

СОВРЕМЕННЫЕ ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СВЕРДЛОВСКОЙ ОБЛАСТИ

Я.П. Силин

*Уральский государственный экономический университет;
Правительство Свердловской области, г. Екатеринбург*

В статье проанализированы региональные особенности развития местного самоуправления в Свердловской области. Выделены и охарактеризованы типы организации местного самоуправления. Осуществлен сравнительный анализ основных социальных и экономических показателей, позволивший выявить территориальные сдвиги в развитии местного самоуправления на Среднем Урале в новейшее время.

Ключевые слова: муниципальная наука, муниципальное образование, городской округ, муниципальный район, городское поселение, сельское поселение, территориальная структура, региональная политика.

В настоящее время активно формируются новые направления научного поиска – муниципальное, которое обеспечивает интеграцию знаний общественных, гуманитарных и естественных наук для анализа муниципальных процессов во времени и пространстве. Муниципальная наука носит в основном прикладной характер, ибо она не только позволяет получать новые знания о местных сообществах, но и помогает изменить жизнь людей в лучшую сторону [1, с. 4].

Следует подчеркнуть, что в нашей стране сложились замечательные традиции русской муниципальной мысли, заложенные еще в работах В.П. Безобразова [2], А.Д. Градовского [3], Н.И. Лазаревского [4], Г.И. Шрейдера [5], Е.Б. Веселовского [6], В.А. Велихова [7].

К сожалению, наследие этих и других отечественных представителей муниципальной науки были в нашей стране утрачены и стали возрождаться на новой основе только с конца XX века.

Развитие местного самоуправления в России с учетом этно-национальных, исторических, социально-культурных, экономических и других особенностей местных сообществ позволяют каждому гражданину реализовать свое право участвовать в управлении общественными делами, обеспечивает возможность самостоятельного решения населением (непосредственно или через представительные органы) всех базовых задач социально-экономического развития своей территориальной общности.

Муниципальные образования, в которых осуществляется производство и потребление, где действуют экономические отношения, представляют собой основное звено территориального хозяйствования и самоуправления, одну из важнейших форм местной власти для самостоятельного решения вопросов обеспечения многообразной жизнедеятельности населения [8, с. 17, 23].

Главенствующая роль при этом принадлежит самим гражданам. Конституция РФ так определяет

местное самоуправление: «Местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью» (ст. 130 Конституции РФ).

Вместе с тем, в силу разнообразных особенностей развития РФ муниципальные образования, функционирующие в субъектах РФ, выделяются своей региональной количественно-качественной спецификой.

В настоящей статье наше внимание обращено на анализ современных тенденций и процессов, происходящих в системе местного самоуправления Свердловской области.

Текущий этап развития местного самоуправления Свердловской области обусловлен проведением реформы местного самоуправления в 2003–2013 гг. в рамках реализации Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ).

Данный закон является основополагающим документом для организации управления на уровне всех муниципальных образований. Территориальными единицами в рамках закона определены городской округ, муниципальный район, сельское поселение, городское поселение

В соответствии с указанным законом на территории Свердловской области было образовано 94 муниципальных образования, в их числе: 68 городских округов, 5 муниципальных районов, 5 городских поселений и 16 сельских поселений.

В основу его исполнения был положен принцип существовавшего административно-территориального деления области с исторически сложившимися районными центрами управления. Это обусловило определенную специфику Свердловской области. Ее отличительной чертой является преобладающее количество городских округов по

сравнению с большинством регионов России (см. табл. 1). Характерной особенностью Свердловской области, как и всего Уральского старопромышленного макрорегиона, является наличие большого количества городов (поселений городского типа).

Как видно из данных таблицы, в Свердловской области количество муниципальных образований за время реформы местного самоуправления увеличилось всего на 22 единицы – с 72 до 94, тогда как в других регионах их количество увеличилось как минимум на порядок.

Всего в Свердловской области по состоянию на март 2015 года насчитывается 1910 «зарегистрированных» населенных пунктов, а также 3 населенных пункта без названия, которые находятся в стадии обретения своего юридического статуса.

Необходимо отметить, что не во всех населенных пунктах проживает население. По состоянию на 2006 г. в 138 населенных пунктах Свердловской области не было постоянных жителей, а в 731 населенном пункте численность населения составляет менее 100 человек [9].

В целом количество населенных пунктов в Свердловской области находится на относительно постоянном уровне

В то же время в РФ отмечается тенденция сокращения численности муниципальных образований (прежде всего, сельских поселений) в связи с их объединением [10] (например, с 24 219

[11] в 2006 г. до 23 118 [12] в 2012 г.).

В соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ полномочиями по решению максимального количества вопросов местного значения наделены органы местного самоуправления городского округа. В настоящее время их 47 (у муниципальных районов – 39, у поселений – 27, 13 из которых закреплены федеральным законом и 14 законом Свердловской области). Следовательно, на городские округа возложена вся полнота ответственности за решение вопросов местного значения. По количеству городских округов – их 68 – Свердловская область занимает первое место среди всех субъектов РФ.

Создание в регионе городских округов было обусловлено тем, что муниципальное образование в большей степени обладает кадровым потенциалом и финансами, необходимой социальной, транспортной и иной инфраструктурой, позволяющей его органам управления самостоятельно решать развития территории.

Среди особенностей организации местного самоуправления следует выделить тот факт, что в границах городских округов оказались расположены 1599 сельских населённых пункта, что составляет 87,0 % от общего количества сельских населённых пунктов Свердловской области. По данным Всероссийской переписи населения 2010 г. в городских округах в Свердловской области про-

Таблица 1

Параметры местного самоуправления в ряде субъектов Российской Федерации

№ п/п	Категории муниципальных образований	Свердловская область	Самарская область	Челябинская область	Тюменская область	Новосибирская область	Оренбургская область	Пермский край	Республика Башкортостан	Республика Татарстан
1	Муниципальные образования до 2004 г.	72	37	43	26	35	43	51	63	45
2	Муниципальные образования в соотв. с 131-ФЗ, всего, 2013 г., в том числе	94	341	314	319	490	582	339	895	955
3	Городские округа	68	10	16	5	5	9	8	9	2
4	Муниципальные районы	5	27	27	21	30	35	40	54	43
5	Городские поселения	5	12	27	0	26	4	29	14	38
6	Сельские поселения	16	292	244	293	429	534	262	818	872

живает 89,3 % от общего количества сельского населения области.

В целом, можно говорить о достаточно прогрессивной структуре местного самоуправления в Свердловской области: в регионе представлено минимальное количество муниципальных образований (94) среди сравниваемых субъектов Российской Федерации при максимальном количестве городских округов – 68 (72,3 % от общего количества муниципальных образований). В других регионах значительно большее количество муниципальных образований обладают статусом сельского поселения (в Пермском крае – 262, в Челябинской области – 243, в Башкортостане – 818, в Татарстане – 872).

Изменения, происходившие в муниципальных образованиях в части организации управления, как правило, носят внутренний характер, и соответствующие решения принимались в каждом муниципальном образовании самостоятельно. Так, сельские (поселковые) администрации в ряде муниципальных образований теряли статус самостоятельных органов местного самоуправления, и их сотрудники включались в структуру местной администрации.

В 2007 г. часть территории Сосьвинского городского округа, включая 32 населённых пункта, была отнесена к Серовскому городскому округу. Данное изменение было инициировано в связи с тем, что в результате перемещения администрации Сосьвинского городского округа из г. Серова в р.п. Сосьва время, необходимое для того, чтобы жителям указанных населённых пунктов приехать в местную администрацию, значительно увеличилось.

В 2008 г. были изменены границы двух муниципальных образований: Горноуральский городской округ и город Нижний Тагил. Основной целью изменения границ и отнесения к городу Нижний Тагил территорий 22 населённых пунктов являлось ускорение социально-экономического развития указанных сельских населённых пунктов, более эффективное решение проблем сельской местности в части строительства и ремонта сельских дорог, развития социально-бытовой сферы, организации предоставления жилищно-коммунальных услуг, занятости населения, развития предпринимательства, решению других вопросов местного значения, с учётом большего экономического потенциала города Нижний Тагил.

В целях повышения эффективности решения вопросов местного значения в 2008 г. произошло разделение Алапаевского муниципального образования, имеющего статус городского округа, на два вновь образованных городских округа: Махнёвское муниципальное образование и Муниципальное образование Алапаевское. В результате данного преобразования фактически заново были созданы органы местного самоуправления Махнёвского

муниципального образования, к которому отошли 40 населённых пунктов, расположенных в северной части прежнего Алапаевского муниципального образования.

Выделяя специфические черты организации местного самоуправления в Свердловской области, необходимо отметить значительную территориальную протяженность региона, соответственно, удаленность ряда территорий от областного центра (г. Екатеринбурга). В связи с этим хозяйствующие субъекты выстраивают социально-экономические связи с крупнейшими городами других субъектов Российской Федерации. Прежде всего, это характерно для севера Свердловской области (поиск населением работы в ХМАО и ЯНАО вахтовым способом), а также востока Свердловской области. Например, население Тугулымского городского округа ориентировано в большей степени на г. Тюмень (расстояние от Тугулыма до Тюмени – около 60 км), чем на г. Екатеринбург (расстояние от Екатеринбурга до Тугулыма – около 260 км). В связи с этим 20–35 % экономически активного населения Тугулыма работает в г. Тюмени. Это находит свое отражение и в потреблении различных услуг (медицинских, образовательных и т. д.).

Получить более полноценное представление о состоянии местного самоуправления Свердловской области можно, сделав анализ социальных и экономических тенденций и статистических показателей.

В табл. 2 представлена территориальная структура доходов бюджетов муниципальных образований Свердловской области. В таблицу включены только те городские округа, доля которых составляет не менее 1 % в представленной структуре (это 32 из 94), при анализе последующих показателей цифровые данные приведены по аналогичному принципу.

Анализ территориальной структуры бюджетов муниципальных образований позволяет сделать вывод о том, что практически вся деловая активность, выраженная на наполняемости местных бюджетов, сконцентрирована в городских округах.

По результатам 2014 г. на них приходится 97,5 % всех доходов муниципальных образований Свердловской области. Менее 1 % составляет доля городских и сельских поселений.

Среди городских округов лидером по бюджетным показателям является г. Екатеринбург, увеличивший свою долю с 31,26 % в 2008 г. до 40,2 % доходов, что объясняется в первую очередь концентрацией «столичных» функций. Екатеринбург является административным центром не только Свердловской области, но и Уральского федерального округа, что также усиливает его притягательность как делового центра.

Таблица 2

Динамика территориальной структуры доходов бюджетов муниципальных образований Свердловской области за 2008–2014 гг.

Муниципальные образования	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Муниципальное образование Алапаевское	1,05	0,86	1,16	0,87	0,5	0,6	0,6
Муниципальное образование город Алапаевск	1,01	1,09	0,97	1,04	0,9	0,9	1,0
Артемовский городской округ	1,33	1,35	1,56	1,28	1,0	1,0	1,2
Артинский городской округ	1,07	0,92	1,15	0,77	0,5	0,5	0,6
Асбестовский городской округ	1,31	1,25	1,35	1,33	1,4	1,6	1,6
Березовский городской округ	1,28	1,24	1,19	1,37	2,0	1,6	1,8
Городской округ Богданович	1,09	1,25	1,12	1,16	1,1	1,1	0,5
Городской округ Верхняя Пышма	1,74	1,35	1,60	1,46	1,8	2,2	1,6
Верхнесалдинский городской округ	1,09	0,83	1,28	0,90	0,8	0,8	0,8
Екатеринбург	31,26	31,48	30,14	33,11	40,3	40,2	40,2
Городской округ Заречный	0,80	0,68	0,72	1,03	0,8	0,7	1,0
Муниципальное образование город Каменск-Уральский	3,12	3,45	3,37	3,33	3,8	2,6	2,5
Качканарский городской округ	1,24	0,91	1,03	0,77	0,9	0,7	1,1
Городской округ Краснотурьинск	1,59	1,51	1,30	1,34	1,4	0,9	1,3
Кушвинский городской округ	1,00	1,18	0,99	0,93	1,0	0,9	0,9
Городской округ «город Лесной»	2,55	2,47	2,24	1,75	2,2	2,4	2,5
Нижний Тагил	6,77	8,19	7,04	6,53	7,4	7,2	6,7
Новоуральский городской округ	4,18	3,24	2,75	3,16	2,3	2,5	2,0
Городской округ Первоуральск	2,71	2,78	2,50	2,33	2,4	2,2	2,1
Полевской городской округ	1,39	1,47	1,58	1,44	1,4	1,6	1,1
Городской округ Ревда	1,19	1,11	1,08	1,01	0,9	0,9	1,5
Режевской городской округ	1,30	1,15	1,25	1,11	0,9	1,0	1,2
Североуральский городской округ	1,18	1,25	1,25	0,91	0,8	0,9	1,0
Серовский городской округ	1,75	1,95	1,96	1,96	2,1	2,3	1,3
Городской округ Сухой Лог	1,07	1,11	1,10	1,09	1,2	1,1	1,2
Сысертский городской округ	1,08	1,14	1,13	1,09	1,3	1,5	1,7
Талицкий городской округ	1,21	1,28	1,21	1,37	0,8	0,8	1,0
Байкаловский муниципальный район	0,47	0,48	0,55	0,54	0,3	0,3	0,4
Муниципальное образование Камышловский муниципальный район	0,52	0,62	0,69	0,62	0,5	0,7	0,7
Слободо-Туринский муниципальный район	0,69	0,61	0,50	0,53	0,2	0,2	0,2
Таборинский муниципальный район	0,19	0,02	0,18	0,21	0,1	0,1	0,1
Нижнесергинский муниципальный район	1,05	0,96	1,21	1,06	0,8	0,8	1,0
ИТОГО:							
Муниципальные районы	2,92	2,70	3,12	2,97	3,4	3,8	4,4
Городские поселения	0,00	0,18	0,20	0,26	0,2	0,2	0,2
Сельские поселения	0,00	0,43	0,44	0,52	0,2	0,2	0,3
Городские округа	97,08	96,69	96,24	96,26	98,1	97,9	97,5

Вторым муниципальным образованием области является г. Нижний Тагил с долей доходов в территориальной структуре Свердловской области 6,7 %, т. е. практически сохранил свои позиции, занятые в 2008 г.

В целом необходимо сделать вывод об очень высокой концентрации бюджетных потоков в г. Екатеринбурге (40,2 %), причем у 94,7 % муниципальных образований (89 из 94) доля в

структуре доходов муниципальных образований Свердловской области не превышает 2 %.

Все без исключения муниципальные образования Свердловской области получают финансовую помощь из бюджета Свердловской области (табл. 3). В качестве примера приведены муниципальные образования с минимальной и максимальной долей финансовой помощи из

Динамика доли финансовой помощи из бюджета Свердловской области в структуре бюджетов муниципальных образований, %

	2010	2011	2012	2013	2014
Итого по МО Свердловской области, в том числе:	27,83	37,88	30,39	33,19	35,2
Екатеринбург	7,38	23,77	18,15	23,8	19,8
Слободо-Туринский муниципальный район	86,84	90,46	75,07	85,45	85,4

бюджета Свердловской области в структуре местных бюджетов.

Сложившаяся ситуация не является специфической именно Свердловской области. Как отмечают авторы доклада «Российское местное самоуправление: итоги муниципальной реформы 2003–2008 гг.» [13], в результате изменений налогового и бюджетного законодательства в 2000-е годы, которые привели к сокращению перечня налоговых источников местных бюджетов, в результате практически все муниципальные образования стали дотационными. Даже среди наиболее обеспеченных городских округов таковых оказались более 92 %. Председатель Совета Федерации РФ В. Матвиенко оценивает сложившуюся ситуацию более категорично – сегодня лишь 2,5 % муниципалитетов могут обеспечить свои расходы за счет собственных доходов [14].

Анализ территориальной структуры численности населения (табл. 4) также позволяет сделать выводы о том, что Свердловская область – регион городских округов. На территории городских округов проживает 97,52 % всего населения Свердловской области.

Значительная часть населения региона сконцентрирована в г. Екатеринбурге (33,62 %). При этом наблюдается устойчивая тенденция роста доли г. Екатеринбурга (с 31,04 % в 2008 г. до 33,62 % в 2014 г.) в общей численности населения области. В этом смысле для Свердловской области характерна та же тенденция, что и для большинства российских регионов, имеющих, в качестве субъектного центра, город-миллионник (Пермский край, Челябинская область, Самарская область, Омская область и многие другие) – до трети и более населения проживает в региональных «столицах».

Соответствующим образом территориальные изменения отражаются и на движении внутренних миграционных потоков в Свердловской области. Так, только по данным официальной статистики, в 2014 г. в Свердловской области фиксируется общий миграционный прирост в размере 1884 человек. При этом отмечается прирост городского населения в объеме 6369 человек и отток сельского населения: 4485 человек.

Особо негативный оттенок данной тенденции придает тот факт, что численность населения снижается даже в крупных промышленных

центрах – Каменске-Уральском, Асбесте, Нижнем Тагиле. Откуда в поисках большей самореализации уезжают и в первую очередь молодежь в более привлекательный Екатеринбург. Замещение убывающего населения происходит за счёт приезжающих из отдалённых периферийных территорий области, что, несомненно, сказывается на качественном составе и «кадровом» потенциале указанных городов, а также деградации периферийных территорий области.

Отмеченные тенденции в значительной степени снижают потенциал будущего развития большинства небольших городов и сельских населённых пунктов, а также увеличивает риски их «вымирания».

Положительные показатели фиксируются лишь в городах, формирующих Екатеринбургскую городскую агломерацию – Березовском, Верхней Пышме, Арамиле, Сысерти, Ревде. Их привлекательность возрастает. В частности, именно в этих городах идёт наиболее активное жилищное строительство жилья. Только в Арамиле ежегодно строится жилья 2,5–2,8 кв. м на одного жителя (в 2014 г. построено 52 тысячи кв. м). Это самый высокий показатель среди всех муниципалитетов области.

Показатели экономического развития муниципальных образований Свердловской области во многом взаимосвязаны именно с динамикой и структурой численности населения.

Еще большие диспропорции территориального развития можно отметить при рассмотрении территориальной структуры инвестиций в основной капитал в Свердловской области (табл. 5). Доля Екатеринбурга в структуре инвестиций значительно превышает долю по другим показателям, причем показатель имеет в целом тенденцию к росту – с 42,53 % в 2008 г. до 57,42 % (максимум) по результатам 2012 г., хотя по итогам 2013 г. отмечается снижение до 46,79 %.

Тем не менее, специфика направления инвестиций обусловлена наличием производственных мощностей или сырьевых ресурсов. В связи с этим, в отдельные периоды случается значительное увеличение притока инвестиций на определенной территории. Например, в г. Ивделе из-за ввода в эксплуатацию Шемурского месторождения медной руды компанией «УГМК» в 2010 году предшество-

Таблица 4

Динамика территориальной структуры численности населения муниципальных образований Свердловской области за 2008–2014 гг. (в % к общей численности населения)

Муниципальные образования	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Муниципальное образование город Алапаевск	1,11	1,11	1,04	1,03	1,02	1,02	1,02
Артемовский городской округ	1,35	1,34	1,40	1,38	1,36	1,34	1,32
Асбестовский городской округ	1,67	1,67	1,69	1,65	1,63	1,61	1,59
Березовский городской округ	1,49	1,51	1,56	1,63	1,66	1,68	1,70
Городской округ Богданович	1,14	1,08	1,10	1,09	1,08	1,07	1,07
Городской округ Верхняя Пышма	1,62	1,64	1,70	1,70	1,74	1,78	1,82
Верхнесалдинский городской округ	1,16	1,15	1,16	1,14	1,12	1,11	1,09
Екатеринбург	31,04	31,35	31,40	32,51	32,94	33,29	33,62
Муниципальное образование город Каменск-Уральский	4,13	4,11	4,14	4,08	4,05	4,02	4,00
Качканарский городской округ	1,04	1,03	1,02	1,01	1,0	0,99	0,98
Городской округ Краснотурьинск	1,53	1,49	1,52	1,51	1,50	1,49	1,48
Кушвинский городской округ	1,04	1,04	0,96	0,94	0,93	0,92	0,92
Городской округ «город Лесной»	1,26	1,26	1,23	1,22	1,21	1,20	1,19
Невьянский городской округ	1,01	1,01	1,00	0,99	0,99	0,98	0,98
Нижний Тагил	8,65	8,62	8,53	8,45	8,40	8,37	8,33
Новоуральский городской округ	2,17	2,17	2,06	2,04	2,01	1,99	1,98
Городской округ Первоуральск	3,62	3,63	3,72	3,47	3,47	3,47	3,45
Полевской городской округ	1,64	1,63	1,66	1,65	1,65	1,64	1,63
Городской округ Ревда	1,44	1,44	1,48	1,47	1,47	1,47	1,47
Режевской городской округ	1,12	1,12	1,14	1,12	1,12	1,11	1,11
Североуральский городской округ	1,02	1,02	1,05	1,03	1,01	0,99	0,98
Серовский городской округ	2,45	2,45	2,53	2,51	2,50	2,49	2,47
Городской округ Сухой Лог	1,14	1,15	1,18	1,14	1,14	1,14	1,13
Сысертский городской округ	1,35	1,35	1,41	1,40	1,41	1,42	1,43
Тавдинский городской округ	1,06	1,06	1,08	0,97	0,96	0,95	0,94
Талицкий городской округ	1,18	1,17	1,10	1,09	1,08	1,06	1,05
Байкаловский муниципальный район	0,41	0,41	0,38	0,37	0,37	0,36	0,36
Муниципальное образование Камышловский муниципальный район	0,64	0,64	0,66	0,66	0,66	0,66	0,66
Слободо-Туринский муниципальный район	0,37	0,36	0,37	0,35	0,34	0,33	0,32
Таборинский муниципальный район	0,10	0,10	0,10	0,08	0,08	0,08	0,08
Нижнесергинский муниципальный район	1,01	1,00	1,03	1,01	0,99	0,98	0,97
ИТОГО:							
Муниципальные районы	2,53	2,50	2,54	2,48	2,44	2,40	2,38
Городские округа	97,47	97,50	97,46	97,52	97,56	97,60	97,62

вал значительный рост инвестиций (более 1 млрд руб.). В г. Первоуральске реализация проектов по модернизации производства на ОАО «Первоуральский новотрубный завод» в 2008–2009 гг. значительно увеличило долю муниципального образования – до 9 %. После окончания их реализации доля Первоуральска снизилась до 2–3 %.

Аналогичная ситуация отмечается в г. Заречный, на территории которого осуществляется строительство энергоблока с реактором БН-800 на Белоярской АЭС, это приводит к значительным

изменениям доли муниципалитета – от 2,7 % в 2008 г. до 12,4 % в 2010 г. и 12,69 % в 2013 г.

Территориальная структура строительства жилья в Свердловской области отражает тенденции и пропорции, описанные выше и является их логическим продолжением. Приток населения в г. Екатеринбург формирует повышенный спрос на жилье, в результате показатели строительства жилья в данном муниципальном образовании самые высокие в Свердловской области. Доля Екатеринбурга составляет 51,87 % по результатам 2013 г. (а доля в численности населения – 33,62 %).

Таблица 5

Территориальная структура инвестиций в основной капитал в муниципальных образованиях Свердловской области (в % к итогу)

Муниципальные образования	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Асбестовский городской округ	0,86	1,19	1,37	0,46	0,54	1,08
Березовский городской округ	2,94	0,69	0,39	0,36	0,57	0,19
Городской округ Богданович	0,42	1,76	0,48	0,60	0,52	0,80
Городской округ Верхняя Пышма	3,60	2,38	2,14	2,40	2,23	4,23
Верхнесалдинский городской округ	1,98	1,91	2,24	1,60	1,23	1,45
Екатеринбург	42,53	38,35	43,65	48,31	57,42	46,79
Городской округ Заречный	2,76	10,28	12,39	11,21	4,48	12,69
Ивдельский городской округ	1,09	0,82	0,19	0,14	0,08	0,07
Муниципальное образование город Каменск-Уральский	2,05	1,29	1,52	1,60	2,54	4,71
Качканарский городской округ	1,06	0,53	0,46	1,22	1,21	0,64
Городской округ Краснотурьинск	0,98	1,08	1,07	0,66	0,80	0,79
Нижнетуринский городской округ	0,49	0,13	0,16	0,36	0,53	0,98
Нижний Тагил	7,89	4,84	6,93	5,80	5,05	4,96
Городской округ Первоуральск	9,47	9,05	2,58	3,75	2,50	1,15
Полевской городской округ	3,72	4,67	1,70	1,68	1,13	2,05
Городской округ Ревда	3,33	3,83	0,89	0,94	0,77	1,03
Городской округ Рефтинский	1,52	1,56	1,21	4,01	4,7	3,38
Североуральский городской округ	0,78	0,41	0,76	0,71	1,08	1,49
Серовский городской округ	1,81	0,61	0,91	1,06	3,68	3,41
Городской округ Среднеуральск	0,31	4,71	4,45	3,10	0,81	0,73
Городской округ Сухой Лог	2,10	3,06	3,26	0,97	0,57	0,70
Байкаловский муниципальный район	0,15	0,19	0,14	0,20	0,10	0,13
Муниципальное образование Камышловский муниципальный район	0,10	0,94	0,15	0,24	0,32	0,12
Слободо-Туринский муниципальный район	0,04	0,04	0,04	0,05	0,03	0,02
Таборинский муниципальный район	0,03	0,00	0,00	0,04	0,0001	0,0002
Нижнесергинский муниципальный район	0,94	0,41	0,19	0,23	0,65	0,30
ИТОГО:						
Муниципальные районы	1,27	1,59	0,53	0,76	1,09	0,57
Городские округа	98,73	98,41	99,47	99,24	98,91	99,43

Строительство жилья в Свердловской области происходит исключительно в городских округах – почти 99 % ввода жилья (табл. 6).

Отток населения из «вторых» городов не позволяет формировать устойчивую тенденцию роста строительства жилья.

Необходимо отметить, что описанные тенденции являясь общероссийскими. В. Глазычев, прогнозируя демографические и миграционные тенденции, в докладе «О состоянии местного самоуправления в Российской Федерации» отмечает, что «половина новых муниципальных образований превратится в тень, как это и происходит ежегодно с тысячами деревень. Мы обязаны предвидеть, что от четверти до трети малых городов не удержат достаточно людей, чтобы остаться в городском «сословии» [15]. При этом справедливо отмечается недостаток внимания вопросу пространственного развития с учетом нужд муниципалитетов в стратегических документах субъектов Федерации.

Напротив, в Свердловской области данным вопросам при стратегическом планировании уделяется особое внимание.

Например, в Инвестиционной стратегии Свердловской области [16] указано, что в Свердловской области в последние годы отмечается ряд процессов, свидетельствующих о нарастании асимметрии территориального развития, снижении финансовой самостоятельности местных бюджетов. Более половины муниципальных образований в Свердловской области имеют долю собственных доходов в общем объеме доходов местного бюджета менее 50 процентов. Отсутствие средств на подготовку инвестиционных предложений не позволяет им самостоятельно привлечь на территорию инвесторов, создавать рабочие места и развивать инфраструктуру.

В связи с этим экспертами выделяется 4 группы территорий Свердловской области, определяющих возможные векторы пространственного

Таблица 6

Территориальная структура ввода жилья в муниципальных образованиях в Свердловской области
(в % к итогу)

Муниципальные образования	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Арамилский городской округ	1,75	2,32	1,57	1,20	2,26	2,19	2,15
Белоярский городской округ	1,82	2,11	2,10	1,78	4,49	2,83	3,52
Березовский городской округ	2,89	2,83	3,93	3,08	2,55	6,06	4,66
Городской округ Верхняя Пышма	3,84	4,70	1,59	4,87	5,30	3,69	5,90
Екатеринбург	57,04	52,10	58,97	58,43	58,18	51,87	42,95
Городской округ Заречный	0,11	1,27	1,27	0,74	1,41	1,75	1,61
Муниципальное образование город Каменск-Уральский	0,74	1,80	0,98	0,50	1,15	0,73	1,48
Кушвинский городской округ	0,23	0,23	0,23	0,21	0,18	0,26	0,18
Невьянский городской округ	0,86	1,00	1,50	0,94	0,83	0,63	1,01
Нижний Тагил	3,54	3,50	1,60	2,93	1,93	3,18	4,32
Городской округ Первоуральск	3,74	2,86	3,02	2,00	2,55	1,59	3,21
Полевской городской округ	1,36	1,79	1,50	2,09	1,02	1,10	1,97
Городской округ Ревда	1,21	0,83	1,04	0,77	0,65	0,55	0,92
Серовский городской округ	1,43	1,12	1,10	1,05	0,88	1,32	1,39
Сысертский городской округ	6,11	7,72	3,72	3,60	5,49	5,76	7,92
Байкаловский муниципальный район	0,10	0,09	0,18	0,09	0,12	0,23	0,15
Муниципальное образование Камышловский муниципальный район	0,16	0,22	0,17	0,24	0,20	0,29	0,17
Слободо-Туринский муниципальный район	0,17	0,13	0,17	0,21	0,14	0,16	0,11
Таборинский муниципальный район	0,03	0,01	0,06	0,09	0,05	0,04	0,01
Нижнесергинский муниципальный район	0,50	0,61	0,62	0,51	0,32	0,62	1,22
ИТОГО:							
Муниципальные районы	0,80	0,83	1,03	0,90	0,63	1,35	1,51
Городские округа	99,20	99,17	98,97	99,10	99,37	98,65	98,49

развития региона: 1 группа «Территории роста», 2 группа «Территории стабильного развития», 3 группа «Территории потенциального развития», 4 группа «Территории ограниченного развития».

В соответствии со стратегическим документом, инвестиционная политика Свердловской области будет направлена на обеспечение высоких темпов социально-экономического развития территорий 1 и 2 групп, создание инвестиционной инфраструктуры для ускорения темпов экономического развития территорий 3 группы, поиск факторов устойчивого развития территорий 4 группы и реализацию проектов, способствующих сохранению социальной стабильности в регионе, укреплению его территориальной целостности.

Меры региональных властей по изменению сложившейся ситуации могут быть направлены:

- в перераспределение бюджетных потоков в пользу отдаленных муниципальных образований, то есть прекращении (сокращении) финансирования из средств областного бюджета программ социально-экономического развития г. Екатеринбурга и близлежащих муниципальных образований;

- в разработку программы стимулирования инвестиционной активности для инвесторов, реа-

лизующих инвестиционные проекты, в отдаленных территориях Свердловской области, в том числе переориентирование инвестиционных приоритетов ОАО «Корпорация развития Среднего Урала»;

- в разработку комплекса мер социального характера по повышению привлекательности «вторых» и «третьих» по рангу городов Свердловской области для населения.

Серьезность описанных территориальных диспропорций позволяет говорить о необходимости не только развития отдельных малых городов Свердловской области, а полномасштабного освоения территории Свердловской области, строительстве новых точек роста на основе муниципальных образований.

В целях более территориально сбалансированного развития Свердловской области необходимо в структуре городского расселения сформировать как минимум 2 города масштаба Нижнего Тагила. Например, это может быть Северная агломерация (Серов, Североуральск, Карпинск, Волчанск) в связи с перспективами открытия транспортного коридора на северные регионы страны и Тавда, как один из наименее развитых городов

области, но имеющих стратегические положения для развития региона.

В Программе социально-экономического развития Свердловской области на 2011–2015 годы [17] одна из глав посвящена выравниванию уровня социально-экономического развития территорий Свердловской области, в частности, уточняется, что данная цель будет достигнута за счет создания зон опережающего экономического развития. Однако, к сожалению, эти точки роста планируется реализовать не на самых проблемных территориях региона: создание ОЭЗ на территории муниципального образования Верхнесалдинского городского округа, формирование трубного кластера на территории ОАО «Синарский трубный завод» в городе Каменске-Уральском, строительство химического парка и химического кластера на территории города Нижний Тагил и создание Уральского фармацевтического кластера.

В этом же документе определяется вектор развития сельских территорий на основе создания достойных условий для жизни и деятельности населения.

Литература

1. Муниципальная наука: теория, методология, практика / под ред. В.Н. Иванова. – М.: Муниципальный мир, 2003. – 288 с.
2. Безобразов, В.П. Земские учреждения и самоуправление / В.П. Безобразов. – М., 1874
3. Градовский, А.Д. Начала русского государственного права / А.Д. Градовский. – СПб, 1904. – Т. IX.
4. Лазаревский, Н.И. Самоуправление / Н.И. Лазаревский. – СПб., 1903–1904.
5. Шрейдер, Г.И. Наше городское общественное управление / Г.И. Шрейдер. – СПб., 1902. – 337 с.
6. Веселовский, Е.Б. История земства за сорок лет: в 4-х т. / Е.Б. Веселовский. – СПб, 1911.
7. Велихов, В.А. Основы городского хозяйства / В.А. Велихов. – М.-Л: Госиздат, 1928. – 468 с.
8. Глазырин, М.В. Муниципальная самоорганизация / М.В. Глазырин. – М. Наука, 2003. – 159 с.
9. О комплексной программе социально-экономического развития территорий сельских населенных пунктов в Свердловской области на период 2008–2015 годов («Уральская деревня») / Постановление Правительства Свердловской области от 28.11.2007 №1176-ПП.
10. Тимченко, В. Местное самоуправление: к новым рубежам развития / В. Тимченко // Муниципальная власть. – 2011. – № 5. – С. 8–15.
11. Бабичев, И.В. Некоторые итоги и тенденции развития местного самоуправления или куда идет муниципальная Россия / И.В. Бабичев, Е.А. Кодина // Местное право. – 2009. – № 11-12. – С. 3–12.
12. Бюллетень «Формирование местного самоуправления в Российской Федерации» – 2014. – http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1244553308453.
13. Аналитический доклад Института современного развития «Российское местное самоуправление: итоги муниципальной реформы 2003–2008 гг.». – <http://www.insor-russia.ru/ru/programs/doc/3928>.
14. Матвиенко, В. Перспективы развития самоуправления: позиция федеральной власти и опыт территорий / В. Матвиенко // Муниципальная власть. – 2012. – № 3. – С. 6–13.
15. Глазычев, В. О состоянии местного самоуправления в Российской Федерации / В. Глазычев. – <http://www.glazychev.ru>.
16. Об утверждении Инвестиционной стратегии Свердловской области на период до 2020 года. Указ Губернатора Свердловской области от 14.11.2012 №862-УГ.
17. О Программе социально-экономического развития Свердловской области на 2011–2015 годы. Закон Свердловской области от 15.06.2011 №36-ОЗ.

Силин Яков Петрович. Доктор экономических наук, профессор кафедры региональной, муниципальной экономики и управления, Уральский государственный экономический университет, зам. председателя, Правительство Свердловской области (г. Екатеринбург), silin@gov66.ru

Поступила в редакцию 21 апреля 2015 г.

MODERN TENDENCIES OF LOCAL GOVERNMENT DEVELOPMENT IN THE SVERDLOVSK REGION

Ya.P. Silin

Ural State University of Economics; Government of the Sverdlovsk region, Yekaterinburg, Russian Federation

The regional peculiarities of developing the local government in the Sverdlovsk region are analyzed in the article. The types of organization of local government are indicated and characterized. The author has conducted the comparative analysis of main social and economic indicators, which enables to detect territorial changes in the development of local government in the Middle Ural in modern time.

Keywords: municipal science, municipal education, urban district, municipal area, residential location, rural settlement, territorial structure, regional policy

References

1. Ivanov V.N. (Ed.) *Munitsipal'naya nauka: teoriya, metodologiya, praktika* [Municipal Science: Theory, Methodology, Practice]. Moscow, Munitsipal'nyy mir, 2003. 288 p.
2. Bezobrazov V.P. *Zemskie uchrezhdeniya i samoupravlenie* [Zemsky Organizations and Local Government]. Moscow, 1874.
3. Gradovskiy A.D. *Nachala russkogo gosudarstvennogo prava* [Principles of Russian State Law]. Vol. IX. St. Petersburg, 1904.
4. Lazarevskiy N.I. *Samoupravlenie* [Local Government]. St. Petersburg, 1903–1904.
5. Shreyder G.I. *Nashe gorodskoe obshchestvennoe upravlenie* [Our Urban Public Administration]. St. Petersburg, 1902. 337 p.
6. Veselovskiy E.B. *Istoriya zemstva za sorok let* [History of Zemstvo in 40 years. In 4 volumes]. St. Petersburg, 1911.
7. Velikhov V.A. *Osnovy gorodskogo khozyaystva* [Fundamentals of Municipal Services]. Moscow, Leningrad, Gosizdat Publ., 1928. 468 p.
8. Glazyrin M.V. *Munitsipal'naya samoorganizatsiya* [Municipal Self-Organization]. Moscow, Nauka Publ., 2003. 159 p.
9. *O kompleksnoy programme sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya territoriy sel'skikh naseleennykh punktov v Sverdlovskoy oblasti na period 2008–2015 godov («Ural'skaya derevnya»)*. *Postanovlenie Pravitel'stva Sverdlovskoy oblasti ot 28.11.2007 №1176-PP* [On the Complex Program of Social and Economic Development of Territories in Rural Settlements in the Sverdlovsk Region for the period of 2008–2015 (“Ural settlement”) Decree of the Government of the Sverdlovsk region of 28.11.2007 No. 1176-III].
10. Timchenko V. *Mestnoe samoupravlenie: k novym rubezham razvitiya* [Local Government: to New Lines of Development]. *Munitsipal'naya vlast'* [Municipal authority], 2011, no. 5, pp. 8–15.
11. Babichev I.V., Kodina E.A. *Nekotorye itogi i tendentsii razvitiya mestnogo samoupravleniya ili kuda idet munitsipal'naya Rossiya* [Some Results and Tendencies of Local Government Development or where Municipal Russia goes]. *Mestnoe pravo* [Local law], 2009, no. 11-12, pp. 3–12.
12. *Byulleten' «Formirovanie mestnogo samoupravleniya v Rossiyskoy Federatsii» – 2014 g.* [Bulletin “Formation of Local Government in the Russian Federation” – 2014]. Available at: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1244553308453.
13. *Analiticheskiy doklad Instituta sovremennogo razvitiya «Rossiyskoe mestnoe samoupravlenie: itogi munitsipal'noy reformy 2003–2008 gg.»* [Analytical Report of the Institute of Modern Development “Russian Local Government: Results of the Municipal Reform of 2003–2008”]. Available at: <http://www.insor-russia.ru/ru/programs/doc/3928>.
14. Matvienko V. *Perspektivy razvitiya samoupravleniya: pozitsiya federal'noy vlasti i opyty territoriy* [Prospects of the Local Government Development: Position of Federal Government and Territories Experience]. *Munitsipal'naya vlast'* [Municipal authority], 2012, no. 3, pp. 6–13.
15. Glazychev V. *O sostoyanii mestnogo samoupravleniya v Rossiyskoy Federatsii* [On the State of Local Government in Russian Federation]. Available at: <http://www.glazychev.ru>.
16. *Ob utverzhdenii Investitsionnoy strategii Sverdlovskoy oblasti na period do 2020 goda. Ukaz Gubernatora Sverdlovskoy oblasti ot 14.11.2012 № 862-UG* [On Approval of the Investment Strategy of the Sverdlovsk Region for the Period until 2020. Decree of the Governor of the Sverdlovsk Region of 14.11.2012 No. 862-УГ]

17. *O Programme sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya Sverdlovskoy oblasti na 2011–2015 gody. Zakon Sverdlovskoy oblasti ot 15.06.2011 № 36-OZ* [On the Program of Social and Economic Development of the Sverdlovsk Region for 2011–2015. Law of the Sverdlovsk Region of 15.06.2011 No. 36-O3].

Silin Yakov Petrovich. Doctor of Science (Economics), professor of the Department of Regional, Municipal Economics and Management, Ural State University of Economics, Deputy Chairman of the Government of the Sverdlovsk region (Yekaterinburg), silin@gov66.ru

Received 21 April 2015

БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Силин, Я.П. Современные тенденции развития местного самоуправления в Свердловской области / Я.П. Силин // Вестник ЮУрГУ. Серия «Экономика и менеджмент». – 2015. – Т. 9, № 2. – С. 32–42.

REFERENCE TO ARTICLE

Silin Ya.P. Modern Tendencies of Local Government Development in the Sverdlovsk Region. *Bulletin of the South Ural State University. Ser. Economics and Management*, 2015, vol. 9, no. 2, pp. 32–42. (in Russ.)
