Основным аргумент состоял в том, что органы местного самоуправления в соответствии со ст. 104 Конституции РФ не отнесены к субъектам законодательной инициативы<sup>2</sup>.

Не желая мириться с незаконными проявлениями «местной вольницы», федеральный законодатель не только зафиксировал основные параметры системы муниципальных правовых актов, но и определил устав муниципального образования в качестве «акта высшей юридической силы». Это означает, что в иерархии местного правотворчества уставу отводится центральное место. Он, если угодно, главный «нерв» данной системы (иерархии), от четкой работы которого зависит «самочувствие» всего муниципального организма. В соответствии со ст. 43 ФЗ № 131 уставные нормы имеют прямое действие и применяются на всей территории му-

<sup>2</sup> Выдрин И. В. Муниципальное право России: учебник. 4-е изд., перераб. и доп. Москва: Норма; ИНФРА-М, 2012. С. 72.

ниципалитета, а другие муниципальные правовые акты не должны им противоречить. Что еще более важно, устав определяет основные параметры муниципального образования, включая состав его территории и границы, функциональные, организационно-правовые и финансово-экономические основы местного самоуправления. В соответствии со ст. 44 ФЗ № 131 данные положения должны найти обязательное отражение в тексте устава. Отсутствие хотя бы одного из них (к примеру, названия муниципалитета или перечня вопросов местного значения, структуры органов местного самоуправления, порядка работы с местным бюджетом) может служить формальным основанием для отказа в государственной регистрации устава муниципального образования. Это, кстати говоря, еще один аргумент в пользу признания устава актом высшей юридической силы, поскольку ни один другой муниципальный правовой акт не подлечит процедуре государственной регистрации.

В связи с этим признать муниципальный устав «продуктом» местного нормотворчества можно лишь условно. Конечно, он разрабатывается муниципальным сообществом, принимается представительным органом местного самоуправления, но по юридическим лекалам федеральной власти, а после своего принятия проходит фильтр государственной регистрации, равно как и каждое изменение или дополнение к нему.

На протяжении срока действия ФЗ № 131 система муниципальных правовых актов претерпевала изменения. В частности, к уставу муниципального образования по юридической силе приравнивали акты, принятые на местном референдуме. Теперь они также признаются актами высшей юридической силы в системе муниципальных правовых документов, имеют прямое действие и применяются на всей территории муниципального образования.

Специалисты в сфере муниципального права различным образом отнеслись к данному новшеству. К примеру, профессор В. И. Васильев встретил его неодобрительно, полагая, что устав является единственным актом высшей юридической силы в границах муниципального образования [2, с. 20–32]. Напротив, А. А. Сергеев считает, что уставные нормы не могут находиться выше решений, принимаемых непосредственно населением. Таковые, уверен он, превосходят нормы устава<sup>3</sup>. По нашему мнению, референдумные решения, каких бы серьезных вопросов местного значения они ни касались, никак не могут доминировать над уставными положениями. Устав – документ фундаментального, всестороннего характера, называемый часто «микроконституцией»<sup>4</sup>. Его нормы регламентируют важнейшие стороны организации местного самоуправления, их совокупность

«перевешивает» любые местные акты, от кого бы они ни исходили<sup>5</sup>.

Законодатель между тем поступил по-своему. Согласно ч. 2 ст. 43 ФЗ № 131, оформленные в виде правовых актов решения, принятые на местном референдуме, также являются актами высшей юридической силы со всеми вытекающими из этого признаками. Их нормы так же, как и уставные положения, имеют прямое действие, обязательны на территории муниципалитета.

Актуальность проблематики муниципальных правовых актов, в целом, и уставов муниципальных образований, в частности, не исчерпывается только поставленными вопросами, но они, по мнению автора, являются ключевыми для ее понимания.

### Методология исследования

Уставный фонд Екатеринбурга насчитывает почти тридцать лет, если точкой отсчета считать дату принятия первого устава города (16 октября 1995 г.). Его появлению предшествовал целый ряд причин, изложение которых побуждает автора использовать помимо формально-юридического анализа историко-правовой метод исследования, необходимый для ретроспекции процесса становления в России периода 1990-х гг. местного самоуправления и регулирующего его законодательства. Сравнение уставов Екатеринбурга, принятых соответственно в 1995 и 2003 гг., обусловило применение также приема сравнительно-правового анализа заявленного предмета исследования.

Главной причиной появления уставов муниципальных образований явилось российское «самоуправленческое законодательство». Начальные сведения об уставах содержал Закон от 6 июля 1991 г. «О местном самоуправлении в РСФСР»<sup>6</sup>, упомянувший о них вскользь в том смысле, что уставы могут приниматься по инициативе местных властей. Вот это «могут» самым негативным образом сказалось на дальнейшей судьбе уставов. Отсутствие должной законодательной императивности привело к тому, что местные органы власти того периода уставы просто не принимали. К тому же они довольно поверхностно представляли целевое назначение уставов и то, какие отношения следует регулировать их нормами, а сам федеральный законодатель на этот счет был крайне немногословен. Все это не позволило сформировать институт муниципальных уставов в первой половине 1990-х гг.

В августе 1995 г. появился первый федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>7</sup>,

<sup>5</sup> Выдрин И. В. Муниципальное право России: учебник. 5-е изд., перераб. и доп. Москва: Норма; ИНФРА-М, 2023. С. 65.

<sup>6</sup> О местном самоуправлении в РСФСР: Закон РСФСР от 06.07.1991 № 1554-1 // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 29.

<sup>7</sup> Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 28.08.1995 № 154-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1995. № 35.

<sup>3</sup> Захаров И. В. Юридическая природа устава муниципального образования (вопросы теории и практики): Научно-практическое пособие. – Екатеринбург: Изд-во УрГЮА, 2003. С. 103.

<sup>4</sup> Там же. С. 5–7.

который содержал норму об обязательности принятия уставов муниципальных образований органами местного самоуправления. Поскольку российское законодательство прежде не знало подобных нормативных актов в принципе, уставы справедливо стали именовать «актами новой правовой формы», «формой первичного правового регулирования муниципалитетов»<sup>8</sup>, документами, «занимающими исходное положение в системе нормативных правовых актов муниципального образования»<sup>9</sup>. В контексте данного закона устав наряду с местным бюджетом, муниципальной собственностью и органами местного самоуправления расценивался в качестве важнейшего признака любого муниципалитета вне зависимости от его величины, статуса, значения и т.п.

Идея привнесения уставных документов в законодательную материю и муниципальную практику принадлежала государственно-правовой науке в лице одного из ее тогдашних лидеров – профессора Г. В. Барабашева. Именно он выступил с инициативой включения норм об уставах муниципальных образований в текст Федерального закона об общих принципах организации местного самоуправления. Соответствующую инициативу он «застолбил» еще в 1992 г., выступая на международной научной конференции в Ярославле<sup>10</sup> с итогами исследования статуса и практики применения муниципальных хартий в США.

Следовательно, устав Екатеринбурга, равно как и уставные акты тысяч других муниципалитетов, напрямую связан с требованиями федерального законодательства. Устав 1995 г. принимался депутатами городской думы в спорах и дискуссиях по самым разным поводам: чей проект предпочтительнее (существовало несколько его вариантов), каково устройство городской власти, сколько депутатов должно быть в представительном органе и в каком порядке они должны избираться? В конечном счете, победил проект, предложенный главой администрации Екатеринбурга А. М. Чернецким. Простая схема власти, включающая избираемого населением главу города (его первые выборы только предстояли), выборный представительный орган из 27 депутатов, компактную по структуре администрацию, устроила депутатское большинство, поддержавшее версию устава Чернецкого.

Депутатам импонировал разумной продолжительности срок полномочий главы и думы – четыре года, хотя федеральное законодательство позволяло увеличивать его до пяти лет. Они разделяли идею избрания высшего должностного лица Екатеринбурга по мажоритарной системе абсолютного большинства, что влекло за собой воз-

можность проведения повторного голосования по двум кандидатурам, набравшим наибольшее количество голосов избирателей в первом туре. Не вызывал нареканий и порядок формирования самой городской думы по одномандатным избирательным округам, позволяющий соперничать кандидатам, а не стоящими за ними политическими партиями. В отличие от одного из вариантов проекта устава Чернецкого не дробил город на несколько самостоятельных муниципальных образований со своими органами власти, обособленным муниципальным имуществом и собственными бюджетами (ФЗ 1995 г. предусматривал возможность деления одной территории на несколько муниципальных образований).

Судьба первого устава Екатеринбурга сложилась вполне благополучно, хотя началась она со скандала (спустя три недели после принятия была отменена его регистрация, затем последовала череда судебных разбирательств, в ходе которых подтвердилась законность процедуры принятия данного документа)<sup>11</sup>. В течение последующих десяти лет в него вносились немногочисленные изменения, что существенно отличало его от действующего устава города. Значит ли это, что устав-предшественник был качественнее в правовом и техническом отношении своего преемника? Совсем нет, все дело в изменившейся политике государства, связанной с тотальной и многократной переделкой различных сфер правового регулирования, в том числе в системе местного самоуправления. Современная тенденция вносить правки в уставы муниципалитетов практически ежеквартально в связи с изменениями текущего законодательства касается всех муниципальных образований без исключений. Вот почему в этом отношении уставы «первого поколения», принятые в период 1995–2005 гг., были несравненно более стабильными. На основе первого устава Екатеринбурга несколько раз проводились выборы городских властей: главы города (1999, 2003 гг.), депутатов городской думы (1996, 2000–2001, 2005 гг.), уточнялась структура городской администрации.

Появившийся в 2003 г. ФЗ № 131 перевернул прежние представления о статусе, роли и структуре уставов муниципальных образований. Они, как уже говорилось выше, стали актами высшей юридической силы в системе муниципальных правовых актов, законодательное закрепление получила структура устава, его, так сказать, «скелет», «основа», включающая десять обязательных

<sup>8</sup> Васильев В. И. Местное самоуправление. Учебное и научно-практическое пособие. Москва, 1999. С. 142.

<sup>9</sup> Муниципальное право России: учебник для вузов / А. Н. Кокотов и др.; под ред. А. Н. Кокотова. 6-е изд., перераб. и доп. Москва: Изд-во Юрайт, 2019. С. 118.

<sup>10</sup> Международная научно-практическая конференция (27–28 апреля 1992 г.). – Ярославль, 1992. С. 132–147.

<sup>11</sup> Устав Екатеринбурга от 16 октября 1995 г. в соответствии с тогдашними правилами зарегистрировало Главное управление юстиции по Свердловской области. Однако по прошествии двух недель оно же отменило собственное решение. Только в судебном порядке было доказано, что решение об отмене регистрации устава должен принимать суд и никто иной. Данный прецедент лег в основу принятого в январе 1996 г. закона «О государственной регистрации уставов муниципальных образований в Свердловской области». Одна из его статей гласила, что решение о регистрации уставов может быть обжаловано исключительно в судебном порядке, а отменить акт государственной регистрации вправе лишь суд.

положений, которые непременно должны получить отражение в уставах муниципальных образований любых типов (сельских, внутригородских и городских). Появились положения, устанавливающие норму голосования за устав в целом или вносимые в него изменения и дополнения (не менее двух третей от общей численности депутатов местного представительного органа), порядок обсуждения проекта устава, процедуру его регистрации и опубликования.

Словом, ФЗ № 131 не просто обязал органы местного самоуправления принимать уставы, он оснастил правовое пространство материальными и процессуальными нормами, определил «начинку» уставных документов, срежиссировал организационно-правовой порядок их создания, чего ранее не было. К тому же федеральный законодатель по-иному решил вопрос о субъектах государственной регистрации уставов. Ими стали территориальные органы Министерства юстиции по субъектам Российской Федерации, хотя прежде данный вопрос решался региональными органами власти самостоятельно<sup>12</sup>. В июле 2005 г. в этих целях был принят специальный федеральный закон «О государственной регистрации уставов муниципальных образований»<sup>13</sup>.

Такой была общая диспозиция, сложившаяся накануне практической работы над уставом Екатеринбурга второго поколения. Она началась в конце 2004 г., когда во исполнение ФЗ № 131 появились законы Свердловской области о территориях и границах муниципалитетов, их типах и даже наименованиях органов местного самоуправления (исполнительные органы местной власти в нашем регионе решили назвать «администрациями», представительные – «думами», а руководителей муниципалитетов – «главами»). Екатеринбург получил статус городского округа, поскольку отвечал всем признакам муниципальных образований данной группы. Согласно областному законодательству, тогда в состав муниципального образования «город Екатеринбург» вошли 29 населенных пунктов: один город (собственно Екатеринбург), 26 поселков и два села (Верхнекарково и Горный Щит)<sup>14</sup>.

Над проектом главного правового документа Екатеринбурга работало несколько групп, две из

которых были сформированы администрацией города. Такое решение пошло на пользу общему делу, поскольку обострило конкуренцию между разработчиками, которая, впрочем, носила деловой и конструктивный характер. Обсуждение написанного велось под руководством главы Екатеринбурга А. М. Чернецкого, тщательно вникавшего в детали будущего документа. В ходе нескольких встреч, проходивших с участием обеих авторских групп, было решено остановиться на проекте, предложенном коллективом, возглавляемым профессором И. В. Выдриным. Следует принять во внимание, что в городской думе в то время существовала многочисленная и влиятельная группа депутатов, находившихся в оппозиции главе Екатеринбурга, желающих дать ему «бой», используя для этого, как они полагали, удобный повод.

Разработчики проекта отказались от громоздкого наименования муниципалитета, варианты которого предлагались властями свердловской области органам местного самоуправления. Подавляющее большинство глав муниципальных образований согласилось с пожеланиями выше, потому многие самоуправляющиеся территории сегодня именуются «муниципальными образованиями городскими округами городами (далее – имя собственное)». Именно так, без знаков препинания, кавычек и прочей лингвистической атрибутики. И это вовсе не преувеличение или желание автора сострить – таким образом в России официально именуются тысячи муниципалитетов, не оставляя их жителям никаких шансов без запинки произнести полное (уставное) имя своего населенного пункта или района<sup>15</sup>.

Наименование Екатеринбурга вышло лаконичным (муниципальное образование «город Екатеринбург»). В этой конструкции «город Екатеринбург» – имя собственное; «муниципальное образование» – указание на статус территории, в которой созданы органы местного самоуправления. Что касается типа (вида) муниципалитета (в данном случае городской округ), то он закреплён в тексте устава (ст. 2).

Система екатеринбургской власти в новом уставе представлена тремя обязательными органами местного самоуправления: главой города, думой и администрацией (в этом отношении он ничем не отличался от своего предшественника). Между тем ФЗ № 131 допускает формирование иных (факультативных) органов местной власти, что дало основание критикам проекта настаивать на наделении таким статусом городской счетной палаты. К тому времени она функционировала при городской думе и не имела самостоятельности. В принципе статус обособленного органа местного самоуправления не сулил ей новых или дополни-

<sup>12</sup> В субъектах РФ регистрацией уставов в период 1995-2005 гг. занимались законодательные или исполнительные органы государственной власти или же органы юстиции, как это было в Свердловской области. Хотя позднее и в этом регионе право регистрации муниципальных уставов перешло от органа юстиции к правительству Свердловской области.

<sup>13</sup> О государственной регистрации уставов муниципальных образований : Федеральный закон от 21.07.2005 № 97-ФЗ // Собрание законодательства РФ. № 30. (часть I).

<sup>14</sup> По состоянию на апрель 2023 г., в составе Екатеринбурга 19 населенных пунктов: один город (Екатеринбург), два села и 16 поселков. Десять поселков за прошедшее время «по факту отсутствия постоянно проживающих граждан» были ликвидированы. К примеру, поселок Светлая Речка в составе Верх-Исетского района Екатеринбурга упразднен 11 февраля 2016 г. В настоящее время он считается не населенным пунктом, а дачным поселком.

<sup>15</sup> В 2019 г. ФЗ № 131 ужесточил требования к наименованиям муниципальных образований. Теперь они в обязательном порядке должны содержать указания на их статус и субъект РФ, в котором расположены соответствующие муниципалитеты (ст. 9.1).

тельных полномочий, поэтому в проекте решено было ограничиться трехзвенной системой власти<sup>16</sup>.

Разработчики устава сохранили за выборными органами (главой и думой) четырехлетний срок полномочий, вместе с тем увеличили количество депутатов в городской думе до 35 человек – необходимый минимум депутатов в городах с численностью проживающих в них жителей более 500 тыс. человек (ст. 35 ФЗ № 131). Согласно первому уставу города дума насчитывала 27 депутатов, но в то время определение количественного состава целиком зависело от усмотрения самих органов местного самоуправления. С появлением ФЗ № 131 численность депутатов стала определяться законодательно.

Структурные подразделения администрации Екатеринбурга, опять-таки в соответствии с ФЗ № 131, стали называться функциональными, отраслевыми и территориальными органами<sup>17</sup>. Функциональными признавались, например, финансово-бюджетное управление или комитеты по экономике и юридической работе (в настоящее время соответственно – департаменты финансов, по экономике и правовой департамент). Территориальными стали районные в городе администрации. Большинство подразделений в то время сохранили за собой статус отраслевых органов (управления культуры, образования, здравоохранения, жилищно-коммунального хозяйства, комитеты по благоустройству, строительству и т.п.).

В проекте устава в соответствии с ФЗ № 131 нашли отражение перечень вопросов местного значения (основа компетенции местных органов власти), формы прямого участия жителей в осуществлении местного самоуправления (выборы, публичные слушания, конференции, опросы граждан и т.д.), финансовые (бюджет) и экономические (муниципальное имущество) основы самоуправления Екатеринбурга.

Весьма показательно, что разработчики проекта систематизировали полномочия органов городской власти по отдельным направлениям деятельности, чего в первом уставе Екатеринбурга не было и в помине. Оттого прежде они излагались бессистемно и даже хаотично, чередуя «хозяйственные» полномочия с представительскими правами и обязанностями. Полномочия главы Екатеринбурга были классифицированы по пяти основным группам: представительские; по руководству ад-

министрацией; во взаимоотношениях с городской думой; в финансово-экономической сфере; контрольные полномочия. Данный технико-юридический прием позволил придать компетенции главы Екатеринбурга необходимую цельность и системность. Его следует признать новаторским, поскольку полномочия глав муниципальных образований в ФЗ № 131 изложены крайне поверхностно.

В случае с городской думой авторы придерживались требований федерального законодателя, который классифицировал полномочия представительных органов местного самоуправления на две группы: исключительные и иные. Исключительные полномочия думы без каких-либо проблем были закреплены в проекте устава (они сформулированы в ФЗ № 131), а вот над иными полномочиями пришлось поработать творчески. Их следовало отыскать в огромном массиве законодательных и подзаконных актов. К таковым устав отнес, например, утверждение структуры администрации по представлению главы города, формирование счетной палаты, назначение муниципальных выборов и т. п.

Обсуждение проекта сопровождалось беспрецедентной информационной кампанией в виде специальных рубрик в газетах, «прямых линий» на телевидении и радио, встреч с горожанами в самых разных аудиториях, оформленных по этому случаю информационных стендов и т.п. В процессе обсуждения поступали разного рода предложения, направленные на совершенствование проекта устава, но их было немного. Гораздо больше было вопросов с просьбой разъяснить назначение устава, его цель и особенности структуры. В общем и целом, информационный этап прохождения устава оказался безболезненным.

Сложнее было с депутатами городской думы, часть которых блокировала проект. Были и такие, кто выторговывал себе привилегии, вроде выплат бюджетных компенсаций по окончании срока полномочий и до момента нового трудоустройства<sup>18</sup>. Еще более сложным являлся процесс согласования проекта с регистратором устава, в роли которого в тот период выступало правительство Свердловской области. Федеральный закон о государственной регистрации уставов муниципальных образований появился только 21 июля 2005 г., а до того данный вопрос решался законами субъектов РФ.

Учитывая непростые отношения городских и областных властей, процесс согласования устава приобрел затяжной характер. К примеру, правительство Свердловской области не поддержало желание разработчиков устава переиначить законодательную формулировку «дороги местного значения» в «дороги городского значения» в целях адаптации уставных норм к условиям Екатеринбурга. Складывалось впечатление, что региональные чиновники намеренно чинили препят-

<sup>16</sup> В апреле 2014 г. счетная палата Екатеринбурга все же обрела статус отдельного органа местного самоуправления, хотя Федеральный закон от 07.02. 2011 № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов РФ и муниципальных образований» определяет счетные палаты как «органы внешнего муниципального финансового контроля».

<sup>17</sup> Юридической науке давно известно деление внутренних структурных подразделений исполнительных органов власти (в советское время – исполкомов) на функциональные и отраслевые органы, но ФЗ № 131 стал первым законом, закрепившим данную классификацию нормативным образом. См., например, Исполнительный комитет местного Совета народных депутатов: Правовое положение. Основы организации и деятельности / под ред. Г. В. Барабашева. Москва : Юрид. лит., 1983. С. 139–150.

<sup>18</sup> См. подробно на эту тему [3].

ствия городской власти, однако и эта преграда была преодолена. 30 июня 2005 г. вышло распоряжение председателя правительства Свердловской области о государственной регистрации устава муниципального образования «город Екатеринбург». Эту дату принято считать «днем рождения» второго по счету устава Екатеринбурга. Как и положено, он был официально опубликован и вступил таким образом в юридическую силу.

### Результаты и выводы исследования

Следует отметить, что и в период разработки проекта, и в последующем, после принятия устава, звучали мнения, что он являет собой новой редакцию устава Екатеринбурга образца 1995 г. Это, конечно, не так. Появившийся в 2005 г. устав – совершенно самостоятельный документ, принятый во исполнение требований кардинально обновленного федерального законодательства по местному самоуправлению. Никто ведь не говорит, что ФЗ № 131 2003 г. представляет собой новую редакцию ФЗ № 154 1995 г. У этих законов только одинаковое название, а в остальном они совершеннейшие антиподы. Так и с уставами Екатеринбурга 1995 и 2005 гг.

Как по форме, так и по содержанию устав города 2005 г. разительно отличается от прежней городской «конституции», о чем отчасти говорилось выше. Но в особенности их отличает фактор стабильности. На долю первого устава не пришлось и сотой части тех изменений федерального законодательства, которые в массе своей вынудили испещрить текст нынешнего устава поправками. То же самое происходит во всех муниципальных образованиях: поток нововведений, сыплющихся, словно из рога изобилия, каждый раз вынуждает править уставы. Именно эти изменения еще более усилили разницу между первым и вторым уставами Екатеринбурга. Город отказался от трехчленной системы городской власти (к главе города, городской думе и администрации в качестве самостоятельного органа местного самоуправления добавилась счетная палата). Произошел отказ от прямых выборов населением главы города, мажоритарная избирательная система по выборам депутатов городской думы была заменена смешанной системой выборов. Глава Екатеринбурга, равно как и депутаты думы, избираются на пять лет, а не на четыре года, как ранее.

Минувшее время и накопленный опыт позволяют проанализировать наиболее характерные уставные изменения, к которым относятся, во-первых, поправки, вызванные корректировкой федерального законодательства, и, во-вторых, обусловленные собственно городскими инициативами. Стоит сразу оговориться, что первая группа безоговорочно доминирует над второй.

В первой группе пальму первенства держат вопросы местного значения, в перечень которых федеральный законодатель за прошедшее время вно-

сил изменения по самым грубым подсчетам 60 раз. Естественно, что точно такое же количество раз правился и устав Екатеринбурга. И это только в части вопросов местного значения! В соответствии с ФЗ № 131 в устав первоначально было включено 27 вопросов местного значения, в настоящее время таких вопросов в уставе 47, не считая тех, которые были исключены из ведения Екатеринбурга опять-таки вследствие перемен в федеральном законодательстве. О чем это свидетельствует? Во-первых, об увеличении обязанностей муниципальной власти в полтора раза в сравнении с принятым двадцать лет назад ФЗ № 131. Во-вторых, о чрезвычайно высокой частоте законодательных поправок. В-третьих, о нестабильности компетенции муниципальной власти как таковой, в том числе и в Екатеринбурге. В-четвертых, о полной зависимости муниципалитетов в данном вопросе от федерального законодательства, которое устанавливает вопросы местного значения и корректирует их. В-пятых, о наделении органов местного самоуправления вопросами, являющимися государственными по своей сути: создание, содержание и организация деятельности аварийно-спасательных служб, участие в профилактике терроризма и экстремизма, организация и осуществление мероприятий по гражданской обороне и т.п. В-шестых, о появлении, начиная с 2011 г., новой группы вопросов местного значения, связанных с осуществлением различных видов муниципального контроля: дорожного и жилищного, земельного, лесного и т.п. При этом надо заметить, что органы местного самоуправления в свое время были лишены функции осуществления экологического муниципального контроля.

Устав Екатеринбурга идет следом за федеральным законодательством в вопросах, формально не отнесенных к местным делам, но к решению которых город может обращаться при наличии собственной заинтересованности, свободных финансов и иных ресурсов. Аналогичным образом обстоят дела с полномочиями муниципальной власти, перечисленными в ст. 17 ФЗ № 131. Надо только иметь в виду, что если вопросы местного значения Екатеринбурга сосредоточены исключительно в ФЗ № 131, то полномочия муниципальной власти рассредоточены в огромном нормативном массиве (федеральные и региональные законы, указы Президента России, постановления Правительства РФ и т.д.).

И не всегда это «серьезные» полномочия. Любопытно, кто читает ст. 10 устава Екатеринбурга, может задаться вопросом, как полномочие по установлению официальных символов (герба, флага) города может помочь ему в решении местных вопросов, а ведь именно так формулирует целевое назначение вопросов местного значения федеральный законодатель. Для этого необходимы материальные и финансовые средства, организационные усилия и т.п., но никак не флаг, герб или гимн

(в Екатеринбурге последний не принимался вообще). И тем не менее авторы проекта устава вынуждены были воспроизвести это более чем странное положение. За годы действия устава перечень полномочий органов городской власти пополнился новыми обязанностями по организации тепло- и водоснабжения, водоотведения, утверждению и реализации муниципальных программ в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности, программ развития коммунальной инфраструктуры муниципального образования, явившихся результатом многочисленных законодательных новелл.

Примером иных уставных поправок, вызванных новациями на федеральном уровне, стал изменившийся порядок формирования Екатеринбургской городской думы, отказ от муниципальных выборов (с участием населения) главы города.

Вторая группа изменений, инициированных собственно Екатеринбургом, немногочисленна. Они касались создания постоянно действующей городской избирательной комиссии (не являющейся органом местного самоуправления, а ныне

так и вообще упраздненной по почину федерального законодателя), увеличения срока полномочий городской думы и главы Екатеринбурга до пяти лет (прежде – четыре года). Пятилетний срок полномочий максимально допустимый для выборных органов, должностных лиц местного самоуправления и государственной власти, кроме Президента РФ. Он установлен для екатеринбургской городской думы и главы города, избранных в сентябре 2013 г.

В заключение подчеркнем, что устав муниципального образования в качестве акта высшей юридической силы выполняет миссию правового регулятора разнородных муниципальных отношений, служит источником иных муниципальных правовых актов, гарантирует реализацию отдельных гражданских прав. В первую очередь, речь идет об участии граждан в управлении муниципальным образованием. Нельзя сбрасывать со счетов и «просветительскую» миссию устава, служащего в этом смысле своеобразным «юридическим путеводителем» по муниципальной территории. ■

#### СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

- [1] **ВАСИЛЬЕВ В. И.** Уставы муниципальных образований // *Журнал российского права*. 1999. № 2 (27). С. 21–27. EDN SLXGVZ.  
[2] **СЕРГЕЕВ А. А.** Система правовых основ местного самоуправления. Воронеж, 1999. 173 с.

- [3] **Выдрин И. В.** Прошлое и настоящее устава Екатеринбурга (к 10-й годовщине принятия) // *Вестник Уральского института экономики, управления и права*. 2015. № 4 (33). С. 11–21. EDN VNWMAL.

#### 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](mailto:inst-vidrin@mail.ru). AuthorID РИНЦ: 292011.

## CHARTER OF THE “CITY OF EKATERINBURG” MUNICIPAL ENTITY IN THE SYSTEM OF LOCAL LEGAL ACTS

Vydrin I. V.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> 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). Charter of the “city of Ekaterinburg” municipal entity in the system of local legal acts. *Municipality: Economics and Management*, (2), 42–50. <https://doi.org/10.22394/2304-3385-2023-2-42-50>.

#### ABSTRACT:

**Research relevance.** The article is devoted to the charters of municipal entities, which are considered acts of supreme legal power in the system of municipal legal acts. In this regard, the author analyzes the “system of municipal legal acts” and “act of higher legal force” concepts, projecting their features onto the charters of the city of Ekaterinburg, adopted respectively in 1995 and 2005. The article provides the author's classification of the system of municipal legal acts.

**The methodological basis** of the study stems from the research subject. The formal-legal method of cognition contributed to analyzing the legislative norms regulating the system of municipal legal acts. The examination of the little-known pages of history related to the preparation and adoption of the charters of Ekaterinburg in 1995 and 2003 would have been impossible without the use of the historical and legal method. Comparison of the statutory norms of Ekaterinburg in their statics and dynamics provided for the use of a comparative legal method of analysis.

**Research results and conclusions.** The current charter of Ekaterinburg of 2005 is a completely independent legal document and hence, is not a "revised version" of the 1995 charter, as was commonly believed the first time after its adoption. It is fundamentally different in its performance from its predecessor, the city charter of 1995. Over the time, even those continuity features, which previously seemed unbreakable, have undergone changes: a three-member structure of municipal power (Head - Duma - Administration; majoritarian system of electing the Head of the city and deputies of the City Duma). The author analyzed the key changes and amendments introduced to the city charter at different times, the reasons for those. The article states that the charter of any municipal entity, as an act of supreme legal power, carries out the mission of a legal regulator of various municipal legal relations, serves as a source of other municipal legal acts, guarantees the implementation of certain civil rights, primarily in the field of municipal affairs management by citizens.

**KEYWORDS:** charter, municipal entity, municipal legal acts, system, local self-government bodies.

## REFERENCES

- [1] VASILEV, V. I. (1999). Statutes of municipalities. *Journal of Russian Law*, (2), 21–27. <https://elibrary.ru/slxgvz>.
- [2] SERGEEV, A. A. (1999). *System of Legal Bases of Local Self-Government*.
- [3] Выдрин И. В. Прошлое и настоящее устава Екатеринбурга (к 10-й годовщине принятия) // Вестник Уральского института экономики, управления и права. 2015. № 4 (33). С. 11–21. EDN VNWMAL.

## 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](mailto:inst-vidrin@mail.ru). RSCI AuthorID: 292011.

# НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ РЕАЛИЗАЦИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О МЕСТНОМ САМОУПРАВЛЕНИИ НА ТЕРРИТОРИИ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ «ГОРОД ЕКАТЕРИНБУРГ»

Захаров И. В.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Уральский государственный юридический университет (620137, Россия, Екатеринбург, ул. Комсомольская, 21)

## ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ:

Захаров И. В. Некоторые аспекты реализации законодательства о местном самоуправлении на территории муниципального образования «город Екатеринбург» // Муниципалитет: экономика и управление. 2023. № 2. С. 51–56. EDN XXAKAT.

## АННОТАЦИЯ:

Принцип самостоятельности местного самоуправления «красной нитью» проходит через всю его сущность. На всем протяжении развития местного самоуправления в городе Екатеринбурге всегда в первую очередь отстаивались интересы местного сообщества – тех жителей, которые имеют право на осуществление местного самоуправления. В статье анализируются наиболее яркие аспекты становления, развития и совершенствования местного самоуправления.

Автором отмечается, что реализация любых новелл законодательства о местном самоуправлении применительно к конкретному муниципальному образованию возможна только при условии учета особенностей каждой территории, с полноценным учетом мнения населения, позиции органов местного самоуправления.

Органы местного самоуправления города Екатеринбурга всегда отмечали, что при введении территориальных преобразований федеральным законодателем нужно иметь в виду, что это лишь новые возможности, но не обязанность делить крупные города. В статье отмечается, что новые варианты организации местного самоуправления могут быть применены в кризисных, неэффективных городах. Все решения, касающиеся местного самоуправления, должны приниматься в регионах с учетом мнения населения муниципалитетов, в диалоге с властями городов. Крупный город может быть разделен областным законом, при этом обязательно должно быть учтено мнение его жителей.

Автором положительно оценивается деятельность органов местного самоуправления города Екатеринбурга по развитию местного самоуправления на его территории, а также предлагается и в дальнейшем развивать взаимодействие между местной властью и населением.

**КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:** местное самоуправление, Администрация города Екатеринбурга, Екатеринбургская городская Дума, органы государственной власти, органы местного самоуправления, население, вопросы местного значения.

На сегодняшний день местное самоуправление на территории всего Российского государства получило широкое развитие. Этот институт уже нельзя назвать новым, находящимся на стадии становления. Каждый новый виток развития местного самоуправления был интересен и наполнялся чем-то новым, пусть и не всегда положительным. Екатеринбург всегда был ярким отражением развития местного самоуправления.

Как отмечал И. В. Выдрин, «категоричность, с которой Конституция РФ исключила местное самоуправление из системы государственной власти, свидетельствует о том, что это не государственный, а особый публично-властный институт, учрежденный на низовом уровне управления. Предмет его повседневной заботы – не государственные дела, а главным образом муниципальные (публичные) интересы, выраженные в категории «вопро-

сы местного значения». Органы местного самоуправления обладают полновесным набором властных признаков, что в значительной степени сближает, но не отождествляет их с государственной системой. Данное обстоятельство породило массу правовых особенностей во взаимоотношениях государства и местного самоуправления, связанных с организационным и функциональным обособлением муниципального управленческого звена» [1].

В советское время местное самоуправление отождествлялось с территориальным и являлось частью социалистического самоуправления народа, которое было призвано обеспечить реализацию прав и свобод граждан, их самостоятельность в решении вопросов социального и экономического развития территории, охраны окружающей среды.

Местное, оно же территориальное, самоуправление в СССР понималось как самоорганизация граждан для решения непосредственно или через избираемые ими органы всех вопросов местного значения, исходя из интересов населения и особенностей административно-территориальных единиц, на основе законов и соответствующей материальной и финансовой базы<sup>1</sup>. Следует отметить, что пока о самостоятельном характере местного самоуправления речи не шло, но все же институт местного самоуправления уже начал зарождаться.

6 июля 1991 г. был принят Закон РСФСР № 1550-1 «О местном самоуправлении в Российской Федерации»<sup>2</sup>. Под местным, которое по-прежнему отождествлялось с территориальным, самоуправлением в РСФСР понималась система организации деятельности граждан для самостоятельного (под свою ответственность) решения вопросов местного значения, исходя из интересов населения, его исторических, национально-этнических и иных особенностей, на основе Конституции РСФСР и законов РСФСР, конституций и законов республик в составе РСФСР. Закон уже регламентировал принцип самостоятельности местного самоуправления и его осуществления под свою ответственность. Кроме того, появился термин «вопросы местного значения», который впоследствии преобразовывался в категорию «предметы ведения», а позже законодатель снова вернул институт «вопросы местного значения». Проект Федерального закона № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти»<sup>3</sup> предлагает отождествить категории «вопросы местного значения» и «вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения».

В связи с принятием Закона РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР» решением Президиума Екатеринбургского городского Совета народных депутатов от 24.10.1991 № 321 была

создана рабочая группа по подготовке документов о городском самоуправлении.

16 января 1992 г. впервые на заседание городского Совета депутатов пришел Глава администрации Свердловской области Э. Э. Россель, который предложил генерального директора Производственного объединения «Уралхиммаш» Аркадия Михайловича Чернецкого на должность Главы Администрации города Екатеринбурга<sup>4</sup>. На поиски данной кандидатуры ушло много месяцев, и это была одна из кандидатур, предложенных советом директоров промышленных предприятий города.

По результатам заседания Екатеринбургский городской Совет народных депутатов принял кандидатуру А. М. Чернецкого и направил телеграмму Президенту РСФСР о необходимости ускорения принятия указа о назначении мэра Екатеринбурга в связи с напряженной обстановкой в городе. В газете «Вечерний Екатеринбург» было опубликовано решение Малого совета и информация об отправке указанной телеграммы<sup>5</sup>.

Указом Президента Российской Федерации от 30 января 1992 г. № 104<sup>6</sup> был назначен первый в постсоветский период Глава администрации города Екатеринбурга. 12 февраля 1992 г. новый Глава Администрации города Екатеринбурга приступил к исполнению своих обязанностей, о чем было издано Распоряжение Главы Администрации города Екатеринбурга № 1<sup>7</sup>.

До принятия решения о назначении Главы Администрации города Екатеринбурга полномочия исполнительного органа осуществлял Исполнительный комитет Екатеринбургского городского Совета народных депутатов. В целях обеспечения жизнедеятельности города решением Малого совета Екатеринбургского городского Совета народных депутатов от 23 января 1992 г. № 20 был, например, утвержден бюджет Екатеринбурга на первый квартал 1992 г.<sup>8</sup>

Пожалуй, самым необычным и шокирующим в 1990-е гг. был Указ Президента Российской Федерации от 26 октября 1993 г. № 1760 «О реформе местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>9</sup>. Помимо того, что данный Указ утвердил Положение об основах организации местного самоуправления в Российской Федерации на период поэтапной конституционной реформы, он прекратил деятельность городских и районных Сове-

<sup>4</sup> Решение Малого совета Екатеринбургского городского Совета народных депутатов от 16.01.1992 № 13. Из материалов отдела по делам архивов Администрации города Екатеринбурга.

<sup>5</sup> Вечерний Екатеринбург. 1992. № 10 (10299). 17 января. Из материалов отдела по делам архивов Администрации города Екатеринбурга).

<sup>6</sup> <http://www.kremlin.ru/acts/bank/828>

<sup>7</sup> Из материалов отдела по делам архивов Администрации города Екатеринбурга.

<sup>8</sup> Решения Малого совета Свердловского городского Совета народных депутатов за декабрь 1991, январь – июль 1992 года. № 1-148 (из материалов отдела по делам архивов Администрации города Екатеринбурга).

<sup>9</sup> Российские вести. 1993. 29 октября. № 210.

<sup>1</sup> Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР : Закон СССР от 09.04.1990 № 1417-1.

<sup>2</sup> Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. 18 июля. № 29. Ст. 1010.

<sup>3</sup> <https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8>.

тов народных депутатов. В развитие Указа Президента Российской Федерации было принято Постановление Главы Администрации города Екатеринбурга от 29 октября 1993 г. № 571 «О мероприятиях по исполнению Указ Президента Российской Федерации от 26 октября 1993 г. № 1760 «О реформе местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>10</sup>. Данное Постановление прекращало деятельность Екатеринбургского городского Совета народных депутатов с 29 октября 1993 г. Примечательно, что вышеупомянутый Указ Президента Российской Федерации был официально опубликован только 29 октября 1993 г., и в этот же день было подписано Постановление Главы Администрации города Екатеринбурга. Постановлением также с 29 октября 1993 г. все функции представительной власти, включая финансовые, имущественные, кадровые и иные полномочия Совета, передавались Администрации города.

С принятием Федерального закона от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>11</sup> местное самоуправление в большей степени стало компетенцией субъектов Федерации. Основой для этого стал пункт «н» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации, который регламентировал, что в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов, в том числе, находится установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления. Здесь хотелось бы подробнее остановиться на том, что слова «системы органов» в данном случае относятся к словосочетанию «государственной власти». Поэтому если буквально толковать указанное положение Конституции, то следует отметить, что в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов находится установление общих принципов организации системы органов государственной власти и установление общих принципов организации местного самоуправления.

Именно поэтому в субъектах Российской Федерации в это время стали приниматься законы, регулирующие статус местного самоуправления в регионах. Так, в Свердловской области такой закон был принят 13 апреля 1995 г.<sup>12</sup> Однако данный Закон по сравнению с Федеральным законом не привнес ничего кардинально нового: все детали осуществления местного самоуправления (конкретная структура органов, принятие и вступление в силу муниципальных правовых актов, отдельные полномочия органов местного самоуправления и другие) регулировались уставами муниципальных образований. Именно по этой причине

через десять лет после принятия Закон Свердловской области «О местном самоуправлении Свердловской области» был признан утратившим силу<sup>13</sup>.

Наиболее значимым решением Екатеринбургской городской Думы первого созыва стало принятие в 1995 г. Устава города Екатеринбурга. Принятию Устава предшествовала длительная подготовка. И 16 октября 1995 г. Екатеринбургская городская Дума приняла основной документ города<sup>14</sup>. Устав стал основополагающим нормативным актом, регламентирующим вопросы жизни и общественного устройства города Екатеринбурга, порядок выборов, организацию и функции исполнительных и представительных органов местного самоуправления.

6 октября 2003 г. принимается новый Федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>15</sup> (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ). Данный Закон направлен на ужесточение централизации местного самоуправления. Даже в самом определении понятия «местное самоуправление» еще раз подчеркивается, вслед за Конституцией Российской Федерации, что оно осуществляется в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, – законами субъектов Российской Федерации. Если ст. 12 Конституции РФ указывает, что местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно, то Федеральный закон № 131-ФЗ определяет размер этих пределов и субъектов их установления. Пожалуй, самым ярким начальным примером таких «пределов» является абзац 2 ч. 3 ст. 34 Федерального закона № 131-ФЗ, которая регламентирует, что наименования представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования, местной администрации устанавливаются законом субъекта Российской Федерации. Конечно, далее идет небольшое уточнение: «с учетом исторических и иных местных традиций». Но всё-таки целесообразнее и логичнее, чтобы наименование конкретного органа местного самоуправления устанавливал устав муниципального образования как системообразующий нормативный акт конкретной территории. В Свердловской области существует Закон от 22 ноября 2004 г. № 182-ОЗ «О наименованиях представительного органа муниципального образования, высшего должностного лица муниципального образования и исполнительно-распорядительного органа муниципального образования в Свердловской области»<sup>16</sup>. Данный Закон опре-

<sup>10</sup> Из материалов отдела по делам архивов Администрации города Екатеринбурга.

<sup>11</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. 28 августа. Ст. 3506.

<sup>12</sup> О местном самоуправлении в Свердловской области : Областной закон от 13.04.1995 № 12-ОЗ. // Областная газета. 1995. 21 апреля. № 44.

<sup>13</sup> О признании утратившим силу Областного закона «О местном самоуправлении в Свердловской области : Закон Свердловской области от 16.05.2005 № 41-ОЗ // Областная газета. 2005. 18 мая. № 135.

<sup>14</sup> Вечерний Екатеринбург. 1995. 16 октября.

<sup>15</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. 6 октября. № 40. Ст. 3822.

<sup>16</sup> Областная газета. 2004. 24 ноября. № 316-317.

делил, что во всех муниципальных образованиях, расположенных на территории Свердловской области, представительные органы именуются думами, главы именуются главами, исполнительно-распорядительные органы – администрациями. Вряд ли можно утверждать, что такой подход учитывает исторические и иные местные традиции муниципальных образований.

Как отметил И. В. Выдрин, «российское местное самоуправление «нового поколения», как никогда ранее юридически оснащенное, получившее наивысший конституционно-правовой заряд, многократно облаканное на словах, на деле, однако, продолжает сталкиваться с огромными трудностями самого разного порядка. Пробуя в очередной раз прижиться на российской почве, идея местного самоуправления по-прежнему остается заложницей борьбы децентрализации и централизации управления, в которой обычно одолевает последняя» [1, с. 78].

Также интересна точка зрения М. П. Ряшина и В. В. Таболина, которые справедливо утверждают следующее: «Поскольку местное самоуправление – это основа конституционного строя и форма народовластия, то в сущностном понимании любая деятельность на территории муниципального образования любых органов государственной, муниципальной и общественной власти должна приносить индивидуальную, групповую или общественную пользу его жителям на основе реализации изложенных выше принципов местного самоуправления» [2].

Одним из самых интересных этапов развития местного самоуправления для всего Российского государства и для Екатеринбурга стал период 2014–2016 гг.

27 мая 2014 г. был принят Федеральный закон № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>17</sup>.

Изменения предусмотрели новые виды муниципальных образований – городской округ с внутригородским делением и внутригородской район. Наделение городского округа статусом городского округа с внутригородским делением не является обязательным. По сути, новые виды муниципальных образований – это дополнительные (диспозитивные) варианты организации местного самоуправления.

Вместе с тем для Екатеринбурга изменение статуса городского округа в связи с наделением его статусом городского округа с внутригородским делением означало бы «дробление» города на самостоятельные районы. Причем в связи

с идеей централизации такое «дробление» находится в компетенции субъекта Федерации и осуществляется региональным законом, хотя и с учетом мнения населения городского округа. При этом и форма учета населения определяется законом субъекта Российской Федерации. Законодатель Свердловской области подстраховался, и 5 ноября 2014 г. был принят Закон Свердловской области № 94-ОЗ «О выявлении мнения населения городского округа, расположенного на территории Свердловской области, в связи с наделением его статусом городского округа с внутригородским делением либо лишением городского округа статуса городского округа с внутригородским делением»<sup>18</sup>. Согласно ст. 3 указанного Закона, мнение населения городского округа может выявляться следующими способами: народные слушания; публичные консультации; социологические исследования.

Под народными слушаниями понимается собрание граждан, зарегистрированных по месту жительства на территории городского округа с целью публичного обсуждения указанного вопроса.

Под публичными консультациями понимается сбор и изучение мнений граждан, зарегистрированных по месту жительства на территории городского округа, по указанному вопросу, выраженных в ходе обсуждения этого вопроса на официальном сайте государственного органа Свердловской области в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

Под социологическими исследованиями понимается сбор и изучение мнений граждан, зарегистрированных по месту жительства на территории городского округа, по указанному вопросу, проводимые в форме социологического опроса.

Все предлагаемые Законом формы по сути исключают права граждан и органов местного самоуправления на самостоятельное выявление мнения населения по вопросу преобразования муниципального образования.

Возможные последствия преобразования Екатеринбурга, сопровождающегося получением районами города статуса самостоятельных муниципальных образований, можно разделить на две группы – краткосрочные и долгосрочные.

Краткосрочные – самые первые последствия, которые ощутил бы на себе каждый житель Екатеринбурга: это существенные расходы бюджета на саму процедуру преобразования.

Создание в каждом районе Екатеринбурга органов местного самоуправления, их аппаратов, обеспечение помещениями и транспортом, связью и коммунальными услугами, а также проведение во всех, на тот момент, семи районах новых выборов десятков депутатов по самым скромным оценкам потребовало бы только в первый год реформы нескольких сотен миллионов рублей.

<sup>17</sup> Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 27.05.2014).

<sup>18</sup> Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov66.ru> (дата обращения: 06.11.2014).

В условиях дефицита областного бюджета, нерешенных вопросов с межбюджетными трансфертами, такие расходы в любом случае препятствовали бы работе по проблемным социальным направлениям.

Долгосрочные последствия преобразования Екатеринбурга – это, прежде всего, трудности с реализацией общегородских проектов и программ развития. Для эффективной работы в рамках Стратегического плана развития Екатеринбурга необходимо управленческое единство города.

В случае если каждый район города стал бы самостоятельным муниципалитетом, сложно было бы прогнозировать, насколько разумно власти отдельно взятого района подошли бы к решению общегородских вопросов. При этом районы города различаются по социально-экономическому положению: разница в количестве и составе успешно работающих предприятий, организаций может привести к неблагоприятным различиям в уровне жизни в разных районах. Районы получили бы возможность введения местных налогов, что тоже могло иметь ряд последствий как для жителей конкретного района, так и для работающих в нем организаций и предпринимателей.

Между тем общими усилиями органов местного самоуправления Екатеринбургу удалось отстоять единство местного самоуправления на своей территории, и районы в городе по сей день остаются административно-территориальными единицами в составе Екатеринбурга.

Как отмечает С. А. Сайбулаева, местное самоуправление в Российской Федерации строится на принципе субсидиарности. «Принцип субсидиарности (от лат. *subsidiūm* – помощь) является отражением политической концепции, согласно которой механизм управления обществом должен строиться «снизу-вверх». Суть данной концепции состоит в необходимости осуществления всех возможных государственных полномочий местными (муниципальными) органами, как наиболее приближенными к населению и способными выявлять их реальные потребности. Лишь в случае от-

сутствия такой возможности решение соответствующих проблем должно передаваться в компетенцию вышестоящих (и более отдаленных от граждан) уровней власти (региональный – федеральный – наднациональный уровни соответственно)» [3]. И данный подход абсолютно соответствует идее (принципу) самостоятельности местного самоуправления: государство не вправе вмешиваться в деятельность местного самоуправления, а должно гарантировать его организационную, финансовую, экономическую, правовую самостоятельность.

Эту же идею пропагандирует И. В. Ирхин: «Децентрализация предполагает расширение сферы самостоятельности и ответственности субнациональных уровней публичной власти за счет сокращения компетенции центра. Одновременно необходимо отметить, что при оценке соотношения удельного веса централизации и децентрализации сопоставляемые категории имеют неравнозначное значение для принципа субсидиарности. Организационная и функционально-целевая переменные данного принципа ориентируют на усиление децентрализации системы публичного управления (публичной власти) путем фиксации презумпции приоритетного права (наряду с гарантиями) нижестоящих единиц на реализацию полномочий по конкретным предметам ведения. Кроме того, при применении принципа субсидиарности усиление децентрализации обусловлено необходимостью обеспечения реализации ресурсов партиципаторной демократии, а также нацеленностью на плюрализацию всей системы публичного управления» [4].

Это лишь некоторые аспекты становления и развития местного самоуправления в Екатеринбурге. Но даже они показывают, как непросто органы местного самоуправления совместно с населением отстаивают сохранение принципа самостоятельности местного самоуправления в городе Екатеринбурге. И несмотря на централизацию, поддержка местного самоуправления со стороны государства должна сохраняться. ■

## СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

- [1] Выдрин И. В. Местное самоуправление: от идеи к практике // *Конституционное и муниципальное право*. 2015. № 11. С. 75–80. EDN UNSWMJ.
- [2] Ряшин М. П., Таболин В. В. Общие принципы местного самоуправления: новые взгляды и подходы // *Конституционное и муниципальное право*. 2023. № 4. С. 46–49. EDN LXUHYJ.
- [3] Сайбулаева С. А. Преемственность, рецепция и местное самоуправление Российской Федерации: вопросы организации и функционирования // *Конституционное и муниципальное право*. 2023. № 2. С. 38–42. EDN NEJDEO.
- [4] Ирхин И. В. Принцип субсидиарности: в поисках баланса между централизацией и децентрализацией (государственно-правовой аспект) // *Актуальные проблемы российского права*. 2020. Т. 15, № 11 (120). С. 160–171. EDN FVICZ.

## ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ:

**Захаров Илья Викторович** – кандидат юридических наук, доцент; Уральский государственный юридический университет — *доцент кафедры конституционного права* (620137, Россия, Екатеринбург, ул. Комсомольская, 21); [izakharov@yandex.ru](mailto:izakharov@yandex.ru). AuthorID РИНЦ: 907287.

# CERTAIN ASPECTS OF IMPLEMENTING THE LEGISLATION ON LOCAL GOVERNMENT IN THE TERRITORY OF THE “CITY OF EKATERINBURG” MUNICIPAL ENTITY

Zakharov I. V.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Ural State Law University (21, Komsomolskaya St., Ekaterinburg, 620137, Russia)

## FOR CITATION:

Zakharov, I. V. (2023). Certain aspects of implementing the legislation on local government in the territory of the “city of Ekaterinburg” municipal entity. *Municipality: Economics and Management*, (2), 51–56. <https://doi.org/10.22394/2304-3385-2023-2-51-56>.

## ABSTRACT:

The principle of independence of local government permeates through its entire essence. Throughout the local government development in the city of Ekaterinburg, the interests of the local community - the residents who have the right to exercise local government - have always come first. The article analyzes the most striking aspects of formation, development and improvement of the local government.

The author suggests that the implementation of any new law on local government regarding a particular municipality is only possible if each territory specifics are taken into account and with full consideration of the public opinion, the local authorities' position.

Local government bodies of the city of Ekaterinburg have always stated that when introducing territorial transformations, the federal legislators should keep in mind that these are only new opportunities, but not an obligation to divide large cities. The article considers that new options local government organization can be applied in crisis, inefficient cities. All decisions relating to local self-government should be made in the regions with due regard for the opinion of the municipal population, in dialogue with city authorities. Regional law can divide a large city, but the residents' opinion should necessarily be taken into account.

The author positively assesses the activities of Ekaterinburg local bodies for the development of local self-government in its territory, and also proposes to further develop interaction between local authorities and the population.

**KEYWORDS:** local government, Administration of the city of Ekaterinburg, Ekaterinburg City Duma, public authorities, local bodies, population, local issues.

## REFERENCES

- [1] VYDRIN, I. V. (2015). Local self-government in Russia: From idea to practice. *Constitutional and Municipal Law*, (11), 75–80. <https://elibrary.ru/unswmj>.
- [2] RYASHIN, M. P., & TABOLIN, V. V. (2023). General principles of local self-government: New views and approaches. *Constitutional and Municipal Law*, (4), 46–49. <https://doi.org/10.18572/1812-3767-2023-4-46-49>.
- [3] SAYBULAEVA, S. A. (2023). Succession, reception and local self-government in the Russian Federation: Issues of establishment and functioning. *Constitutional and Municipal Law*, (2), 38–42. <https://doi.org/10.18572/1812-3767-2023-2-38-42>.
- [4] IRKHIN, I. V. (2020). Subsidiarity principle: In search of a balance between centralization and decentralization (state legal aspect). *Actual Problems of Russian Law*, 15(11), 160–171. <https://doi.org/10.17803/1994-1471.2020.120.11.160-171>.

## AUTHORS' INFORMATION:

Ilya V. Zakharov – Ph.D. of Juridical Sciences, Associate Professor; Ural State Law University — *associate professor of the Department of Constitutional Law* (21, Komsomolskaya St., Ekaterinburg, 620137, Russia); [izakharov@yandex.ru](mailto:izakharov@yandex.ru). RSCI AuthorID: 907287.

# ИВЕНТ-МЕРОПРИЯТИЯ УРАЛЬСКОЙ СТОЛИЦЫ: СТРУКТУРА, СПЕЦИФИКА, ПОТЕНЦИАЛ

Шелгинская В. А.<sup>1</sup>

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

## ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ:

Шелгинская В. А. Ивент-мероприятия уральской столицы: структура, специфика, потенциал // Муниципалитет: экономика и управление. 2023. № 2. С. 57–65. EDN GSAMDZ.

## АННОТАЦИЯ:

Информационная и событийная перегруженность современной жизни приводит к закономерному ранжированию событий городского пространства по принципу превышения информационного шума. Аналогично подвергаются воспринимаемому ранжированию и культурно-досуговые мероприятия, что приводит к выделению социокультурных ивент-мероприятий. Как примечательное событие общественной культурной жизни, ивент-мероприятия перенимают часть общественно-значимых функций традиционных мероприятий. Однако для того, чтобы эффективно их реализовывать, необходимо понимать специфику ивент-мероприятий, их содержания и особенностей реализации.

В статье выделяются три подхода к идентификации ивент-мероприятий в структуре социокультурных событий города. На основе анализа специфики существующих подходов к определению ивента проанализированы типы ивент-мероприятий, представленных в городском пространстве, и охарактеризована событийная структура г. Екатеринбурга, в том числе ивент-мероприятия различных типов, а также типы субъектов ивент-деятельности.

При сопоставлении полученных данных установлена специфика ивент-мероприятий г. Екатеринбурга, основывающаяся на двух факторах: сосуществовании ивентов различных типов, основанных на различных способах формирования свойства «ивентности» и различных средствах работы с аудиторией, а также значительном вкладе инициативных объединений в создание ивент-мероприятий тематической направленности.

В заключение раскрывается потенциал развития городской ивент-деятельности на основе указанных особенностей. Присутствие ивент-мероприятий различных уровней и субъектов деятельности формирует привлекательную для посещения городскую событийную среду, а также содержит потенциал для дальнейшего развития ивент-мероприятий г. Екатеринбурга в единую взаимосвязанную систему, элементы которой действуют в согласованности друг с другом для достижения общественно-значимых целей. Формирование такой системы и использование преимуществ видового и аудиторного разнообразия ивент-мероприятий позволит работать с посетителями более персонализировано в соответствии с особенностями мотивации и индивидуального восприятия «ивента».

**КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:** брендинг территории, бренд города, праздник, виды ивент-мероприятий, городские мероприятия, социальное управление, сфера культуры, культурное наследие, ценностное ориентирование.

## Введение

Первые мероприятия уходят корнями во времена древности, где связываются с общинными ритуалами, посвящениями, знамениями и т.д. [1]. В древности мероприятия часто были приурочены к каким-либо явлениям природы для того, чтобы подтвердить целевое сообщение (угрозу, побуждение или указание к какому-либо действию) независимыми факторами с целью усиления влияния на собрав-

шихся. К таким явлениям могли относиться, например, солнечные затмения, которые активно использовались жрецами для устрашения, демонстрации могущества или особенного статуса и т.д. Так целевое сообщение, транслируемое на массовом мероприятии, воплощалось в реальность, либо придавая значимость словам и прогнозам и мотивируя тем самым деятельностное побуждение аудитории, либо закрепляя на различных уровнях целевое сообщение.

В отличие от тех далеких времен, сегодня организация необычного, надолго запоминающегося и вызывающего сильный эмоциональный отклик мероприятия затрудняется высоким информационным шумом, событийной насыщенностью и взаимной интеграцией различных сфер жизни в ограниченном временном промежутке. Это приводит к появлению заметной иерархии мероприятий, когда одни мероприятия теряются в повседневном ритме, становясь только строчкой в отчете, а другие наоборот – привлекают внимание посетителей и средств массовой информации, становясь неким супер-мероприятием или ивент-мероприятием.

В этих условиях расширяется трактование понятия ивент-мероприятия, пришедшего в употребление из сферы менеджмента организации. Оно начинает использоваться не только в отношении рекламных акций, но и в контексте работы с молодежью, политической коммуникации, а также в социальных вопросах, связанных с координацией процессов окружающей действительности [2; 3; 4].

Вышесказанное приводит к тому, что одни мероприятия могут быть использованы в целях субъекта управления более эффективно, нежели другие. Однако для этого важно четко осознавать, чем именно субъект управления имеет дело: может ли проводимое им мероприятие быть воспринятым и стать ивентом, за счет чего это происходит, какие средства оптимальные для применения в рамках его подготовки и проведения и т.д. В данной статье эти вопросы рассматриваются на примере одного из самых привлекательных, с точки зрения посещения мероприятий (или т.н. событийного туризма), городов нашей страны – г. Екатеринбурга.

### Событийный потенциал Екатеринбурга

Свердловская область на протяжении многих лет сохраняет стабильное второе место в рейтинге событийного потенциала (таблица 1). Из ближайших соседей в рейтинге динамику демонстрируют только Татарстан (рост на одну позицию за два года) и Краснодарский край (рост на четыре позиции за два года)<sup>1</sup>.

Центр событийного притяжения при этом приходится закономерно на г. Екатеринбург. В частности, одним из ярких явлений городской событийной среды является ежегодный фестиваль *Ural Music Night*, собирающий на своих площадках людей со всех городов области, а также соседних областей. В частности, в 2022 г. мероприятия в рамках фестиваля охватили самые разнообразные тематические направления: от фолк-карнавала с мастер-классами в народном стиле до презентаций современной электронной музыки – и собрали более 300 тыс. чел.

Однако мероприятия Свердловской области привлекают не только культурной и досугово-раз-

влекательной программой с выраженным акцентом на музыкальную и сценическую направленность. Так, Фестиваль мастеров, проходящий на регулярной основе в течение года, предоставляет площадку для презентации изделий мастеров традиционных искусств и изделий ручной работы, ремесленников и др., участия в мастер-классах и т.д. Выбор мероприятий для посещения широк и с точки зрения тематической направленности мероприятий. Здесь могут найти фестиваль по душе любители уральского фольклора или восточной культуры, фанаты видеоигр и кино, гурманы традиционной или экзотической кухни, а также люди, заинтересованные различными историческими эпохами.

О событийном потенциале Екатеринбурга и Свердловской области можно сказать многое. Однако не в меньшей степени, чем культурный аспект городских мероприятий, нас интересует их место и роль в процессах социального управления и регулирования. С этой точки зрения, городские события общественной культурной жизни, в целом, и открытые для посещения общественные мероприятия, в частности, могут быть раскрыты в следующих взаимосвязанных тезисах:

1. Столица Урала представляет собой место социокультурного притяжения. Жители городов области целенаправленно приезжают в центр области и посещают городские культурно-досуговые мероприятия, чтобы хорошо провести время, культурно отдохнуть, проявить социальную активность, получить новые впечатления или информацию и т.д. Городские ивент-мероприятия аккумулируют на своих площадках различные возрастные группы и представителей самых разных сфер деятельности (от инженеров промышленных предприятий до студенческой молодежи).

2. Городские общественные мероприятия праздничного характера (в особенности, ивент-мероприятия как их квинтэссенция) играют важную роль не только как один из способов стимулирования локальной экономики (включая поддержку малого бизнеса и создание дополнительных временных рабочих мест). Зарубежные и отечественные исследователи подчеркивают роль праздничных мероприятий как посредников в передаче и разделении обществом общекультурных смыслов, не адаптированных к групповым и поколенческим особенностям (в т.ч. ценности, стереотипы поведения или же, к примеру, образ бренда города) [5; 6; 7].

3. Достижение этих целей происходит путем такой организации площадки проведения и такой работы с посетителями мероприятия, при которой у них формируется эмоционально-возвышенное состояние, специфическая восприимчивость к передаваемой в прямом или закодированном виде информации [8].

4. Получив эту информацию, новый опыт, познавшись с некой особой точкой зрения и т.д., люди возвращаются в свою среду обитания и распространяют эту информацию, делясь впечатле-

<sup>1</sup> Годовой отчет о деятельности ассоциации «Национальное конгресс-бюро». Спб. : Ассоциация «Национальное конгресс-бюро», 2022. 86 с.

Таблица 1 — Свердловская область в рейтинге событийного потенциала (по данным фонда Росконгресс)

| Регион                      | Место |       |       |       |       |       |       |      |           |          |
|-----------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|------|-----------|----------|
|                             | 2014  | 2015  | 2016  | 2017  | 2018  | 2019  | 2020  | 2021 | 2022      | Динамика |
| Санкт-Петербург и Лен. обл. | —     | 1     | 1     | 1     | 1     | 1     | 1     | 1    | <b>1</b>  | —        |
| Свердловская обл.           | 2     | 2     | 2     | 2     | 2     | 2     | 2     | 2    | <b>2</b>  | —        |
| Республика Татарстан        | 4     | 5     | 5     | 4     | 3     | 3     | 3     | 3    | <b>2</b>  | + 1      |
| Краснодарский край          | 3 (1) | 4 (3) | 4 (3) | 7 (3) | 5 (4) | 7 (4) | 7 (4) | 5    | <b>3</b>  | + 2      |
| Калининградская обл.        | —     | 20    | 16    | 8     | 11    | 6     | 6     | 12   | <b>4</b>  | + 8      |
| Республика Башкортостан     | 7     | 11    | 8     | 6     | 6     | 5     | 5     | 6    | <b>5</b>  | + 1      |
| Нижегородская обл.          | —     | 8     | 7     | 5     | 7     | 11    | 11    | 4    | <b>6</b>  | – 2      |
| Приморский край             | —     | 6     | 6     | 10    | 18    | 10    | 10    | 7    | <b>7</b>  | —        |
| Мурманская обл.             | —     | 13    | 12    | 9     | 17    | 14    | 14    | 10   | <b>8</b>  | + 2      |
| Самарская обл.              | 12    | 18    | 18    | 16    | 8     | 9     | 9     | 9    | <b>9</b>  | —        |
| Красноярский край           | —     | 15    | 17    | 21    | 10    | 8     | 8     | 8    | <b>10</b> | – 2      |

ниями, мнением о мероприятии или затронутых в его рамках общественно значимых темах со своим социальным окружением (родственниками, друзьями, коллегами). Таким образом, зарождаясь в условиях ивент-мероприятия как неординарного явления действительности, определенная идея может быть с большей вероятностью не только воспринята и принята к сведению, но и распространена за пределы площади проведения мероприятия, самого города или даже области.

Однако для того, чтобы реализовать эти задачи, мероприятие должно выделяться среди подобных и приобрести некоторую дополнительную, субъективно воспринимаемую, ценность в глазах его посетителя; то есть быть не просто мероприятием (одним из многих подобных), но стать ивент-мероприятием (особенным, отличным от других).

Материал статьи направлен на установление особенностей проявления ивент-мероприятий в городском пространстве Екатеринбурга. Для этого необходимо выделить типы ивент-мероприятий, определить присутствие тех или иных типов ивент-мероприятий и субъектов ивент-деятельности в городском пространстве с применением системного подхода к анализу вторичных и первичных данных, в т.ч. из открытых источников (городских информационных порталов, официальных сайтов сетевых сообществ и т.д.).

### Городские ивент-мероприятия и как их опознать

Прежде всего, обратимся к особенностям трактования понятия ивент-мероприятия. При изучении литературы, посвященной ивент-менеджменту, по моему мнению, можно выделить три основные точки зрения относительно интерпретации этого понятия, которые помогут нам определить их особенности при характеристике событийной структуры города.

Согласно первому подходу, отраженному в определениях Дж. Голдблатта, Э. Шона и Б. Перри, А. В. Шумовича и др., ивент-мероприятия представляют собой нестандартные явления действительности, разительно отличающиеся от обычной по-

вседневной жизни<sup>2</sup>. Они имеют досугово-развлекательный характер, привлекают внимание и вызывают сильный эмоциональный отклик посетителей [9]. Они «идентифицируют его из множества мероприятий, схожих по тематике и форме проведения или проводимых на данной территории» [10].

С этой точки зрения, в качестве ивент-мероприятия может быть интерпретировано любое масштабное мероприятие, привлекающее внимание СМИ. Например, на всероссийском уровне это могут быть Олимпийские игры или Чемпионат мира, на областном – Всероссийские конгрессы или звездные турне, на городском – концерты приезжих популярных артистов. Данный подход является наиболее распространенным в повседневном восприятии, поскольку критерием отнесения мероприятия в категорию ивент-мероприятия служит интенсивность информационного сопровождения и массовость аудитории, осведомленной об этом мероприятии.

Тем не менее такие мероприятия воспринимаются людьми, «нейтральными наблюдателями в качестве «реальных событий» потому, что они привлекают большое внимание средств массовой информации» [11, с. 262]. Соответственно, несмотря на силу информационного повода и массовую о нем осведомленность, он может и обладать особенной значимостью для людей, или быть им совершенно безразличным, что противоречит положениям второго подхода к интерпретации.

Согласно второму подходу, ивент-мероприятие интерпретируется исходя из его роли в системе менеджмента организации. По форме выражения они представляют собой тематические мероприятия праздничного характера, примечательные события городского пространства, которые инициируются и протекают в условиях нетривиальных обстоятельств [12; 13]. По своей сути оно взаимосвязано с понятием специального мероприятия Ф. Котлера и в качестве неотъемлемого признака содержит условие ориентированности на дости-

<sup>2</sup> Краткий словарь терминов и ключевых понятий ивент-индустрии / под ред. Е. А. Зафиновой, К. В. Збаровского. СПб.: ИПК «НП-Принт», 2018. 78 с.

Таблица 2 — Подходы к выделению ивент-мероприятий в событийной структуре

| № | Уровень        | Критерии, предопределяющие «ивентность»                                                        | Аудитория                                                                                                                                            |
|---|----------------|------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1 | Макро-уровень  | Широкое освещение СМИ. Всеобщий или популярный характер повода к проведению мероприятия        | Массовая: включает как тех, для кого этот повод значим и кто следит за информацией о мероприятии, так и тех, кто осведомлен о нем в силу случайности |
| 2 | Мезо-уровень   | Необычность темы или формы проведения. Специфический характер повода                           | Выборочная: включает тех, кто уже был знаком с поводом, или тех, кого он заинтересовал в силу своей нетривиальности или креативности                 |
|   |                | Необычность содержания или программы. «Симбиотичность»                                         | Выборочная: включает тех, кто заинтересовался возможностью получить новый опыт                                                                       |
| 3 | Микро-уровень  | Нетривиальность ситуации в обычном контексте взаимодействия группы. Социальная обусловленность | Выборочная или групповая, в т.ч. по принципу схожести интересов                                                                                      |
| 4 | Индивидуальный | Личная значимость повода, ритуализированная фиксация значимого факта на жизненном пути         | Частная: ограниченный круг лиц, связанных родственными или близкими дружественными отношениями                                                       |

жение целей его организатора: имиджевых, коммуникативных, коммерческих, социально-экономических [4; 14].

Ивент-мероприятия второго типа ориентированы на стимулирование эмоциональной реакции посетителя и (или) создания условий, для опыта практического взаимодействия с организатором, его продукцией или услугой. Внимание же средств массовой информации в данном случае является не залогом «ивентности», как в первом подходе, а целью проведения мероприятия. Воспринимаемое отличие среди каких-либо других мероприятий в данном случае обеспечивается специфичностью повода. В частности, существует достаточно много событийных поводов, инициированных в поддержку какой-либо продукции: день фруктового коктейля, день нейлоновых чулок, день шоколада и т.д. В некоторых случаях эти поводы служат нишевым интересам отдельных организаций, в других же — организуемые в их честь мероприятия становятся ивентами мирового уровня. В качестве примера можно провести Лимонный фестиваль, Октоберфест, Ля Томатина и др.

Наконец, согласно третьему подходу, который находится сейчас в процессе становления и концептуальной разработки, специфика ивент-мероприятия (по отношению к мероприятию обычно) проявляется в его «симбиотическом» характере. А. Коломбо и Л. Маркес определяют такие мероприятия как те, которые «изначально были бы отнесены к одной из установленных категорий, но открыли свои программы для включения дополнительного содержания и деятельности, которые ранее были не характерны для этой категории» [15, с. 226]. Так, музыкальный фестиваль может быть объединен с ярмаркой товаров, а на досугово-развлекательное мероприятие могут быть приглашены спикеры — специалисты в какой-либо сфере.

В этом случае ивентность мероприятия достигается не столько вниманием медиаплощадок или интересом, который представляет сам повод к проведению мероприятия, сколько его содержательным разнообразием, которое позволяет повысить персональную значимость мероприятия в глазах аудитории. Однако по мере того, как границы

между категориями ивент-мероприятий становятся все более размытыми, мотивы участников также становятся неоднородными. Это усложняет выбор средств для реализации их коммуникационной функции.

Сравнительная характеристика трех подходов представлена в таблице 2 (с учетом дополнений, которые позволяет внести широта интерпретации ивента). Исходя из выделенных различий в подходах к идентификации ивент-мероприятий среди других мероприятий, проанализируем событийную структуру Екатеринбургa и городских ивент-мероприятий.

### Событийная структура Екатеринбургa

Словосочетание «событийная структура» является достаточно устойчивым выражением, употребляемым в контексте ивент-менеджмента в отношении примечательных фактов общественной культурно-досуговой жизни города, связанных с организационными и материальными затратами на проведение мероприятий [13].

Из каких же составляющих состоит событийная структура столицы Урала и как в ней представлены ивент-мероприятия? Согласно информации городских интернет-порталов, информирующих горожан о тех или иных культурно-досуговых событиях, по данным на конец февраля этого года, в сети было анонсировано 592 мероприятия (при этом учитывались только открытые для свободного посещения мероприятия, исключая частные и нишевые маркетинговые мероприятия). С учетом того, что в весенне-летний период это количество будет увеличено, мы получаем величину, характеризующую минимальное количество мероприятий, что позволяет сделать вывод о приблизительном соотношении различных типов мероприятий в городском пространстве.

В зависимости от характера мероприятия событийную структуру можно представить следующим образом (табл. 3). Как видно, в структуре присутствуют три ярко выраженные области, которым соответствуют следующие компоненты: музыкальные концерты, тренинги и тематические фестивали. Это именно те элементы событийной

Таблица 3 — Структура событий социокультурной сферы (не менее)

| Тип мероприятия              | Доля, % |
|------------------------------|---------|
| Концерт (музыкальный)        | 26      |
| Тренинг, мастер-класс        | 24      |
| Тематический фестиваль       | 16      |
| Мероприятие активного отдыха | 9       |
| Спортивное мероприятие       | 4       |
| Выставка, презентация        | 3       |
| Конференция, форум           | 3       |
| Театрализованное мероприятие | 3       |
| Турнир, соревнование         | 3       |
| Концерт (танцевальный)       | 2       |
| Концерт (разговорный жанр)   | 1       |
| Ярмарка, прямые продажи      | 1       |
| Другие                       | 5       |

структуры, которые соответствуют трем подходам к трактованию понятия ивента. Таким образом, в структуре ивент-мероприятий г. Екатеринбурга представлены мероприятия различных типов и масштаба, которые обладают собственными факторами формирования свойства «ивентности» и, следовательно, подразумевают использование специфического для каждого случая набора организационных и инструментальных технологий управления ивент-деятельностью.

### А кто же инициатор?

Не менее важным для оценки событийной структуры города является и то, кто является инициатором или организатором того или иного мероприятия. М. Ю. Грушин предлагает несколько вариантов классификации организаторов ивент-мероприятий в зависимости от длительности участия в реализации мероприятия и функционала, целеориентации мероприятия и его масштаба, источников финансирования и организационно-правовой формы [13, с. 10]. Первые три подхода представляют интерес при рассмотрении ивент-деятельности с проектной точки зрения, акцентируя организационный аспект. В нашем же случае целесообразно обратиться к более обобщенному уровню рассмотрения.

Для того, чтобы определить типы субъектов ивент-деятельности, проявленных в городском пространстве, и их соотношение, была проанализирована структура организаций. Поскольку, как было показано, «ивентность» мероприятия не определяется этим параметром, соответственно, в контексте городского пространства рассмотрение должно включать различные типы организаций.

Соблюдение ограничительных критериев для отбора организаций (представленных в таблице 2) позволило сузить количество рассматриваемых организаций до 153 ключевых, наиболее активно и часто представляемых в общественном пространстве города. Структура организаций представлена на рисунке 1.

Поскольку не только и не столько масштаб мероприятия определяет его как ивент, структура организаций, проводящих на постоянной основе ивент-мероприятия, имеет ряд особенностей. В частности, это позволило включить в рассмотрение примечательные, но относительно небольшие (по аудитории или рекламному сопровождению, но отвечающие другим категориальным критериям) мероприятия инициативных объединений, а также организации, проводящие ивент-мероприятия «под ключ» на коммерческой основе (согласно второму подходу к определению этого понятия). Критерии произведенного отбора обусловлены подходами к интерпретации понятия ивент-мероприятия и представлены в таблице 4.

Несмотря на то что организаторы ивент-мероприятий коммерческого сектора, ожидаемо, преобладают над непосредственно городскими организаторами, существует также особая группа организаторов мероприятий – молодежные или инициативные объединения. Эта группа не относится к муниципальной сфере и не проводит ивент-мероприятия на профессиональной основе. Тем не менее они достаточно активно присутствуют в информационном поле и могут предложить неординарную программу ввиду своей тематической направленности.

Несмотря на то, что масштаб мероприятий инициативных объединений зачастую невелик (их аудиторию составляет несколько сотен человек), по своему содержанию и восприятию аудитории они являются ивентами третьего типа, т.е. «симбиотическими» или неординарными содержательно. Таким образом, молодежная активность в части проведения ивент-мероприятий представляет собой потенциально эффективное дополнение в системе ивент-деятельности города, так как она является своеобразным промежуточным звеном между коммерческой и некоммерческой сферой.

### Подведем итоги

Исходя из вышесказанного, сопоставляя полученные данные с результатами теоретического анализа, можно выделить следующие факторы, обуславливающие специфику проявления ивент-мероприятий в г. Екатеринбурге.



Рис. 1. Структура организаций, проводящих ивент-мероприятия, в г. Екатеринбурге (по состоянию на май 2022 г.).

Таблица 4 — Условия отбора организаций, проводящих ивент-мероприятия

| Сфера деятельности организации                                                                                                   | Условия включения в выборку                                                                                                                                                                         |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Организация маркетинговых мероприятий на заказ (промо-акции, презентации и т.д.)                                                 | Сохранили активную работу после 2020 г. (т. е. не закрылись в период пандемии); активны в медийном пространстве (социальные сети, контекстная реклама и т.д.)                                       |
| Организация частных событий «под ключ» (праздники, встречи, квесты и т.д.)                                                       | Сохранили активную работу после 2020 года; присутствуют в медиапространстве. Исключены самозанятые артисты и аниматоры, а также индивидуальные предприниматели                                      |
| Организация муниципальных культурно-массовых мероприятий (акции, ярмарки, празднования)                                          | Присутствуют в медиапространстве; подразумевают активное участие посетителей (не пассивный «зрительский» формат)                                                                                    |
| Организация ивент-мероприятий университетами (крупные форумы, фестивали)                                                         | Присутствуют в медиапространстве; открыты для посещения любыми желающими (не только студентами), безотносительно научной направленности                                                             |
| Организация мероприятий событийного туризма (путешествий между городами и посещение местных мероприятий)                         | Целенаправленно специализируется на регулярной организации событийных туров по области и за ее пределы, в близлежащие регионы                                                                       |
| Организация мероприятий молодежными или инициативными объединениями (фестивали, мастер-классы, в т.ч. спортивно-развлекательные) | Участвуют в досугово-развлекательных мероприятиях города (как условия включения в массовую социокультурную среду); подразумевают возможность открытого активного участия без специальной подготовки |

Первый фактор связан с тем, что на территории представлены ивент-мероприятия различных типов и уровней рассмотрения, основанные на преобладании различных способов формирования свойства «ивентности» и различных средств работы с аудиторией и посетителями: информационных, эмоционально-аффективных или персонализированных.

Второй фактор связан с деятельностью инициативных объединений и их тематическими мероприятиями. Наиболее часто эти мероприятия невелики и могут рассматриваться как элемент микроуровня, хотя существует несколько специфичных мероприятий, вышедших на более широкий масштаб освещения (например, фестивали гик-культуры). Однако при включении специфических мероприятий инициативных объединений в мероприятия мезо- или даже макроуровня позволит повысить вариативность и персонализацию городских ивент-мероприятий, а значит, охватить более широкую и разнообразную аудиторию.

Присутствие ивент-мероприятий различных уровней и субъектов деятельности формирует привлекательную для посещения городскую событийную среду. Это же указывает и на направления дальнейшего развития ивент-мероприятий города с точки зрения объединения их в систему ивент-деятельности, элементы которой действуют в согласованности друг с другом для достижения общественно значимых целей.

Несмотря на то, что в рамках одного ивент-мероприятия сегодня присутствуют содержательные элементы различных по своему типу мероприятий («симбиотичность»), мероприятия различных уровней в большинстве своем по-прежнему находятся в своих собственных плоскостях. Следовательно, и средства работы с аудиторией, соответствующие каждому уровню, также не интегрированы друг с другом. Однако, учитывая, что эффективность каждого из этих средств обоснована для определенных условий, она тем не менее зависит от индивидуальных и групповых особенностей мотивации человека при посещении меро-

приятия. Так, если мы обратимся к мотивам посещения мероприятий городской молодежью, то увидим, что, согласно результатам блиц-опроса, они распределяются по четырем основным группам: рекреационные (развлечься — 86 %, занять время — 32 %), познавательные (узнать что-то новое — 57,9 %, попробовать что-то новое — 46,5 %), социальные (пообщаться — 44,3 %) и статусные («показать себя» — 9,6 %).

Также необходимо отметить и влияние субъективного восприятия того, что для потенциального посетителя является ивентом. Так, при просьбе назвать от трех до пяти ассоциаций, приходящий на ум при слове «ивент» (помимо часто упоминаемых слов «мероприятие» и «событие»), чаще всего упоминаются такие ассоциации, как компания, общение и знакомства (17,5 %), организация и организованность (11,5 %), праздник (9,0 %). Реже — развлечение (5,5 %), концерт (5,5 %), яркость (5,0 %), увлекательность (4,5 %), нестандартность (4,0 %), тематичность (3,5 %). Таким образом, мы имеем дело не только с различными подходами к созданию воспринимаемой «ивентности» мероприятия, но и с разными взглядами посетителей на то, что делает мероприятие «ивентом» именно для них.

Поскольку на единичном мероприятии любого уровня могут быть представители различных точек зрения на «ивент», представляется необходимым делать ставку не на единичное мероприятие макроуровня, а на последовательную взаимосвязь ивент-мероприятий различного уровня. В том случае, разумеется, если цель мероприятия, как было сказано в начале статьи, заключается не только в экономической или коммуникативной выгоде, но в реализации общественно значимых социокультурных целей.

## Выводы

Ивент-мероприятия в городском пространстве могут быть восприняты с точки зрения интенсивности информационного сопровождения, экзотичности повода или нетривиального содержания.

В каждом из этих случаев преобладают особенные организационные технологии или управленческий инструментарий, ориентированный на особенности мотивации аудитории. Так, в первом случае, когда мотивация отталкивается от рекреационных потребностей, ивент-деятельность акцентируется на эмоционально-аффективном стимулировании и средствах символической передачи информации. Во втором случае, когда в основе мотивации лежат познавательные потребности и стремление к новизне, ивент-деятельность акцентируется на создании условий для получения собственного неординарного опыта. В третьем случае, когда происходит смешение мотивов или же проявляется социальная мотивация, мы можем говорить о смешанном типе ивент-деятельности.

Ярко выражено присутствие различных типов ивентов в столице Среднего Урала – г. Екатеринбурге. С одной стороны, это обуславливает привлекательность города для событийного туризма, с другой – открывает возможности для формирования системы взаимосвязи ивент-мероприятий различного типа, с использованием комплекса средств и привлечением субъектов различного уровня и организационного статуса для скоординированной работы над общественно значимыми проектами и задачами. Это позволит не только стимулировать приток посетителей на городские мероприятия, но и осуществлять своего рода обратный процесс – распространять с их помощью общественно значимые идеи от центра к периферии или дальше к другим центрам. ■

### СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

- [1] ЛЕМЕР С. Искусство организации мероприятий: стоит только начать. Ростов-на-Дону: Феникс, 2006. 288 с.
- [2] СГИБНЕВА А. С. Перспективы развития event-коммуникаций реализации государственной молодежной политики // *Коммунология: электронный научный журнал*. 2020. Т. 5, № 3 (5). С. 18–26. EDN XPIYUI.
- [3] ГЕРАСИМОВ С. В. События и нарратив в социально-культурных практиках // *Слово.ру: балтийский акцент*. 2021. Т. 12, № 2 (12). С. 29–44. EDN DLERUR.
- [4] АСТАФЬЕВА О. Н. Стратегия устойчивого развития в культурной политике российских регионов // *Мир русскоговорящих стран*. 2019. № 1 (1). С. 43–51. EDN IOBEZL.
- [5] ЛАВРЕНЮК-ИСАЕВА Н. М., ИСРАФИЛОВА З. Г. Социальные технологии вовлечения жителей в проектирование благоустройства общественных пространств в Краснодарском крае // *Известия высших учебных заведений. Социология. Экономика. Политика*. 2021. № 4 (14). С. 53–67. EDN BYNFVK.
- [6] HAEWEN, L. (2021). A study of the relationship between city branding and event content. *The Journal of the Korea Contents Association*, (7), 328–339. <https://doi.org/10.5392/JKCA.2021.21.07.328>.
- [7] ANTCHAK, V., GORCHAKOVA, V., & ROSSETTI, G. (2022). *The value of events in times of uncertainty: insights from balcony performances in Italy during the COVID-19 lockdown*. *Annals of Leisure Research*. Taylor & Francis Group. <https://doi.org/10.1080/11745398.2022.2046117>.
- [8] WOOD, E. H., & KINNUNEN, M. (2020). Emotion, memory and recollective value: shared festival experiences. *International Journal of Contemporary Hospitality Management*, 32(3), 1275–1298. <https://doi.org/10.1108/IJCHM-05-2019-0488>.
- [9] ЧЕПУРОВА И. Ф., ПОЗДНЯКОВА А. В., ГЛАДЫШЕВА А. В., ПРОХОРОВ А. В. Событийный маркетинг как инструмент формирования имиджа вуза // *Известия Юго-Западного государственного университета. Серия: Экономика. Социология. Менеджмент*. 2022. Т. 12, № 3. С. 136–146. EDN NBUFNZ.
- [10] ОСТАШКОВ А. В., МУРУНОВА Е. В. Визуальные коммуникации событийных мероприятий в брендинге территории // *Власть*. 2020. Т. 28, № 5. С. 41–46. EDN GZKUHO.
- [11] HAGEN, D. (2021). Sustainable Event Management: New Perspectives for the Meeting Industry Through Innovation and Digitalisation? In W. Leal Filho, E. V. Krasnov, & D. V. Gaeva (Eds.) *Innovations and Traditions for Sustainable Development. World Sustainability Series*. Springer, Cham. [https://doi.org/10.1007/978-3-030-78825-4\\_16](https://doi.org/10.1007/978-3-030-78825-4_16).
- [12] КАРПОВА Г. А., ХОДАНОВА А. В. Оценка влияния культурно-событийных мероприятий на аттрактивный потенциал дестинации // *Профессорский журнал. Серия: Рекреация и туризм*. 2023. № 1 (17). С. 41–47. EDN OHSVHT.
- [13] ГРУШИН М. Ю. Особенности классификации организаторов событийных мероприятий // *Управление экономическими системами: электронный научный журнал*. 2019. № 7 (125). С. 3. EDN GLZGЕH.
- [14] ПЛАКСИНА С. А., СЫТНИК А. Н., АПАЖИХОВА Н. В. Технологии менеджмента социально-культурной сферы // *Державинский форум*. 2021. Т. 5, № 18. С. 153–158. EDN KLDSIN.
- [15] СОЛОМБО, А., & MARQUES, L. (2019). Motivation and experience in symbiotic events: An illustrative example grounded in culture and business events. *Journal of Policy Research in Tourism, Leisure and Events*, 12(2), 222–238. <https://doi.org/10.1080/19407963.2019.1657437>.

### ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ:

Шелгинская Виктория Алексеевна – Уральский институт управления, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации — аспирант (620144, Россия, Екатеринбург, ул. 8 Марта, 66); [victoria.shelg@yandex.ru](mailto:victoria.shelg@yandex.ru). ORCID: 0000-0005-5075-5984.

# SPECIAL EVENTS AND FESTIVALS OF THE URAL CAPITAL: STRUCTURE, SPECIFICS, POTENTIAL

Shelginskaya V. A.<sup>1</sup>

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

## FOR CITATION:

Shelginskaya V. A. (2023). Special events and festivals of the Ural capital: structure, specifics, potential. *Municipality: Economics and Management*, (2), 57–65. <https://doi.org/10.22394/2304-3385-2023-2-57-65>.

## ABSTRACT:

Modern life overloaded with information and events leads to a regular ranking of events in the urban space according to the principle of exceeding information noise. Similarly, cultural and leisure events are also subject to perceived ranking, leading to socio-cultural festivities identification. As a remarkable event in public cultural life, special events take over part of the socially significant functions of traditional events. However, for effective event implementation, it's necessary to understand their specifics, their content and implementation features.

The article highlights three approaches to the identification of special events in city socio-cultural event structure. Based on the analysis of specifics of existing approaches to the definition, the types of special events in the urban space are analyzed and the event structure of the city of Ekaterinburg is characterized, including various types of events, as well as types of event subjects.

Comparing the data obtained, the specifics of Ekaterinburg events were distinguished based on two factors: the coexistence of various types based on various methods of forming the "extraordinary happening" and various means of working with the audience, as well as significant contribution of initiative associations in thematic events creation.

In conclusion, the development potential of urban special events based on these features is revealed. The presence of various levels and subjects of events forms attractive environment for visiting, and contains the potential for further development into a single interconnected system, the elements of which act in concert with each other to achieve socially significant goals. The formation of such a system and the use of the advantages of the audience diversity will allow working with visitors in a more personalized way, in accordance with the peculiarities of motivation and individual perception of the "specialty" of event.

**KEYWORDS:** territory branding, city brand, festive occasion, event classification, city events, social management, cultural sector, cultural heritage, value orientation.

## REFERENCES

- [1] LEMER, S. (2006). *The art of event management: Just getting started*. Pheniks.
- [2] SGIBNEVA, A. S. (2020). Prospects for the development of event communications for the implementation of state youth policy. *Communicology: Online Scientific Journal*, 5(3), 18–26. <https://elibrary.ru/xpiyui>.
- [3] GERASIMOV, S. V. (2021). Events and narration in socio-cultural practices. *Slovo.ru: Baltic accent*, 12(2), 29–44. <https://doi.org/10.5922/2225-5346-2021-2-2>.
- [4] ASTAFEVA, O. N. (2019). The strategy of sustainable development in cultural policy of Russian regions. *World of Russian-Speaking Countries*, (1), 43–51. <https://elibrary.ru/iobezl>.
- [5] LAVRENYUK-ISAIEVA, N. M., & ISRAFILOVA, E. G. (2021). Social technologies for involving residents in the design of public space improvement in the krasnodar territory. *Izvestiya of Higher Educational Institutions. Sociology. Economy. Policy*, (4), 53–67. <https://doi.org/10.31660/1993-1824-2021-4-53-67>.
- [6] HAEWEN, L. (2021). A study of the relationship between city branding and event content. *The Journal of the Korea Contents Association*, (7), 328–339. <https://doi.org/10.5392/JKCA.2021.21.07.328>.
- [7] ANTCHAK, V., GORCHAKOVA, V., & ROSSETTI, G. (2022). *The value of events in times of uncertainty: insights from balcony performances in Italy during the COVID-19 lockdown*. *Annals of Leisure Research*. Taylor & Francis Group. <https://doi.org/10.1080/11745398.2022.2046117>.
- [8] WOOD, E. H., & KINNUNEN, M. (2020). Emotion, memory and re-collective value: shared festival experiences. *International Journal of Contemporary Hospitality Management*, 32(3), 1275–1298. <https://doi.org/10.1108/IJCHM-05-2019-0488>.
- [9] CHEPUROVA, I. F., POZDNYAKOVA, A. V., GLADYSHEVA, A. V., & PROKHOROV, A. V. (2022). Event marketing as a tool for shaping the image of the university. *Proceedings of the Southwest State University. Series: Economics, Sociology and Management*, 12(3), 136–146. <https://doi.org/10.21869/2223-1552-2022-12-3-136-146>.
- [10] OSTASHKOV, A. V., & MURUNOVA, E. V. (2020). Visual communications

- of newsworthy events in territory branding. *Power*, 28(5), 41–46. <https://doi.org/10.31171/vlast.v28i5.7567>.
- [11] HAGEN, D. (2021). Sustainable Event Management: New Perspectives for the Meeting Industry Through Innovation and Digitalisation? In W. Leal Filho, E. V. Krasnov, & D. V. Gaeva (Eds.) *Innovations and Traditions for Sustainable Development. World Sustainability Series*. Springer, Cham. [https://doi.org/10.1007/978-3-030-78825-4\\_16](https://doi.org/10.1007/978-3-030-78825-4_16).
- [12] KARPOVA, G. A., & KHODANOVA, A. V. (2023). Assessment of the impact of cultural and event events on the attractive potential of the destination. *The Professors' Magazine. Recreation and Tourism Series*, (1), 41–47. <https://doi.org/10.18572/2686-858X-2023-17-1-41-47>.
- [13] GRUSHIN, M. Yu. (2019). The features of the definition of event planners' classification. *Management of Economic Systems: Electronic Scientific Journal*, (7), 3. <https://elibrary.ru/glzgeh>.
- [14] PLAKSINA, S. A., SYTNIK, A. N., & APAZHIKOVA, N. V. (2021). Management technologies of social and cultural sphere. *Derzhavin Forum*, 5(18), 153–158. <https://elibrary.ru/kldsln>.
- [15] COLOMBO, A., & MARQUES, L. (2019). Motivation and experience in symbiotic events: An illustrative example grounded in culture and business events. *Journal of Policy Research in Tourism, Leisure and Events*, 12(2), 222–238. <https://doi.org/10.1080/19407963.2019.1657437>.

#### AUTHORS' INFORMATION:

**Victoria A. Shelginskaya** – Ural Institute of Management, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration — *postgraduate student* (66, 8 Marta St., Ekaterinburg, 620144, Russia); [victoria.shelg@yandex.ru](mailto:victoria.shelg@yandex.ru). ORCID: 0000-0005-5075-5984.

# ВОЗМОЖНОСТИ УПРАВЛЕНИЯ ИНСТРУМЕНТАМИ ГАСТРОДИПЛОМАТИИ В ФОРМИРОВАНИИ ИМИДЖА ГОРОДА ЕКАТЕРИНБУРГА

Антонова О. И.<sup>1</sup>, Гилева И. С.<sup>1</sup>, Черкасова В. Ю.<sup>1</sup>

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

## ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ:

Антонова О. И., Гилева И. С., Черкасова В. Ю. Возможности управления инструментами гастродипломатии в формировании имиджа города Екатеринбурга // Муниципалитет: экономика и управление. 2023. № 2. С. 66–75. EDN WWEWFC.

## АННОТАЦИЯ:

**Введение.** В настоящее время актуальным является поиск возможностей управления инструментами гастродипломатии для формирования имиджа Екатеринбурга и его продвижения для ключевых целевых аудиторий. В статье рассмотрено, какие инструменты и формы гастродипломатии могут быть использованы в продвижении имиджа города Екатеринбурга, как они могут быть включены в проводимые кампании по связям с общественностью государственными и негосударственными структурами.

Город Екатеринбург играет важную роль в глобальной трансформации и может стать примером для других городов и регионов в России и за ее пределами в сфере продвижения своего имиджа. В ситуации осложнения многих форм взаимоотношений между странами могут быть разработаны новые формы по управлению и формированию имиджа территорий и городов. В настоящем исследовании предлагается использовать методологию и инструменты гастродипломатии при формировании имиджа конкретной территории.

**Материалы и методы.** Важной теоретической и практической задачей выступает поиск разработанной формы и опробованной методики на уровне нормативных или публичных стратегических документов в сфере продвижения имиджа города Екатеринбурга инструментами гастродипломатии, технологиями работы с местными производителями, локальной гастрономии и т.п. В связи с этим важно обосновать, ориентируясь на общеметодологические основания реализации гастродипломатии, возможности работы с имиджем города с помощью его гастрономических (кулинарных) традиций и продуктов, местных брендов и т.п.

В связи с этим целью настоящего исследования является обоснование возможностей управления инструментами гастродипломатии для формирования имиджа Екатеринбурга и его продвижения для ключевых целевых аудиторий.

Для достижения указанной цели авторами было проведено собственное социологическое исследование (экспертные интервью с представителями научного сообщества, органов власти, представителей сферы общественного питания г. Екатеринбурга, а также опрос жителей и гостей города в апреле-мае 2023 года), использованы результаты вторичных социологических исследований по вопросам возможностей развития сферы общественного питания, особенностей имиджа г. Екатеринбурга.

**Результаты и обсуждение.** Полученные результаты позволили выделить ключевые особенности формирования имиджа территории за счет продвижения его гастрономических особенностей и подтвердили тот факт, что для формирования имиджа г. Екатеринбурга возможно использование инструментов гастродипломатии, что будет способствовать продвижению территории за счет ее гастрономического потенциала.

**КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:** гастродипломатия, гастроиндустрия, территории, гастротуризм, имидж города, управление инструментами гастродипломатии, гастрономический потенциал территории.

## Постановка проблемы

В мире сегодня происходит глобальная смена установившихся межгосударственных взаимоотношений. Глобальная трансформация представляет собой вызов для всех стран и обществ, городов и территорий. Такие процессы, безусловно, требуют новых подходов к управлению, экономическому развитию, социальной и коммуникационной политике. Кроме того, изменения часто открывают и новые возможности для инноваций, роста и сотрудничества между странами и городами. В настоящее время идет пересмотр по меньшей мере сложившихся за долгие годы мировых хозяйственных, социальных, культурных связей, а по большей части многие говорят о формировании нового миропорядка.

Город Екатеринбург является одним из ключевых центров Уральского региона России, активно участвует в глобальной трансформации, является крупнейшим промышленным центром страны и постоянно стремится к развитию инновационных форм и технологий во многих сферах своей жизни. Екатеринбург на международной арене довольно известный объект. Есть основания для популяризации города как объективные (организация масштабных спортивных, экономических мероприятий), так и специфические («город бесов», социальная и протестная активность и т.п.).

Можно сказать, что город Екатеринбург играет важную роль в глобальной трансформации и может стать примером для других городов и регионов в России и за ее пределами в сфере продвижения своего имиджа. В ситуации осложнения многих форм взаимоотношений между странами могут быть разработаны новые формы по управлению и формированию имиджа территорий и городов. В настоящем исследовании предлагается использовать методологию и инструменты гастродипломатии при формировании имиджа конкретной территории.

## Анализ исследований и публикаций

С английского языка слово «имидж» можно перевести как «образ, репутация, лицо, имя», то есть речь идет именно о внешнем образе наблюдаемого объекта.

В настоящее время все большее внимание со стороны органов власти уделяется формированию имиджа территорий, в особенности если идет речь о крупных финансовых и промышленных центрах. Формирование положительного имиджа территории – это основа успешного продвижения города, повышения его инвестиционной и туристической привлекательности, в особенности в период глобализации экономики [1, с. 390].

Имидж города можно также рассматривать со стороны конкурентоспособности: чем привлекательнее город для инвесторов, туристов и общественно-политических деятелей, тем он более конкурентоспособен. Исследований по данной проблематике достаточно много. Они обосновывают актуальность, содержание и конкретные инстру-

менты управления конкурентоспособностью [2, с. 282]. Важно отметить, что формирование позитивного имиджа города является длительным процессом, который требует постоянной работы и усилий со стороны городских властей, бизнеса и жителей. Однако результаты такой работы могут быть очень значимыми для развития города и его привлекательности для туристов и инвесторов.

Для того чтобы приобрести конкурентное преимущество, территории необходимо создать некое уникальное торговое предложение (далее – УТП), в рамках которого есть такой набор товаров и услуг, которыми не располагают другие города-конкуренты, и эффективно распространять информацию о достоинствах предложения среди потенциальных туристов и инвесторов. В исследованиях В. А. Чебыкина отмечается, что именно Екатеринбург, используя ребрендинг, изменил свое УТП и связал его с новыми содержательными характеристиками [3, с. 228].

Важно, что под УТП города необходимо понимать не только материальные товары и услуги, которые могут эксклюзивно производиться и предоставляться только на определенной территории, но и в целом историческое наследие города [4, с. 313], природные ландшафты и экологическая обстановка [5, с. 111], благоустройство города [6, с. 100], национальная или местная кухня [7, с. 9] и т.п. Все эти стороны исследуются, и обосновывается их влияние на изменения представлений о той или иной территории у её возможной целевой аудитории.

Что касается понятия «имидж города», то в настоящее время в трудах зарубежных и отечественных ученых, занимающихся исследованиями в области урбанистики и формирования городской среды, в первую очередь рассматривается не имидж города, а его образ, метафоричность и форма. Так, в исследованиях А. И. Заграничного о формировании имиджа говорится как о сложном многоаспектном процессе, происходящем в формах коммуникации на разнообразных уровнях социального взаимодействия, где важным являются «цели муниципальных хозяйствующих субъектов и особенности поведения проживающего населения и восприятия системы внешней среды» [8, с. 53]. Также можно привести исследование А. И. Шипицына, который определил важные культурно-символические объекты, выражающие локальную идентичность конкретного города и определяющие его восприятие населением и гостями, а также выступающие в качестве ресурса брендинга территории [9, с. 90].

Встречается понятие «имидж города» в публицистике, периодических изданиях, обыденной речи. Очень часто оно включает в себя множество контекстов, которые выходят за рамку традиционного понимания работы с имиджем города. Эти контексты касаются экономики событий, впечатлений, ощущений и многого другого.

Мы остановимся на дефиниции И. С. Важениной, которая дает следующее определение поня-

тию имидж города: «Имидж города – это совокупность ощущений и убеждений людей, возникающая по поводу его особенностей» [10, с. 14]. Таким образом, можно сделать вывод, что под имиджем города можно понимать достаточно поверхностный образ территорий, складывающийся в сознании людей на основании их ощущений и убеждений.

Восприятие имиджа города может быть окрашено эмоционально, так как информацию мы получаем через органы чувств. Цвет, запах, вкус и др., без сомнения, влияют на наше восприятие. Одним из ярких моментов восприятия имиджа территории является еда, которую мы пробуем в том или ином месте.

29 мая 2023 года ВЦИОМ провел исследование, посвященное туристической привлекательности северных регионов. В топ-4 при выборе туристического направления вошли такие аргументы, как:

- 1) история региона (45 %);
- 2) транспортная доступность туристических объектов (43 %);
- 3) доступное и комфортное размещение в гостиницах/хостелах (41 %);
- 4) местная кухня (41 %).

Результаты данного исследования можно транслировать на любой регион и город России. Местные или национальные гастроособенности стремительно приобретают вес и значение в вопросах комплексного развития территорий, приобретают высокую теоретическую значимость и необходимость практического обоснования.

В связи с этим можно привести примеры исследований, раскрывающих ставшие популярными формы воздействия на коммуникативные процессы инструменты, основанные на гастрономических специфических особенностях и практиках. Точнее говоря, эти исследования раскрывают специфику и возможности «гастродипломатии». В понятии и содержании «гастродипломатии» от сочетания двух понятных теоретических конструкций «гастро» и «дипломатия» объединились две сферы. «Гастро» (в переводе с греческого – желудок) относится к приготовлению пищи и еде, производствам и объектам в сфере гастроиндустрии, а «дипломатия» традиционно относится к отношениям между странами, деятельности высших государственных лиц и особенностях их взаимоотношений с международными партнерами и коллегами. Еще древние римляне часто заключали мир со своими врагами именно за хорошей едой. Часто говорят, что «food is the butter to diplomacy's bread», что в переводе означает: «еда – это масло для хлеба дипломатии».

В современных публикациях содержится большое число трактовок содержания и форм гастродипломатии.

Рассмотрение имеющихся исследований в данной области можно начать с концепции «мягкой силы» или «гибкой власти». О таком подходе стали говорить в противовес привычной форме рас-

ширения своего господства над другими странами и территориями с помощью физической силы. В наше время многие политологи считают, что принуждение уже не так эффективно, как раньше. Мягкая сила противопоставляется жесткой силе, которая заключается в использовании военных действий и экономических санкций для воздействия на других [11]. Автор работы «Гибкая власть: как добиться успеха в мировой политике» утверждает следующее: «мягкая сила государств основывается прежде всего на трех составляющих: ее культуре (привлекательные для многих места, события, явления и т.п.), ее политические ценности (которых страна придерживается внутри и вовне) и ее внешняя политика (которая рассматривается как легитимная и обладающая моральным авторитетом)» [12, с. 19]. Тем самым совокупность специфических особенностей и характеристик вышеназванных проявлений и порождают так называемую «гибкую власть».

В этом отношении гастродипломатия становится одним из инструментов так называемой «гибкой власти» и может использоваться в конкретных целях.

По мнению П. Рокауэра, гастродипломатия – это «акт завоевания сердец и умов с помощью желудков ... с помощью пищи мы можем передавать определённые послания и информацию другим людям» [13].

В статье, озаглавленной «Дипломатия тоже путешествует на животе», заместитель начальника протокольного отдела правительства США Н. Джонс также большое значение отводится еде, все что с ней связано, потому что, по ее словам, «трудные переговоры проходят за обеденным столом» [14].

Традиционно гастродипломатия – это стратегия укрепления международных связей и сотрудничества путем содействия межкультурному взаимопониманию. Уже известно, что все мероприятия по гастродипломатии, основанные на продуктах питания, близких к этому сферам, включая продвижение национальной кухни за рубежом, приносят экономическую выгоду и способствуют использованию «гибкой власти» комплексном подходе и правильной стратегии с использованием инструментов связей с общественностью и маркетинга, брендинга и т.п.

Говоря более подробно, практики кулинарной дипломатии – это использование кулинарных традиций и блюд для установления и поддержания дружественных отношений между народами и странами, фактически между людьми. Она может включать в себя обмен кулинарными рецептами, организацию кулинарных фестивалей и мероприятий, а также использование кулинарных блюд в качестве символа мира и единства. Кулинарная дипломатия может помочь улучшить отношения между странами, увеличить туристический поток извне и внутри страны и способствовать распространению культурного наследия.

Развивая идеи гастродипломатии, исследователи определяют, что это позволит активизировать сельскохозяйственное производство, экономические инвестиции, торговлю и туризм на конкретной территории. Тем самым продовольственный сектор будет укреплять и формировать имидж, репутацию и бренд конкретной территории, местности, города, используя национальную кулинарную культуру в качестве инструмента общественной дипломатии.

В настоящем исследовании будет важным рассмотреть, какие инструменты и формы гастродипломатии могут быть использованы в продвижении имиджа города Екатеринбурга, как они могут быть включены в проводимые кампании по связям с общественностью государственными и негосударственными структурами.

### Нерешенные вопросы

В настоящее время не существует сколько-нибудь разработанной формы и опробованной методики на уровне нормативных или публичных стратегических документов в сфере продвижения имиджа города Екатеринбурга инструментами гастродипломатии, технологиями работы с местными производителями товаров, локальной гастрономии и т.п. В связи с этим важно обосновать, ориентируясь на общеметодологические основания реализации гастродипломатии, возможности работы с имиджем города с помощью его гастрономических (кулинарных) традиций и продуктов, местных брендов и т.п.

### Цель исследования

В связи с этим целью настоящего исследования является обоснование возможностей развития и управления инструментами гастродипломатии для формирования имиджа Екатеринбурга и его продвижения для ключевых целевых аудиторий.

Для поиска ответов на вопросы относительно востребованности и возможности реализации инструментов гастродипломатии авторами были проведены следующие эмпирические исследования:

- в июне 2023 года – экспертные интервью, в котором приняли участие пять экспертов. Должностной статус и сферы профессиональной деятельности, а также стаж работы экспертов распределились следующим образом:

- 1) советник Уполномоченного по защите прав предпринимателей, стаж работы – 15 лет, женщина.

- 2) общественный помощник Уполномоченного по защите прав предпринимателей, стаж работы – 10 лет, мужчина.

- 3) преподаватель Уральского федерального университета, канд. социол. наук, доцент, стаж работы – 20 лет, имеет более 100 научных публикаций по проблемам государственного и муниципального управления, женщина.

- 4) заведующий сектором производства потребительских товаров, общественного питания Ко-

митета по товарному рынку Администрации города Екатеринбурга, стаж работы – 15 лет, мужчина.

- 4) собственник двух малых предприятий общественного питания, одного малого торгового предприятия, стаж работы – 30 лет, женщина.

- в апреле–мае 2023 года для оценки внутреннего имиджевого потенциала города Екатеринбурга был проведен анкетный опрос его гостей и жителей с целью обозначить восприятие города его жителями и определить имиджевый потенциал города. Было опрошено 400 респондентов. Выборка квотная, половозрастная с разбивкой по районам проживания.

- вторичный анализ данных исследования ВЦИОМ «Арктический туризм: привлекательность, возможности и барьеры».

По результатам проведенных исследований были сделаны следующие выводы.

### Основная часть

Авторами работы обосновывается тот факт, что для формирования имиджа г. Екатеринбурга возможно использование инструментов гастродипломатии, что будет способствовать продвижению территории за счет ее гастрономического потенциала.

Ключевыми компонентами гастродипломатии исследователи называют: в сфере медиа (фильмы, видео, подкасты, социальные сети), в сфере организации события и мероприятий (государственные банкеты, кулинарные фестивали, кулинарные мастер-классы, демонстрации), в отношении конкретных продуктов (кулинарные книги, производство соответствующих ингредиентов, рецепты, сувениры и т.п.). Именно поэтому можно выделить внутренний и внешний гастротуризм как неотъемлемую часть работы по формированию имиджа города для продвижения территории. Эта форма продвижения имиджа территории становится все более популярной, так как позволяет внешнему и внутреннему потребителю не только пробовать вкусные блюда, но и познакомиться с культурой и традициями города или региона. Данное направление связано с посещением различных ресторанов, кафе, ферм и других мест, где готовят и предлагают местную кухню.

Проведенные эмпирические исследования позволили найти подтверждения вышесказанному.

Экспертный опрос показал, что основная позиция всех экспертов, характеризующая их отношение к возможностям «гастродипломатии», может быть оценена как «уверенное позитивное отношение» и указание на большие возможности в формировании имиджа города, ориентируясь на содержание и характер мероприятий в сфере гастроиндустрии в городе Екатеринбурге.

Указанный пул экспертов по результатам интервью был разделен на две группы.

Первая – «настроенные высоко оптимистично» – это эксперты 1, 3 и 5, которые в своем интер-

вую отметили, что любые формы поддержки местных предпринимателей сегодня востребованы. Более того, они могут быть легко реализуемы в рамках уже действующих форм поддержки бизнеса. Однако необходима их популяризация. *«Екатеринбург – это столица Урала, крупный хаб, в котором пересекаются транспортные, экономические, политические элементы, на мой взгляд, именно с точки зрения поддержки предпринимательства здесь есть всё»* (Эксперт 3). *«Наиболее часто предприниматели пользуются финансовой и информационной поддержкой. Однако, на мой взгляд, предприниматели не очень освоили это пространство. Эффективно используют инструменты поддержки предприниматели новой формации, молодые, социальные»* (Эксперт 1).

Вторая группа экспертов – «настроенные оптимистично» – это эксперты 2 и 4, которые отметили, что нужно обновлять формы поддержки предпринимателей, готовить к новым видам взаимодействия как систему управления, так и самих предпринимателей, так как на современном этапе действуют уже несколько десятилетий одни и те же формы поддержки. При этом каждый город может самостоятельно решать такие вопросы и использовать свои уникальные особенности.

Эксперт 2: *«Акцент на внутреннем туризме может быть выражен в конкретных стратегических задачах. Так, в Вологде и области развиваются уникальные маршруты, узнаваемые бренды („Вологодское масло“), на основании которых заключаются соглашения с госкорпорациями и выстраивается адресная поддержка предпринимателей»*. Тем самым инициатива в этой сфере должна исходить от органов местного самоуправления, однако часто новые формы отсутствуют и не разрабатываются. Это подтверждает эксперт 4: *«У нас есть ограниченный круг полномочий и сложившихся форм работы... со стороны предпринимателей особых запросов никогда не поступало, мы тоже это не ини-*

*цировали, однако думая об этом, приходишь к выводу, что формирование имиджа нашего города можно осуществлять и дополнительными мерами... Наша структура могла бы принять в этом участие»*.

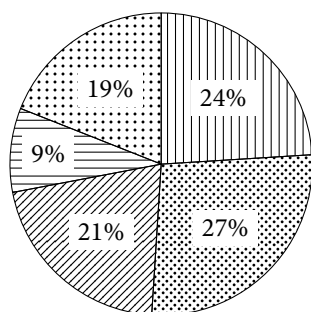
В проведенном опросе жителей и гостей города было установлено, что одной из популярных причин для визита в город Екатеринбург могут стать специфические гастрономические запросы и интересы. По результатам письменного опроса гостей и жителей города, более 64 % респондентов считают Екатеринбург привлекательным для жизни, 12,7 % высказали отрицательное мнение.

В целом, жители Екатеринбурга положительно относятся к городу как к месту для жизни и посоветовали бы друзьям и знакомым переехать в наш город (51 % респондентов), при этом 19 % опрошенных затруднилось ответить, 9 % высказались отрицательно по данному вопросу.

Большинство охарактеризовало имидж Екатеринбурга как нейтральный (45 %), что говорит об отсутствии какого-либо «яркого» восприятия города. Около 40 % дали положительную характеристику имиджа города, при этом более 15 % высказали отрицательное мнение.

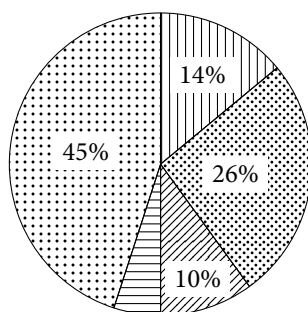
Около 37 % опрошенных назвали Екатеринбург непривлекательным городом для туристов, основной причиной может являться отсутствие большого культурного наследия (как, например, в Москве) и индустриальный характер города. 17 % респондентов выбрали вариант ответа «скорее, привлекателен», 31 % затруднилось ответить. Необходимо отметить, что по мнению 46 % опрошенных Екатеринбург не имеет развитой туристической инфраструктуры, что может оказывать крайне негативное влияние на формирование имиджа города, в особенно в рамках его туристической привлекательности.

На вопрос, порекомендовали бы Вы своим друзьям и знакомым из других городов попробовать местную уральскую кухню, большинство ре-



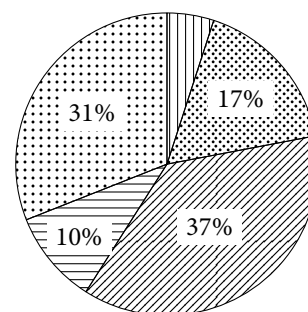
- да
- ▨ скорее да, чем нет
- ▩ скорее нет, чем да
- нет
- ▨ затрудняюсь ответить

Рис. 1. Рекомендация друзьям и знакомым переехать в Екатеринбург (в % от ответивших)



- положительный
- ▨ скорее полож., чем отриц.
- ▩ скорее отриц., чем полож.
- отрицательный (5%)
- ▨ затрудняюсь ответить

Рис. 2. Оценка имиджа Екатеринбурга (в % от ответивших)



- привлекателен (5%)
- ▨ скорее привлекателен
- ▩ скорее непривлекателен
- непривлекателен
- ▨ затрудняюсь ответить

Рис. 3. Привлекательность Екатеринбурга для туристов (в % от ответивших)

спондентов ответили положительно (78 % от ответивших). Среди блюд местной кухни респонденты выделяют пельмени, пирожки с черемухой и клюквой, селедку под шубой, суп из крапивы и суп со щавелем и др.

Гастротуризм имеет большое значение для развития территории, так как он способствует развитию местного бизнеса и созданию новых рабочих мест. Он также помогает сохранить традиции и культурное наследие региона, так как местные рестораны и фермы используют местные продукты и рецепты. При развитии этого направления такая деятельность может способствовать улучшению образа города и привлечению новых инвестиций.

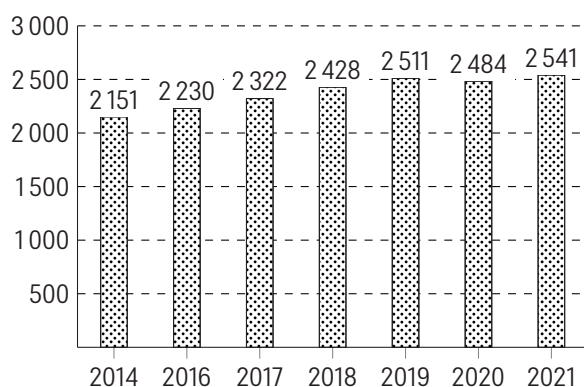
Таким образом, развитие гастроиндустрии имеет огромное значение для развития территории, и её развитие должно быть поддержано соответствующими мерами и программами.

Говоря о возможностях и потенциале гастроиндустрии города Екатеринбурга, нельзя не привести официальные статистические данные, подтверждающие активное развитие сферы общественного питания.

В соответствии с докладом председателя Комитета по товарному рынку Администрации города Екатеринбурга И. А. Бескрестнова в 2021 году, по сравнению с 2014 годом, количество предприятий общественного питания увеличилось на 18,13 %<sup>1</sup>. Количественное увеличение предприятий нуждается в качественном развитии сферы общественного питания города Екатеринбурга. Только при условии совершенствования методов управления сферой общественного питания оно может стать передовой нишей в процессе маркетинга территории. Сфера общественного питания в городе Екатеринбурге является динамично развивающейся нишей, которая стала одним из притягательных критериев посещения столицы Урала.

В соответствии с отчётом Комитета по товарному рынку Администрации города Екатеринбурга

<sup>1</sup> Об итогах развития сферы потребительского рынка за 2021 год: доклад Председателя Комитета по товарному рынку Администрации города Екатеринбурга. URL: <https://ekaterinburgpr.pcf/file/b558adb50d3606bffc2eb254323205c4> (дата обращения: 03.06.2023).



Источник: см. сноску 1.

**Рис. 4.** Динамика количества предприятий общественного питания на территории города Екатеринбурга

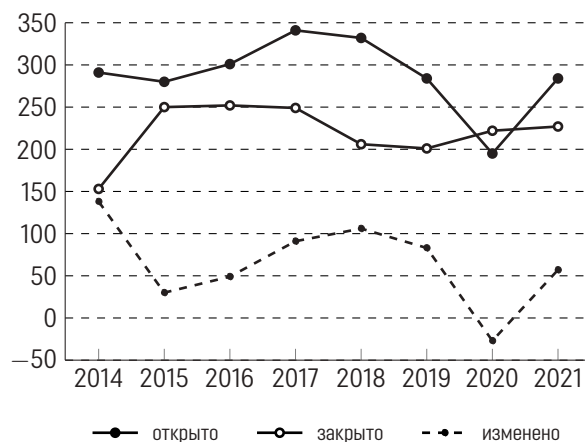
«Об итогах развития сферы потребительского рынка за 2021 год», по сравнению с 2019, в 2020 году количество предприятий общественного питания в городе Екатеринбурге уменьшилось на 27 единиц<sup>1</sup> (см. рис. 4). Данная тенденция объяснима закрытием предприятий общественного питания в связи с коронавирусными ограничениями по Свердловской области в 2020 году, так как это повлияло на значительное снижение объёма выручки.

Общие количественные данные по предприятиям представлены на рис. 5.

В 2021 году сфера общественного питания характеризовалась приростом предприятий – количество увеличилось на 57 единиц. Одним из самых известных открытых в 2021 году предприятий общественного питания стала «Сыроварня», первый открытый на Урале ресторан от известного московского ресторатора Аркадия Новикова. Это свидетельствует об активном развитии сферы общественного питания в Екатеринбурге, расширении её масштабов, привлекательности территории для предпринимателей из других регионов.

Если же 2021 год стал периодом восстановления сферы общественного питания в Екатеринбурге, что можно сказать и по статистическим данными, то в феврале 2022 года отечественная экономика в целом столкнулась с новыми реалиями: геополитическим конфликтом, вследствие которого были введены зарубежные санкции. В связи с нарушением логистических цепочек, повышением цен поставщиками, уходом с рынка некоторых из них, возникшими проблемами с оборудованием предприятия общественного питания столкнулись с необходимостью повышения цен на 10–15 % от цен 2021 года<sup>2</sup>. Параллельно с этим снизилась платёжеспособность населения. Таким образом, можно предположить, что две данные тенденции в совокупности приведут итоговые показатели объёма оборота сферы общественного питания в убыток.

<sup>2</sup> Как рестораны и кафе реагируют на санкции // Контур.Журнал. URL: <https://kontur.ru/articles/2547> (дата обращения: 08.06.2023).



**Рис. 5.** Динамика абсолютного прироста по количеству предприятий общественного питания на территории города Екатеринбурга

Учитывая статистические результаты развития сферы общественного питания города Екатеринбурга можно предположить, что при реализации комплексных стратегических документов (например, муниципальной программы «Развитие рынка товаров и услуг в муниципальном образовании «город Екатеринбург» на 2021–2025 годы») и внесение в нее корректировок, направленных на повышение роли гастроиндустрии города в формировании имиджа города, возможно учитывать необходимость особой поддержки именно предприятий общественного питания.

Так, отмечая роль деятельности Комитета по товарному рынку Администрации города, Глава города отмечает: «Сфера потребительского рынка является одной из наиболее динамично развивающихся отраслей экономики нашего города. Екатеринбург – абсолютный лидер по обеспеченности торговыми площадями среди городов-миллионников и подтверждение тому – многочисленные награды и призовые места на всероссийских соревнованиях. За 30 лет сфера потребительского рынка в уральской столице кардинально изменилась в лучшую сторону. Почти в 2,5 раза увеличилось количество предприятий торговли и общественного питания. Немалая заслуга в этом специалистов Комитета по товарному рынку. Они не только являются инициаторами многих проектов, но и выступают в роли организаторов, помощников и одновременно контролёрами потребительского рынка в городе. Яркий пример такой работы – реализация программы «Екатеринбургское качество», которая нацелена на повышение качества продукции и услуг, стимулирование предпринимателей, а также повышение конкурентоспособности. Дипломантами знака являются 44 наименования продукции 12 предприятий пищевой промышленности столицы Урала».

Наконец, в качестве примера развития сферы общественного питания можно привести опыт реализации гастродипломатической политики Японии. По мнению путеводителя, в мире общественного питания журнал «Мишлен» в 2022 году Токио продолжил держать марку высочайшего гастрономического мастерства и вновь получил больше звезд, чем любой другой город в мире.

Одним из преимуществ в инфраструктуре поддержки предприятий общественного питания в Японии является PR-деятельность центра «ДЖЭТРО», который осуществляет деятельность по организации экспорта продуктов питания, планированию и проведению торговых выставок, ярмарок, деловых встреч в Японии и за рубежом, семинаров для японских и иностранных предпринимателей. «ДЖЭТРО» создал качественную, прочную платформу для

рекламных акций и продвижения брендов, стимулирующих международный спрос. «ДЖЭТРО» организовал и поддерживает целый ряд специальных сайтов для потенциальных экспортеров (и импортеров) сельскохозяйственной, лесной, рыбной продукции, продовольствия и спиртных напитков, где компании могут найти партнеров в Японии и за рубежом. «ДЖЭТРО» размещает детальную информацию о тематических (продовольственных) выставках и ярмарках, проходящих в разных странах мира, и отдельно о зарубежных мероприятиях, в том числе промоакциях.

Таким образом, одним из ключевых элементов японской политики в этой области является создание условий для развития культуры общественного питания. В Японии проводятся рекламные кампании для привлечения туристов в рестораны и кафе.

В городе Екатеринбурге может быть успешно использован опыт Японии. Например, организации инфраструктуры поддержки малого и среднего бизнеса могут также проводить рекламные кампании для привлечения туристов, ориентируясь на особенности предприятий общественного питания в городе Екатеринбурге, например, используя специальный сайт, посвященный сфере общественного питания города Екатеринбурга.

Так, на таком сайте можно использовать такие функциональные разделы, как: 1) информация о предприятиях общественного питания; 2) отчеты органов власти о сфере общественного питания; 3) различные исследования в данной сфере; 4) постоянно обновляемые новости о мероприятиях в сфере общественного питания и другие разделы.

## Вывод

Таким образом, данное исследование показывает, что отдельные инструменты и в целом методология гастродипломатии могут быть востребованы в городе Екатеринбурге. Органы местного самоуправления, представители предпринимательства могут реализовывать эффективные инструменты для продвижения культуры и самобытности территории, улучшения имиджа города Екатеринбурга. Проведенное исследование показывает, что Екатеринбург имеет все необходимые ресурсы для того, чтобы стать еще более узнаваемым и привлекательным для внутреннего и внешнего потребителя посредством реализации программ в сфере гастроиндустрии. Мероприятия в рамках реализации инструментов гастродипломатии, основанные на гастроиндустрии, производстве продуктов питания, включая продвижение местной кухни, местных продуктовых брендов, могут приносить реальную экономическую выгоду. ■

## СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

- [1] ШАРУНЕНКО Ю. М. Развитие туризма как фактор формирования имиджа территории // Наука-2020. 2017. № 1 (1). С. 390–392.
- [2] ПЕЧЕРКИНА И. Ф., ШУМИЛОВА Ю. А., ПЕРЕЛАДОВА Е. С. Маркетинговый подход к исследованию имиджа региона // Вестник Тюменского государственного университета. Социально-экономические и правовые исследования. 2020. Т. 6, № 1. С. 281–300. EDN UJVASI.
- [3] ЧЕБЫКИН В. А. Формирование имиджа города // Перспективы науки. 2021. № 3 (138). С. 227–233. EDN ITLCVN.
- [4] ДЕРБАК Н. Ф. З. Архитектура и культурное наследие как фактор экономического развития города (туристический аспект) // Инновации и инвестиции. 2023. № 5. С. 312–316. EDN DFWATK.
- [5] БАЛЫНСКАЯ Н. Р., ЗИНОВЬЕВА Е. Г., ЛИМАРЕВА Ю. А. Экологическая ситуация как фактор привлекательности региона и показатель качества жизни населения // Вопросы управления. 2017. № 5 (48). С. 110–119. EDN UUOKEN.
- [6] АКУЛИЧ Е. М., КОНОВАЛОВ В. В. Муниципальная политика формирования имиджа города: накопление социального капитала // Вопросы управления. 2013. № 2 (23). С. 99–103. EDN QGTETB.
- [7] ГЕЛИБТЕРМАН Л. В. Гастродипломатия как перспективная сфера публичной и общественной дипломатии // Вестник индустрии гостеприимства : международный научный сборник. Санкт-Петербург : Санкт-Петербургский государственный экономический университет, 2022. С. 8–11. EDN AUGTJT.
- [8] ЗАГРАНИЧНЫЙ А. И., КУБЛИН И. М., САНИНСКИЙ С. А. Особенности формирования имиджа города // Вестник Саратовского государственного социально-экономического университета. 2017. № 3 (67). С. 52–57. EDN ZEFZZF.
- [9] ШИПИЦИН А. И. Городская скульптура и культурный код Волгограда в контексте брендинга территории // Вестник Ассоциации вузов туризма и сервиса. 2016. Т. 10, № 4. С. 89–97. EDN USQJEN.
- [10] ВАЖЕНИНА И. С. Имидж, репутация и бренд территории. Екатеринбург : Институт экономики УрО РАН, 2018. 408 с.
- [11] NYE, J. S. (2005). *Soft power: The means to success in world politics*. Public Affairs Books.
- [12] НАЙ Д. С. Гибкая власть: как добиться успеха в мировой политике. Новосибирск; Москва : Фонд Социо-прогностических исследований «Тренды», 2006. 221 с. EDN ULJZF.
- [13] ROCKOWER, P. S. (2012). Recipes for gastrodiploacy. *Place Branding and Public Diplomacy*, 8(3), 235–246. <https://doi.org/10.1057/pb.2012.17>.
- [14] SPENCE, C. (2016). Gastrodiploacy: Assessing the role of food in decision-making. *Flavour*, 5, 4. <https://doi.org/10.1186/s13411-016-0050-8>.
- [15] ТИМОНИНА И. Л. Гастродипломатия Японии: экономические эффекты // Японские исследования. 2021. № 2. С. 6–25. EDN SKYIZB.

## ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ:

**Антонова Оксана Игоревна** – кандидат социологических наук; Уральский институт управления, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации — доцент кафедры регионального и муниципального управления (620144, Россия, Екатеринбург, ул. 8 Марта, 66); [antonova-oi@ranepa.ru](mailto:antonova-oi@ranepa.ru). AuthorID РИНЦ: 502773.

**Гилева Ирина Сергеевна** – кандидат социологических наук; Уральский институт управления, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации — доцент кафедры государственного управления и политических технологий (620144, Россия, Екатеринбург, ул. 8 Марта, 66); [gileva-is@ranepa.ru](mailto:gileva-is@ranepa.ru). AuthorID РИНЦ: 623141, ORCID: 0000-0003-4092-549X.

**Черкасова Виолетта Юрьевна** – кандидат социологических наук, доцент; Уральский институт управления, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации — доцент кафедры государственного управления и политических технологий (620144, Россия, Екатеринбург, ул. 8 Марта, 66); [violet.cherckasowa@yandex.ru](mailto:violet.cherckasowa@yandex.ru). AuthorID РИНЦ: 472277. ORCID: 0000-0003-3671-8017.

# THE POTENTIAL OF GASTRODIPLOMACY TOOLS MANAGEMENT IN SHAPING THE IMAGE OF THE CITY OF EKATERINBURG

Antonova O. I.<sup>1</sup>, Gileva I. S.<sup>1</sup>, Cherkasova V. Yu.<sup>1</sup>

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

## FOR CITATION:

Antonova O. I., Gileva I. S., Cherkasova V. Yu. (2023). The potential of gastrodiplomacy tools management in shaping the image of the city of Ekaterinburg. *Municipality: Economics and Management*, (2), 66–75. <https://doi.org/10.22394/2304-3385-2023-2-66-75>.

## ABSTRACT:

**Introduction.** Nowadays it is relevant to search for opportunities to manage gastrodiplomacy tools to form the image of Ekaterinburg and promote it to the key target audiences. The article considers tools and forms of gastrodiplomacy to promote the image of the city of Ekaterinburg and the way they can be involved in the current public relations campaigns arranged by both state and non-governmental actors.

The city of Ekaterinburg plays an important role in global transformation and can become a model for other cities and regions in Russia and beyond in the field of its image promotion. Under aggravation of many forms of relations between countries, new forms of management and development of the image of territories and cities can be developed. This research proposes to use the methodology and tools of gastrodiplomacy to develop the image of a particular territory.

**Materials and methods.** An important theoretical and practical task is to search for a well-developed form and trialed methodology at the level of regulatory or public strategic documents in the field of promoting the image of the city of Ekaterinburg using gastrodiplomacy tools, technologies involving local manufacturers, local gastronomy, etc. Following this, it is important to substantiate, focusing on the general methodological foundations of gastrodiplomacy implementation, the potential for the city image development using its gastronomic (culinary) traditions and products, local brands, etc.

In this connection, the research goal is to provide grounds for the potential of gastrodiplomacy tools management to enhance the image of Ekaterinburg and promote it to the key target audiences.

To achieve this goal, the authors conducted their own sociological research (expert interviews with representatives of the scientific community, power bodies, representatives of Ekaterinburg public catering sector, and a survey of the city residents and guests in April-May 2023). The authors also used the results of the secondary sociological research on opportunities for the catering sector development and the specifics of the image of Ekaterinburg.

**Results and discussion.** The obtained results revealed the key features of building the image of the territory through promoting its gastronomic specifics and confirmed the fact that to develop the image of the city of Ekaterinburg, the gastrodiplomacy tools can well be used, which will contribute to the promotion of the territory through its gastronomic potential.

**KEYWORDS:** gastrodiplomacy, gastroindustry, territories, gastroturism, city image, gastrodiplomacy tools management, gastronomic potential of the territory.

## REFERENCES

- [1] SHARUNENKO, YU. M. (2017). Development of tourism as a factor in the formation of the image of the territory. *Science-2020*, (1), 390–392.
- [2] PECHERKINA, I. F., SHUMILOVA, YU. A., & PERELADOVA, E. S. (2020). Marketing approach to the studies of a region's image. *Tyumen State University Herald. Social, Economic, and Law Research*, 6(1), 281–300. <https://doi.org/10.21684/2411-7897-2020-6-1-281-300>.
- [3] CHEBYKIN, V. A. (2021). Formation of the city image. *Perspectives of Science*, (3), 227–233. <https://elibrary.ru/itlcvn>.
- [4] DERBAK, N. F. Z. (2023). Architecture and cultural heritage as a factor economic development of a city (tourist aspect). *Innovation and Investment*, (5), 312–316. <https://elibrary.ru/dfwatk>.
- [5] BALYNSKAYA, N. R., ZINOVEVA, E. G., & LIMAREVA, YU. A. (2017). Ecological situation as a factor of attractiveness of the region and an indicator of the quality of life of the population. *Management Issues*, (5), 110–119. <https://elibrary.ru/uuokeh>.
- [6] AKULICH, E. M., & KONOVALOV, V. V. (2013). The municipal policy of forming the image of the city: The accumulation of social capital. *Management Issues*, (2), 99–103. <https://elibrary.ru/qgteib>.
- [7] GELIBTERMAN, L. V. (2022). Gastrodiplomacy as a promising area pub-

- lic diplomacy. In *Hospitality Industry Bulletin* (pp. 8–11). Saint Petersburg State University of Economics. <https://elibrary.ru/auqtjt>.
- [8] ZAGRANICHNYY, A. I., KUBLIN, I. M., & SANINSKIY, S. A. (2017). Features of the formation of the image of the city. *Bulletin of the Saratov State Socio-Economic University*, (3), 52–57. <https://elibrary.ru/zefzsf>.
- [9] SHIPITSIN, A. I. (2016). Urban sculpture and cultural code of volgo-grad in the context of branding the territory. *Bulletin of the Association of universities of tourism and service*, 10(4), 89–97. <https://doi.org/10.22412/1999-5644-10-4-12>.
- [10] VAZHENINA, I. S. (2018). *Image, reputation and brand of the territory*. Institute of Economics of the Ural Branch of the Russian Academy of Sciences.
- [11] NYE, J. S. (2005). *Soft power: The means to success in world politics*. Public Affairs Books.
- [12] NYE, J. S. (2006). *Soft power: The means to success in world politics*. Foundation for Socio-Prognostic Research "Trendy". <https://elibrary.ru/ulijzf>.
- [13] ROCKOWER, P. S. (2012). Recipes for gastrodiplo-macy. *Place Branding and Public Diplomacy*, 8(3), 235–246. <https://doi.org/10.1057/pb.2012.17>.
- [14] SPENCE, C. (2016). Gastrodiplo-macy: Assessing the role of food in decision-making. *Flavour*, 5, 4. <https://doi.org/10.1186/s13411-016-0050-8>.
- [15] TIMONINA, I. L. (2021). Japan's gastrodiplo-macy: Economic effects. *Japanese Studies in Russia*, (2), 6–25. <https://doi.org/10.24412/2500-2872-2021-2-6-25>.

#### AUTHORS' INFORMATION:

**Oksana I. Antonova** – Ph.D. of Sociological Sciences; Ural Institute of Management, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration — *associate professor of the Department of Regional and Municipal Management* (66, 8 Marta St., Ekaterinburg, 620144, Russia); [antonova-oi@ranepa.ru](mailto:antonova-oi@ranepa.ru). RSCI AuthorID: 502773.

**Irina S. Gilyova** – Ph.D. of Sociological Sciences; Ural Institute of Management, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration — *associate professor of the Department of Public Administration and Political Technologies* (66, 8 Marta St., Ekaterinburg, 620144, Russia); [gileva-is@ranepa.ru](mailto:gileva-is@ranepa.ru). RSCI AuthorID: 623141, ORCID: 0000-0003-4092-549X.

**Violetta Yu. Cherkasova** – Ph.D. of Sociological Sciences, Associate Professor; Ural Institute of Management, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration — *associate professor of the Department of Public Administration and Political Technologies* (66, 8 Marta St., Ekaterinburg, 620144, Russia); [violett.cherkasowa@yandex.ru](mailto:violett.cherkasowa@yandex.ru). RSCI AuthorID: 472277. ORCID: 0000-0003-3671-8017.