

В. С. Бочко

РАЗВИТИЕ ТЕРРИТОРИЙ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ С ИСПОЛЬЗОВАНИЕМ ПРОГРАММНОГО МЕТОДА¹

Совершенствование системы местного самоуправления и переход на эффективное развитие территорий муниципальных образований предполагает уточнение принципов и методов осуществления мероприятий. В работе проведен анализ причин, сдерживающих развитие местного самоуправления, предложены подходы к разработке успешной модели развития муниципалитетов, показана роль программного метода в использовании бюджетов, раскрыты исходные принципы обоснования перспектив экономического развития территорий муниципальных образований. Предложена система целевых индикаторов стратегического муниципального развития. Рассмотрена проблема переработки бытового мусора в качестве одного из насущных проектов в деятельности муниципалитетов. Сделан вывод о том, что использование стратегического планирования (создание документа общественного согласия) и программного (программно-проектного) метода обеспечит комплексное развитие территорий муниципалитетов и формирование отношений гражданского общества.

Ключевые слова: местное самоуправление, программное бюджетирование, стратегическое планирование, модель развития муниципалитетов, программно-проектный метод

Введение

В России с периодичностью, равной в среднем 10 годам, среди политиков и ученых возникают предложения о пересмотре действующей системы местного самоуправления и экономических основ функционирования муниципалитетов. Эти настроения в концентрированном виде были обозначены в Послании Президента РФ Законодательному собранию Российской Федерации 12 декабря 2013 г. В нем сказано, что предполагается с 2014 г. усовершенство-

вать систему местного самоуправления. Для этого необходимо уточнить общие принципы организации, развить сильную, независимую, финансово состоятельную власть.

Неудовлетворенности в отношении развития местного самоуправления и экономического развития территорий муниципалитетов возникают из-за того их состояния, с которым общество сталкивается в реальной жизни. Население и политиков не устраивает ни существующее качество жизни, ни уровень заработной платы, ни состояние образования, здравоохранения, ни общие материальные и социальные условия жизни.

¹ © Бочко В. С., 2014. Текст.

Предложения по очередному реформированию системы местного самоуправления выдвигаются в направлении достижения какой-то идеальной модели, на базе которой можно было бы развернуть комплекс эффективных мероприятий.

Сложность состоит в том, что предлагаемая совокупность мер носит частный характер и не включает выработку основ, критериев и показателей той модели (образа) функционирования муниципалитетов, которые перевели бы случайные социально-экономические связи в причинно-следственные. Поэтому очередная реформа местного самоуправления может снова стать промежуточным звеном в движении к идеалу.

Неудачи в реформировании местного самоуправления будут постигать разработчиков до тех пор, пока гражданское общество совместно с наукой не выработает для себя согласованное видение той модели, к которой надо стремиться.

Актуальность и целесообразность разработки данной научной проблемы определяется необходимостью найти механизм координации разнородных мероприятий, экономного использования ограниченных материально-финансовых ресурсов. Практический опыт и теоретические разработки показывают, что создание желаемого образа нашей жизнедеятельности лежит в плоскости разработки системы стратегического планирования, использующего программно-целевой метод. Первым шагом в этом направлении является переход с 2014 г. бюджетов всех уровней, включая муниципальный, на программный принцип.

Основные нерешенные проблемы развития муниципальных образований

Хотя принятие Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с последующими изменениями и дополнениями) придало муниципальной деятельности определенную упорядоченность, но оно одновременно включило другие проблемы, которые начали сдерживать возможности муниципальных образований по увеличению собственных доходов и развитию гражданских инициатив местного населения.

Во-первых, произошло неоправданное увеличение числа муниципальных образований. С 2004 по 2013 гг. их общее количество увеличилось в 1,97 раза (табл. 1). В то же время органы власти на местах вскоре поняли, что преувеличенная дробность муниципальных обра-

Таблица 1
Динамика численности муниципальных образований в РФ (составлено по [13, с. 68; 15, с. 44])

Год	Численность муниципальных образований, ед.	Увеличение по отношению к 2004 г.
2004 (на 1 сентября)	11696	—
2007 (на 1 января)	24207	в 2,1 раза
2013 (на 1 января)	23001	в 1,97 раза

зований мешает решению вопросов повышения жизненного уровня населения. Поэтому они начали проводить их укрупнения. Из приведенной таблицы видно, что к началу 2013 г. число муниципальных образований в стране уменьшилось на 1206 единиц.

Рост количества муниципальных образований привел к образованию маломощных управленческих структур, не имеющих собственных финансовых ресурсов для решения местных вопросов, но потребовал дополнительных ассигнований на оплату возросшего количества муниципальных служащих.

Во-вторых, Федеральный закон № 131-ФЗ, введя единообразие полномочий муниципалитетов, определяемых исключительно федеральным законодателем в виде «вопросов местного значения» для каждого уровня муниципальной системы, фактически урезал развитие начал местного самоуправления через формирование отношений гражданского общества. Это выразилось не только в уменьшении средств муниципальных бюджетов, но и в развитии системы прямого руководства деятельностью глав муниципальных образований со стороны губернаторов и региональных государственных властей.

Урезание полномочий путем их жесткого регламентирования со стороны федерального законодателя, как считают специалисты, «не только нарушило связь между организацией местного самоуправления и спецификой отдельных регионов России, но и привело к ущемлению интересов отдельных муниципалитетов» [3, с. 125].

Одним из негативных следствий действия Федерального закона № 131-ФЗ стала ликвидация во всех городах, имеющих внутригородские районы, кроме Москвы и Санкт-Петербурга, внутригородских муниципальных образований. Перевод внутригородских районов на сметное финансирование привел не только к сдерживанию развития районов, но и к уменьшению гражданских инициатив по развитию своей территории.

Таблица 2

Доходы и расходы местных бюджетов на 2013 год (составлено и рассчитано по [15, с. 44-45])

Регион	Число муниципалитетов	Местные бюджеты (млн руб.)			Уровень дефицита, профицита, в %
		доходы	расходы	дефицит (-), профицит (+)	
Российская Федерация	23001	2805553	2931082	-125529	4,5
Московская область	360	189722	199366	-9643	5,1
Ленинградская область	221	50560	51664	-1103	2,2
Свердловская область	94	99421	110616	-11195	11,3
Челябинская область	313	78528	81603	-3074	3,9
Пермский край	347	65156	65658	-502	0,8
Оренбургская область	607	39788	41111	-1323	3,3

В-третьих, сложившаяся модель муниципального управления базируется на критерии численности населения. Формально такой подход является правильным, поскольку учитывает человеческий фактор, т. е. возможность людей реализовывать функцию самоуправления путем дружеского (согласованного) решения проблем. Однако в реальной жизни для осуществления самоуправления требуется не столько возможность людей дружески поговорить, сколько возможность дружески (согласованно) создавать материальные условия для повышения своего благополучия. Другими словами, в основе местного самоуправления находится финансово-экономическая возможность реализовать свои полномочия.

В финансовом отношении переход муниципалитетов на систему требований Федерального закона № 131-ФЗ привел к прямому сокращению их доходов. Это произошло сразу же после вступления в силу положений данного закона. Нами еще в 2006 г. был сделан сравнительный анализ наполнения доходной части бюджетов ряда муниципальных образований Свердловской области в пересчете на их бюджеты 2002 г. Были отобраны крупный город (Нижний Тагил, 387 тыс. нас.), средний город (Ирбит, 47,4 тыс. нас.) и сельскохозяйственная территория с наличием в районе малых городов (Сысертский район, 76 тыс. нас.). Они представляли собой типовые муниципальные образования.

Пересчет бюджетов проводился с использованием известных федеральных и региональных нормативов 2002 г., а также нормативов 2006 г., предусмотренных в Бюджетном кодексе. Расчеты проводились без учета изменений налогового законодательства, которые происходили в период с 2002 по 2005 гг. Из-за отсутствия в то время информации об изменениях, связанных с неналоговыми доходами местных бюджетов, неналоговые источники

финансирования бюджетов муниципальных образований были приняты на уровне 2002 г.

Результаты оказались печальными. Так, доходы города Нижний Тагил составляли в 2002 г. 1915658 тыс. руб. Если бы в 2006 г. их рассчитывали по нормативам 2002 г., то они составляли бы 1507891 тыс. руб., или были бы ниже на 407767 тыс. руб., или на 21,3%. По городу Ирбит сравнимые доходы 2002 г., составлявшие 84292 тыс. руб., в 2006 г. сократились бы на 36682 тыс. руб., или на 43,5%, и в показателях нормативов 2002 г. составляли бы всего 47610,2 тыс. руб. Основная часть потерь приходилась на налог на прибыль (30974 тыс. руб.) и на налоги на товары и услуги, а также на лицензионные и регистрационные сборы (7245 тыс. руб.). Доходы Сысертского района в 2002 г. равнялись 201889 тыс. руб. Если бы они в 2006 г. рассчитывались по нормативам 2002 г., то составляли бы всего 128723,7 тыс. руб., т. е. на 73165,3 тыс. руб., или на 36,2%, меньше.

В настоящее время бюджетная система России построена таким образом, что практически все бюджеты муниципальных образований являются дефицитными (табл. 2).

В целом по России в 2013 г. уровень дефицита местных бюджетов составлял 4,5%. Из всех регионов страны профицитный бюджет имели только три субъекта: Республика Калмыкия, Республика Татарстан и Чукотский автономный округ. В Свердловской области дефицит равнялся 11,3%, в Московской — 5,1%, Челябинской — 3,9%, Оренбургской — 3,3%, в Пермском крае — 0,8%.

Проблема дефицита бюджета не является катастрофической для страны, поскольку она может покрывать недостаток средств из своих резервных фондов. Но она существенна для муниципалитетов, поскольку предполагает необходимость погашать задолженность, а также постоянно находиться в зависимости от региональных властей. Например, главным источ-

ником консолидированных бюджетов муниципальных образований Кировской области в 2011 году являлись безвозмездные поступления из бюджетов вышестоящих уровней. Они равнялись 78%. В то же время налоговые доходы составляли всего 14,4%, из них налог на доходы физических лиц (НДФЛ) — 9,8%, налоги на совокупный доход — 1,5%, налоги на имущество — 2,4%. Кроме того, у муниципалитетов были неналоговые доходы в объеме 7,25% [9, с. 61].

О формировании успешной модели развития муниципалитетов

Большинство предложений по изменению и усовершенствованию системы местного самоуправления и развития экономики муниципалитетов строится на основе пожеланий сделать жизнь членов местного сообщества комфортной и благополучной. При этом указывается на необходимость создать институциональные предпосылки для реального учета мнений населения, финансовой и инвестиционной привлекательности территорий, модернизации производственных комплексов, благоприятного климата для малого и среднего бизнеса. Все эти предложения сами по себе являются правильными и справедливыми. Но они не могут быть реализованы без наличия соответствующего социального, правового и экономического механизма. А он не может возникнуть до тех пор, пока общество и государство не определятся с моделью того социально-экономического устройства, с которым будет согласна основная часть граждан страны. Все это означает, что общество обязано заняться разработкой исходных основ и принципов своей жизнедеятельности.

На наш взгляд, в основе перспективной модели успешного формирования системы местного самоуправления и экономического развития муниципалитетов должна находиться теория интегративной экономики [1]. В ее основе — скоординированность, согласованность и социальная ориентированность в действиях людей как базовый императив общественных отношений XXI в. При этом под интегративностью понимается объединенное целевой направленностью компромиссное участие (соучастие) различных структур (субъектов) в создании согласованного продукта, т. е. такого, который является результатом действий, совместимых с желаниями и ожиданиями всех участников процесса.

Потребность в скоординированном и социально ориентированном развитии выражается

как в стремлении разрабатывать идеи пространственной организации общественной деятельности, формировать региональные и муниципальные стратегии, так и в подготовке нормативно-правовых документов, опирающихся на новые методологические подходы к решению практических вопросов.

Интегративная экономика — это не вынужденное комбинирование или кооперационное взаимодополнение материальных ценностей и трудовых усилий в ходе создания и реализации благ (услуг), а добровольное, осознанное и взаимовыгодное поведение культурных и образованных людей, стремящихся к улучшению жизни своего сообщества. Интегративная экономика — это новое общество, развивающееся на основе широкого использования во всех сферах жизнедеятельности людей знаний и нравственно-культурных норм. Поэтому она общественные преобразования связывает с изменениями в интеллектуализации людей и стиле их экономического поведения.

Развертывание новой системы экономических отношений связано с переходом национальных экономик на модель инновационного развития, которая предполагает не столько включение в процесс экономических и производственно-технических действий больших объемов капиталов, сколько применение значительных интеллектуальных и нравственных ресурсов человека, что определяется фактом повышения сложности технологических и организационных действий.

Отставание муниципальных экономик в развитии наукоемких производств выступает не следствием отсутствия инвестиций, а следствием неумения быстро освоить новый уровень технологической и организационной сложности. В условиях экономики, основанной на знаниях, необходимо новое экономическое поведение людей, которое будет характеризоваться своей корпоративностью, а не эгоистичностью.

Только на базе новых теоретических подходов к объяснению современных экономических процессов можно дать предложения для экономического анализа человеческого мира XXI в. Именно об этом писал нобелевский лауреат по экономике (2001) Джозеф Стиглиц, когда изучал причины кризиса 2008 г. Он отмечал, что ослепленность экономистов верой в свободный рынок привела их к ошибкам не только по текущим рекомендациям, но и в предсказаниях и прогнозировании, а поэтому «если Соединенные Штаты собираются добиться успеха в реформировании своей эко-

номики, то им, возможно, придется начать с реформирования экономической науки» [18, с. 288].

В нарождающейся интегративной экономике нравственно-культурные отношения играют точно такую же роль, как и экономические. Образованный человек не просто добывает себе пищу как источник продления жизни, но добывает ее для развития себя как личности, что возможно лишь в контакте с другими такими же личностями [2].

Таким образом, главным двигателем перехода территорий на успешное развитие является высокий образовательный и профессиональный уровень населения, поскольку он открывает возможности для применения современных технологий во всех отраслях и сферах производства материальных благ и услуг.

Исходные принципы обоснования перспектив развития территорий муниципальных образований

При обосновании перспектив развития территорий муниципальных образований важно исходить из соблюдения ряда методологических принципов. Во-первых, следует соблюдать принцип первенства инноваций. Он состоит во включении в планируемые мероприятия технологических, организационных, маркетинговых и экологических инноваций путем сознательного и целенаправленного исключения догоняющих технологий.

В соответствии с определениями, которые применяются в статистических наблюдениях и отражаются в показателях статистических документов, под технологическими инновациями понимается конечный результат инновационной деятельности, получивший воплощение в виде нового либо усовершенствованного продукта или услуги, внедренных на рынке, нового либо усовершенствованного процесса или способа производства (передачи) услуг, используемых в практической деятельности. Организационные инновации — это реализация нового метода в ведении бизнеса, организации рабочих мест или организации внешних связей. Маркетинговые инновации представляют собой реализацию новых или значительно улучшенных маркетинговых методов, охватывающих существенные изменения в дизайне и упаковке товаров, работ, услуг; использование новых методов продаж и презентации товаров, работ, услуг, их представления и продвижения на рынки сбыта; формирование новых ценовых стратегий. К экологическим инновациям относят нововведения, реа-

лизуемые в рамках технологических, организационных или маркетинговых инноваций и направленные на повышение экологической безопасности, как в процессе производства, так и в результате использования инновационной продукции.

Другой исходный принцип обоснования перспектив развития муниципалитетов заключается в учете сравнительных социально-экономических преимуществ (превосходств) своей территории. Такие преимущества выявляются путем специальных статистических и маркетинговых исследований. Известно, что любая территория, независимо от географического положения, природно-климатических условий и производственно-экономического потенциала, подвержена воздействию ряда общих факторов, которые ее руководители должны обязательно знать и учитывать в своей практической деятельности. Установление видов и способов обеспечения преимуществ своей территории позволяет заложить в стратегию ее развития меры по расширению и укреплению на ней определенной специализации.

Преимущество территории можно не только развивать из уже имеющегося, но и создавать специально путем предоставления определенных льгот предпринимателям. Уровень и степень эффективности таких специальных действий зависит от бюджетных и лицензионных возможностей муниципалитета. Не каждый из них располагает таким набором средств.

К числу таких общих факторов, обеспечивающих превосходство и привлекательность муниципальной территории, относятся уровень заработной платы, снижение издержек производства на выпускаемые товары, размеры и динамика роста местного рынка.

Включить в действия свои преимущества муниципалитет может различными способами. Например, если использовать такой фактор, как заработная плата, то территория в целом может привлекать новых работников более высоким ее уровнем по сравнению со смежными муниципальными образованиями. В то же время предприятия, находящиеся на территории, имеют возможность снизить издержки производства, в том числе долю заработной платы, в стоимости товаров, выпускаемых за счет использования современных технологий.

Кроме того, необходимо использовать принцип воздействия на развитие территории агломерационного эффекта. Он состоит в получении экономической и социальной выгоды за счет снижения транспортных издержек в результате близости населенных пунктов. О су-

уществовании агломерационного эффекта писал еще в 1909 г. немецкий экономист Альфред Вебер в работе «Теория размещения промышленности». Говоря о пространственном распределении предприятий, он опирался на два региональных фактора — транспортные издержки и рабочие издержки (величина заработной платы) — и один агломерационный, вытекающий из общественной природы производства, т. е. возникающий в результате сосредоточения промышленного производства в каком-либо месте [4, с. 86].

В научной литературе чаще изучается такое явление, как городская агломерация. Под ней понимают компактное скопление населенных пунктов, главным образом городских, местами срастающихся, объединенных в сложную многокомпонентную динамическую систему с интенсивными производственными, транспортными и культурными связями. При этом выделяют моноцентрические агломерации, сформировавшиеся вокруг одного крупного города-ядра, и полицентрические агломерации. Но всегда речь идет о разрастании больших городов вплоть до образования мегаполисов.

Однако, по нашему мнению, агломерационный эффект может иметь место и при расширении взаимных связей между малыми городами, между средними, а также между малыми и средними городами. Такое утверждение вытекает из того, что критерием формирования агломераций является не столько численность населения, проживающего в агломерируемых поселениях, сколько теснота производственно-хозяйственных связей между ними. Это подтверждают и новосибирские ученые, указывая, что «механизмы агломерационных процессов... имеют технологическую и рыночную основы», а «низкие издержки пространственных взаимодействий сделают привлекательным перемещение на периферию из центра» [8, с. 258, 259]. При этом для возрождения умирающих поселений надо использовать, как показали Г. Д. Гриценко и Т. Ф. Маслова, образ жизни бывших и оставшихся жителей, включающий способы самоорганизации и привязанность к природным ресурсам, которые изначально привлекали сюда людей, и «отражающий в видимых или иных формах былую связь между территорией и дислоцированным на ней социумом» [7, с. 88]. Для сохранения и укрепления этой важной человеческой базы нужны специальные меры, закрепленные в муниципальных и региональных программах, поскольку у таких поселений уже отсут-

ствует «самодостаточность» для удовлетворения своих основных потребностей.

Пограничные муниципальные образования, особенно небольшие по численности населения, могут вполне успешно управлять развитием агломерационного эффекта. Основными формами их действий могут стать, во-первых, координация стратегий развития, во-вторых, заключение отраслевых межмуниципальных соглашений или договоров.

Практическая реализация исходных методологических принципов позволит муниципалитетам перейти на саморазвитие, понимаемое как «устойчивая способность региона (муниципального образования) в условиях сложившейся в обществе макросреды обеспечить расширенное воспроизводство ВРП за счет имеющегося потенциала собственных ресурсов возможностей и доходных источников» [20, с. 12].

Целевые индикаторы стратегического муниципального развития

Система стратегического планирования имеет много положительных сторон. Однако она до тех пор будет оставаться лишь «мобилизующим и вдохновляющим» документом, пока не подкрепится надежной системой целевых индикаторов, на основе которых можно отслеживать, а при необходимости — корректировать реализацию намеченных мероприятий.

Базовыми индикаторами стратегического развития территорий муниципальных образований могут и должны стать:

- количество созданных высокотехнологичных рабочих мест (шт.);
- количество муниципальных стратегических проектов (шт.);
- число организаций, занятых инновационной деятельностью (шт.);
- расходы бизнеса на инновационную деятельность (% от прибыли);
- количество предпринимателей, занятых в инновационной сфере (чел.);
- количество привлеченных инвестиций (руб.);
- количество переданных (полученных) технологий, ноу-хау (шт.);
- показатели энергоэффективности организаций на территории МО;
- количество населения, обученного новым технологиям (чел.);
- численность молодежи, занятой изучением новых технологий (чел.);
- количество проектов, предполагающих сотрудничество с наукой (шт.);

— доля населения, удовлетворенного своими доходами (%).

Важно, чтобы в системе индикаторов были такие, которые в своей совокупности ориентируют население муниципального образования и органы местного самоуправления на включение молодежи в создание высокотехнологичных рабочих мест, на причастность всего населения к обеспечению успешного развития своей территории, а также на повышение качества жизни всех членов местного сообщества. Итогом такой оценки стратегического развития муниципалитетов и на ее основе применения нужных корректировок станет избавление экономики от неэффективных технологий, повышение производительности труда, а также качества товаров и услуг.

Программный принцип формирования бюджета

Переход на программный принцип формирования бюджетов всех уровней должен завершиться в 2016 г. Такая задача определена в послании Президента РФ за 2013 г. Программный принцип уже положен в основу формирования федерального бюджета на 2014 г. и плановый период 2015 и 2016 гг. Суть указанного принципа заключается в ориентации действий каждого управленца на результат при его персональной ответственности за достижение намеченного результата.

Чтобы появилась реальная возможность соединить использование бюджетных средств с желаемым результатом, управленцы, во-первых, должны ясно представлять содержание такого результата, т. е. в каком секторе, в какой сфере, на какой площадке и в каком виде он должен выступать. Во-вторых, управленцам должен быть известен и понятен механизм достижения планируемого результата. В современный период удовлетворительные ответы на такие вопросы дает только План стратегического развития территории.

Следует заметить, что первые теоретические обоснования скоординированного и в интересах жителей развития муниципального хозяйства были сделаны российским ученым Л. А. Велиховым еще в 1928 г. в работе «Основы городского хозяйства». Он считал, что целью развития «городского (муниципального) хозяйства» является формирование «городского благоустройства», которое «есть совокупность создаваемых городским хозяйством условий, в которых поставлено удовлетворение коллективных потребностей городского населения» [5, с. 224].

В современный период первый шаг к практическому переходу на координацию разнородных мероприятий по социально-экономическому развитию был сделан в 2009 г. изданием Указа Президента РФ от 12.09.2009 г. № 536 «Об основах стратегического планирования в Российской Федерации». Следующим шагом стал Указ Президента РФ от 07.05.2012 г. № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике». Затем был принят Федеральный закон от 07.05.2013 № 104-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в связи с совершенствованием бюджетного процесса». Этим документом предусматривалась реализация государственных программ, которые должны вывести программно-целевое планирование на новый уровень. Согласно этому закону, основная часть целевых статей расходов бюджетов с 2014 г. стала формироваться исходя из содержания государственных программ. Предусмотрено, что с 1 января 2015 г. одновременно с годовым отчетом об исполнении федерального бюджета в Государственную Думу будут представляться сводный годовой доклад о ходе реализации, а также оценки эффективности государственных программ.

Необходимость перехода на использование программного бюджета связана с требованиями рационального использования выделяемых средств. Программное бюджетирование обеспечивает взаимосвязь процесса распределения государственных расходов с результатами от реализации программ, разрабатываемых на основе стратегических ориентиров. Поэтому его основной целью является повышение экономической и социальной эффективности использования бюджетов всех уровней. Именно такая форма исполнения муниципального бюджета сформировалась в Екатеринбурге после принятия в 2003 г. Стратегического плана развития Екатеринбурга, который стал документом общественного согласия, поскольку учитывал интересы различных социальных групп. План реализовывался на основе программно-проектного метода. В 2010 г. была проведена его актуализация и пролонгация до 2020 г. [19].

Вместе с тем, не следует преувеличивать значение программно-целевого планирования, поскольку «подготовка и реализация государственных программ, увязанных с бюджетными расходами, приносит новые риски в практику государственного управления в России», которые связаны с «ошибками в выборе средне- и долгосрочных целей программ», а также с тем,

что «далеко не всех случаях возможно объединение всех запланированных мероприятий в рамках одной соответствующей государственной программы» [11, с. 82, 83].

Переработка бытового мусора – насущный проект муниципалитетов

Муниципальные образования, решая проблемы создания рабочих мест, пополнения местного бюджета и обеспечения экологического состояния на территории, по какой-то причине не обращают должного внимания на одну из крупнейших проблем XXI в. — переработку бытового мусора, скопившегося на территории и приводящего ее к захламлению, а также нанесению вреда людям и окружающей природе.

В данном случае мы говорим лишь о бытовом мусоре и не касаемся проблемы отходов производства и потребления в целом. Как известно, под ними понимаются остатки сырья, материалов, полуфабрикатов, иных изделий или продуктов, которые образовались в процессе производства или потребления, а также товары (продукция), утратившие свои потребительские свойства. Это отдельная и самостоятельная тема. Достаточно сказать, что темпы

образования отходов производства и потребления в последние годы возрастают: за 2011 г. они составили 15,2%, за 2012 г. — 16,4%. При этом темпы переработки отходов почти не растут. В связи с этим нагрузка на окружающую среду увеличивается (табл. 3).

Значительную часть отходов производства и потребления составляет бытовой мусор. С территорий городских поселений он вывозится спецтранспортом в основном на полигоны и в небольшом объеме на предприятия промышленной переработки. Поскольку сведений о вывозе бытового мусора на предприятия промышленной переработки по многим субъектам Российской Федерации нет, то проиллюстрируем проблему по ограниченному их числу (табл. 4).

Как видно из таблицы 4, в 2011 г. по России в целом на промышленных предприятиях перерабатывалось лишь 10,1% бытового мусора, т. е. значительно меньше, чем в целом отходов производства и потребления (этот показатель в 2012 г. составлял 46,9%).

Итак, основная часть бытового мусора захоранивается. Во многих субъектах РФ он или вообще не перерабатывался, или перерабатывался в незначительных объемах, как

Таблица 3

Образование и использование отходов производства и потребления в Российской Федерации,
(млн т рассчитано на основе: [14, 15, с. 67])

Показатель	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.
Образовалось отходов	3035,5	3519,4	3899,3	3876,9	3505,0	3734,7	4303,3	5007,9
Использование и обезвреживание отходов								
всего	1265,7	1395,8	2257,4	1960,7	1661,4	1738,1	1990,7	2348,1
в %	41,7	39,7	57,9	50,6	47,4	46,5	46,3	46,9

Таблица 4

Вывезено спецавтотранспортом бытового мусора с территории городских поселений (рассчитано по [10])

Регион	2000 г.			2011 г.		
	Всего, тыс. м ³	в т. ч. на предприятия промышленной переработки		Всего, тыс. м ³	в т. ч. на предприятия промышленной переработки	
		тыс. м ³	%		тыс. м ³	%
Российская Федерация	151532,1	7666,7	5,1	241141,4	24344,6	10,1
Курганская область	640,9	н/д		866,3	н/д	
Свердловская область	5072,1	37,5	0,74	6611,4	204,0	3,1
Челябинская область	3829,9	н/д		5694,4	н/д	
Тюменская область	4389,2	н/д		7391,1	8,0	0,1
Московская область	8146,8	26,6	0,3	18898,0	1088,6	5,8
г. Москва	20396,8	965,0	4,7	22585,4	10022,6	44,4
Республика Башкортостан	3370,3	8,5	0,3	3742,2	636,0	17,0
Самарская область	3289,7	491,0	14,9	7401,7	1223,1	16,5
Новосибирская область	1416,4	н/д		3296,3	37,9	1,2

в Новосибирской (1,2%) и Свердловской областях (3,1%). Несколько лучше положение по промышленной переработке мусора в Республике Башкортостан (17%) и Самарской области (16,5%). На первом месте находится Москва с 44,4%.

Многие руководители территорий уже начали заниматься проблемой переработки бытового мусора, поскольку видят положительные следствия этого процесса. Они заключаются в параллельном решении других проблем, в том числе в создании рабочих мест за счет строительства и обслуживания мусороперерабатывающих заводов, улучшении экологии за счет освобождения значительных территорий от свалок и полигонов твердых бытовых отходов, создании дополнительных источников денежных средств для наполнения местного бюджета.

На начало 2014 г. в России действовало 55 мусоросортировочных комплексов. Последний из них был возведен в Оренбурге. Для его создания потребовалось полтора года и более 400 млн руб. Новый завод способен принять до 250 тыс. т отходов в год, и этого вполне достаточно для переработки всего мусора, вывозимого из Оренбурга. Сюда же будут привозить отходы первого и второго класса опасности, например, ртуть или медицинские отходы. Мусор сортируется на 15 отдельных фракций: пластик, стекло, полиэтилен, металл и т. д. На комплексе трудится 80 человек ежедневно в три смены. Еще одна особенность комплекса — он сам вырабатывает для себя электричество и тепло за счет привозимого мусора [17].

Активизируется работа по возведению мусороперерабатывающих предприятий в других регионах. Например, в Воронежской области в начале 2014 г. принято решение о создании 8 комплексов по переработке отходов. Как считают в правительстве региона, это обеспечит 100-процентный сбор отходов и утилизацию наиболее опасных, а также ликвидацию свалок, рекультивацию земель и сохранение природы [18]. В городе Первоуральске Свердловской области приступили к формированию индустриального парка переработки промышлен-

ных отходов с переносом на эту площадку ряда предприятий из Екатеринбурга и организации на их основе новых производств, связанных общими цепочками создания добавленной стоимости.

Для многих муниципальных образований в связи с их небольшими бюджетами решение проблемы создания мусороперерабатывающих заводов может иметь успех, во-первых, при использовании государственно-частного партнерства, во-вторых, при объединении усилий нескольких муниципалитетов на основе межмуниципального сотрудничества.

Если провести сравнения по сбору бытовых отходов в России и в других странах мира, то можно увидеть, что в нашей стране этот процесс за последнее десятилетие изменился в положительную сторону. В 2000 г. в России коммунальными службами в расчете на душу населения собиралось 1,4 м³ (по оценке Евростата, 1 м³ отходов приравнивается примерно к 200 кг), или 280 кг. В Германии в 2000 г. собиралось 642 кг, во Франции — 514, в Испании — 658 кг. К 2011 г. ситуация в России существенно изменилась. У нас уже собиралось 460 кг бытовых отходов, в то время как в перечисленных странах цифры почти не изменились: Германия — 583 кг, Франция — 532, Испания — 535 кг [16, с. 292]. Возможно, что объемы сбора бытовых отходов в европейских странах достигли определенного оптимума, который вскоре будет достигнут и в России.

Заключение

Следствием функционирования новой модели муниципального развития станут поддержание загрузки производственных мощностей на оптимальном уровне, снижение безработицы, увеличение оборота оптовой и розничной торговли, рост потребительского спроса. Кроме того, использование стратегического планирования (создание документа общественного согласия) и программного (программно-проектного) метода обеспечит комплексное развитие территорий муниципалитетов и формирование отношений гражданского общества.

Работа выполнена при поддержке программы фундаментальных исследований УрО РАН, проект 12-П-7-1001.

Список источников

1. Бочко В. С. Интегративное стратегическое развитие территорий. Теория и методология. — Екатеринбург: Институт экономики УрО РАН, 2010. — 316 с.
2. Бочко В. С. Скоординированное и социально ориентированное развитие экономики — важное научное направление экономических исследований // Журнал экономической теории. — 2013. — № 3. — С. 27-38.
3. Бухвальд Е. Муниципальная реформа в России. Некоторые итоги прошедшего десятилетия // Федерализм. — 2013. — № 4. — С. 121-134.

4. Вебер А. Теория размещения промышленности. Изложил и перевел Н. Морозов / Под ред. и с предисл. Н. Баранского. — Л.-М.: Книга, 1926. — 223 с.
5. Велихов Л. А. Основы городского хозяйства. Общее учение о городе, его управлении, финансах и методах хозяйства. — М.-Л.: Государственное издательство, 1928. — 468 с.
6. Воронежский городской портал [Электронный ресурс]. URL: <http://36on.ru/news/economics/41730-vosem-kompleksov-ro-pererabotke-othodov-rouyavutsya-v-voronezhskoy-oblasti>. (дата обращения 04.02.2014).
7. Гриценко Г. Д., Маслова Т. Ф. Поселок «призрак» — точка на карте юга России // Социс. — 2013. — № 12 (356). — С. 87-95.
8. Коломак Е. А., Трубехина И. Е. Исследование агломерационных процессов на территории Новосибирской области // Регион. Экономика и социология. — 2013. — № 3 (79). — С. 239-259.
9. Макарова С. Н. Теоретические аспекты программного бюджетирования в сфере государственных и муниципальных финансов // Финансы и кредит. — 2013. — № 48. — С. 7-14.
10. Охрана окружающей среды в России. 2012: стат. сб. / Росстат. — М., 2012 [Электронный ресурс]. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc (дата обращения 04.02.2014).
11. Пенкин А. Стратегическое планирование: реализация государственных программ // Проблемы теории и практики управления, 2013. № 11. С. 79-83.
12. Регионы России. Социально-экономические показатели. 2004: стат. сб. / Росстат. -Регионы России. Социально-экономические показатели. 2007: стат. сб. / Росстат. -Российский статистический ежегодник. 2012 : стат. сб./Росстат. М., 2012. — 786 с.
13. Российский статистический ежегодник. 2013 : стат. сб. / Росстат. - М., 2013. — 717 с.
14. Россия и страны мира. 2012 : стат. сб. / Росстат. — М., 2012. — 380 с.
15. Ситников А. Переработка мусора. Подход XIX века [Электронный ресурс]. URL: <http://www.vesti.ru/doc.html?id=1221335&cid=7> (дата обращения 28.01.2014).
16. Стиглиц Дж. Е. Крутое пике. Америка и новый экономический порядок после глобального кризиса / Пер. с англ. В. Лопатка. — М.: Эксмо, 2011. — 512 с.
17. Стратегический план развития Екатеринбурга. — Екатеринбург, 2010. — 280 с. [Электронный ресурс]. URL: http://www.ekb.org.ru/officially/strategy_plan/newproject/
18. Татаркин А. И. Саморазвитие территориальных социально-экономических систем как потребность федеративного обустройства России // Экономика региона. — 2013. — № 4. — С. 9-26.

Информация об авторе

Бочко Владимир Степанович (Екатеринбург, Россия) — доктор экономических наук, профессор, заместитель директора, Институт экономики Уральского отделения Российской академии наук (620014, г. Екатеринбург, ул. Московская, 29, e-mail: vbochko@mail.ru).

V. S. Bochko

Development of territories of municipal formations with use of a program method

The perfection of a system of local self-management and the transition to effective development of territories of municipal formations assumes specification of principles and methods of measures' realization. In the work, the analysis of the reasons restraining the development of local self-management through the development of the relations of a civil society is carried out, the approaches to the development of the successful model of development of municipalities are offered, the role of a program method of the budgets is shown, the initial principles of a substantiation of prospects of economic development of territories of municipal formations are revealed. The system of target indicators of strategic municipal development is offered. The problem of processing of household dust is considered as one of the essential projects in activity of municipalities. The following conclusion is made: use of strategic planning (the creation of the document of the public consent) and program (program-design) method will ensure complex development of territories of the municipalities and development of the relations of a civil society.

Keywords: local self-management, program budgeting, strategic planning, a model of development of municipalities, program-design method

The work is supported by the program of the basic research of the Ural Branch of the Russian Academy of Sciences, project 12-P-7-1001.

References

1. Bochko V. S. (2010). Integrativnoye strategicheskoye razvitie territoriy. Teoriya i metodologiya [Integrative strategic development of territories. Theory and methodology]. Yekaterinburg, Ural Branch of the Russian Academy of Sciences, 316.
2. Bochko V. S. (2013). Skoordinirovannoye i sostialno-orientirovannoye razvitie ekonomiki — vazhnoye nauchnoye napravlenie ekonomicheskikh issledovanie [The coordinated and socially focused development of economics — the important scientific direction of the economic researches]. Zhurnal ekonomicheskoy teorii [Journal of Economic Theory], 3, 27-38.
3. Bukhvald Ye. (2013). Munitsipalnaya reforma v Rossii. Nekotoryye itogi proshedshego desyatiletia [Municipal reform in Russia. Some results of the last decade]. Federalizm [Federalism], 4, 134.
4. Veber A., Baranskiy N. (Ed.) (1926). Teoriya razmeshcheniya promyshlennosti. Izlozil i perevel Morozov N. [Theory of the industry placement. N. Morozov stated and translated]. Leningrad-Moscow, Kniga, 223.

5. *Velikhov L. A.* (1928). *Osnovy gorodskogo khozyaystva. Obshcheye uchenie o gorode, ego upravlenii, finansakh i metodakh khozyaystva* [Bases of municipal economy. The general doctrine about the city, its management, finance and economy methods]. Moscow-Leningrad, 468.
6. Voronezhskiy gorodskoy portal [Voronezh city web portal]. Available at: <http://36on.ru/news/economics/41730-vosem-kompleksov-po-pererabotke-othodov-poyavyatsya-v-voronezhskoy-oblasti>. (date of access: 04.02.2014).
7. *Gritsenko G. D., Maslova T. F.* (2913). Posyolok «prizrak» — tochka na karte yuga Rossii [The “ghost” settlement — a point on the map of the South of Russia]. *Sotsis [Socis]*, 12 (356), 87-95.
8. *Kolomak Ye. A., Trubekhina I. Ye.* (2013). Issledovanie aglomeratsionnykh protsessov na territorii Novosibirskoy oblasti [Research of agglomerative processes in the territory of the Novosibirsk region]. *Region. Ekonomika i sotsiologiya [Region. Economics and Sociology]*, 3 (79), 239-259.
9. *Makarov S. N.* (2013). Teoreticheskie aspekty programmogo byudzhetroaniya v sfere gosudarstvennykh i munitsipalnykh finansov [Theoretical aspects of program budgeting in the sphere of the public and municipal finances]. *Finansy i kredit [Finances and credit]*, 48, 7-14.
10. Okhrana okruzhayushchey sredy v Rossii. 2012: stat. sb. [Environmental protection in Russia. 2012: collection of articles]. Rosstat, Moscow, Available at: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc (date of access: 04.02.2014).
11. *Penkin A.* (2013). Strategicheskoye planirovanie: realizatsiya gosudarstvennykh programm [Strategic planning: realization of the state programs]. *Problemy teorii i praktiki upravleniya [Problems of the theory and practice of management]*, 11, 79-83.
12. Regiony Rossii. Sotsialno-ekonomicheskie pokazateli. 2004: stat. sb. [Regions of Russia. Socio-economic indexes. 2004: collection of articles]. Rosstat, Moscow, 966.
13. Regiony Rossii. Sotsialno-ekonomicheskie pokazateli. 2007: stat. sb. [Regions of Russia. Socio-economic indexes. 2007: collection of articles]. Rosstat, Moscow, 991.
14. Rossiyskiy statisticheskiy ezhegodnik. 2012: stat. sb. [Russian statistical year-book. 2012: collection of articles]. Rosstat, Moscow, 786.
15. Rossiyskiy statisticheskiy ezhegodnik. 2013: stat. sb. [[Russian statistical year-book. 2013: collection of articles]. Rosstat, Moscow, 717.
16. Rossiya i strany mira. 2012: stat. sb. [Russian and world countries]. Rosstat, Moscow, 380.
17. *Sitnikova A.* Pererabotka musora. Podkhod 19 veka [Waste recycling. XIX century approach]. Available at: <http://www.vesti.ru/doc.html?id=1221335&cid=7> (date of access: 28.01.2014).
18. *Stiglitz J. E.* (2011). Krutoe pike. Amerika i novyy ekonomicheskiy poryadok posle globalnogo krizisa [America and new economic order after global crisis]. Translated from English by Lopatka V., Moscow, Eksmo, 512.
19. Strategicheskii plan razvitiya Yekaterinburga [Strategic development plan of Yekaterinburg]. (2010). Yekaterinburg. Available at: http://www.ekburg.ru/officially/strategy_plan/newproject/
20. *Tatarkin A. I.* (2013). Samorazvitie territorialnykh sotsialno-ekonomicheskikh sistem kak potrebnost federativnogo obustroystva Rossii [Self-development of territorial socio-economic systems as the requirement of federal arrangement of Russia]. *Ekonomika regiona [Economy of Region]*, 4, 9-26.

Information about the author

Bochko Vladimir Stepanovich (Yekaterinburg, Russia) — Doctor of Economics, Professor, Deputy Director, Institute of Economics of the Ural Branch of the Russian Academy of Sciences (29 Moskovskaya St., Yekaterinburg, 620014, Russia. e-mail: vbochko@mail.ru).