

МУНИЦИПАЛЬНАЯ АКАДЕМИЯ

**Информационно-аналитический
журнал**

№1 март 2014 год

СОДЕРЖАНИЕ

ПРОСТРАНСТВЕННАЯ ИНТЕГРАЦИЯ ТЕРРИТОРИЙ

Рой О.М. Возможность и риски городских агломераций	4
Арсенова Е.В., Воробьева Е.С., Тарасов И.В., Шаповаленко Е.В., Практика объединения муниципальных образований, критерии оценки эффективности процессов объединения	9
Петрова Ю.И., Плотицына Л.А., Воробьева Е.С. Исторические аспекты управления пространственной интеграцией территорий города Москвы	18

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ВЛАСТИ И БИЗНЕСА

Рагулина Ю.В., Званбая С.О., Чекменева Т.Н., Судибье А.О. Взаимодействие власти и бизнеса в решении проблем муниципальных образований	28
Чахкиев Г.Г., Пухова М.М., Добринина Л.Р. Основные институты партнерства властных структур и бизнеса в реализации муниципальных социальных функций	35

ПРОФЕССИОНАЛЬНАЯ КВАЛИФИКАЦИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ СЛУЖАЩИХ

Дудукина О.И., Кистрина Э.И., Локтева Г.Е., Меркулов Ю.А. Краудсорсинг как инструмент взаимодействия работодателей и образовательных учреждений региона	46
Бездольная Н.В. Повышение уровня профессиональной квалификации кадров в сфере местного самоуправления РФ как необходимого фактора обеспечения эффективного функционирования муниципальных образований	50
Вяткина Е.О. Организация образовательного процесса в системе дистанционного обучения сотрудников государственных и муниципальных учреждений	53

СОДЕРЖАНИЕ

ПРОСТРАНСТВЕННАЯ ИНТЕГРАЦИЯ ТЕРРИТОРИЙ

Roy O.
Opportunities and risks of urban agglomerations 4

Arsenova Elena, Vorobyeva Elizaveta, Tarasov Ivan, Shapovalenko Eugene,
Practices of enlargement of municipal formations: enlargement processes effectiveness criteria 9

Petrova Julia, Plotitsyna Lyubov, Vorobyeva Elizaveta,
Historical aspects of management of Moscow state integration 18

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ВЛАСТИ И БИЗНЕСА

..... 28

The main institutions of partnership between authorities and business in the implementation of municipal social functions 35

ПРОФЕССИОНАЛЬНАЯ КВАЛИФИКАЦИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ СЛУЖАЩИХ

Dudukina O.I., Kistrina E.I., Lokteeva G.E., Merkulov J.A.
Crowdsourcing as a tool of interaction between employers and educational institutions of the regiON 46

Bezdnaya Nadezda Vitalievna.
Increasing the level of professional qualification of the staff in the sphere of local self-government of the russian federation as a necessary factor of providing an effective functioning of municipalities 50

Vyatkina Ekaterina Olegovna.
The organization of educational process in system of distance learning of staff of the public and municipal authorities 53

ВОЗМОЖНОСТЬ И РИСКИ ГОРОДСКИХ АГЛОМЕРАЦИЙ

Рой О.М.,

*зав. кафедрой региональной экономики и управления территориями
Омского государственного университета им. Ф.М.Достоевского, д.с.н., проф.*

***Аннотация:** В статье проводится анализ причин сдерживания агломерационных тенденций в России, рассматривается роль агломераций в развитии местного самоуправления, формулируются признаки городских агломераций. В статье сформулированы рекомендации по совершенствованию системы управления агломерации, а также необходимые для этого условия.*

***Ключевые слова:** агломерация, местное самоуправление, местная экономическая политика, конурбация, центральный город, агломеризация, управление территориями.*

OPPORTUNITIES AND RISKS OF URBAN AGGLOMERATIONS

Roy O.,

*Head of Department of Regional Economics and Territorial Management
of the Omsk State University n.a. Fyodor Dostoyevsky, professor.*

***Summary:** The article analyzes the causes of deterrence agglomeration tendencies in Russia, discusses the role of agglomerations in the development of local self-government, formulated features of conurbations. The paper makes recommendations to improve the management of agglomeration, as well as the necessary conditions.*

***Keywords:** agglomeration, local government, local economic policies, conurbation, central city agglomerizatsiya, management of territor*

В середине нулевых годов XXI века в России начался настоящий бум в создании агломераций, стимулирующий региональные органы власти на форсированное развитие кооперационных связей между компактно расположенными друг к другу городами путем формирования единой инфраструктуры, обеспечивающей воспроизводство данного образования. В основе этой идеи лежала та же установка, что сопровождала развитие кластерной экономики, предусматривающая группировку предприятий в рамках единого технологического цикла, объединенного цепочкой стоимости. Связанное общей инфраструктурой объединение относительно независимых друг от друга, но компактно расположенных территориальных образований, позволяло снизить уровень издержек на воспроизводство единой территориальной системы за счет повышения качества ее управляемости.

Формирование городских агломераций является одним из способов реализации экономической политики местных органов власти, средством структурной реорганизации региональной (муниципальной) экономики в направлении создания комплексной, сбалансированной модели территориального воспроизводства. Для территории создание агломерации имеет такую же роль, что для бизнеса формирование вертикально-интегрированных компаний, позволяющих объединять в рамках единого хозяйственного комплекса все звенья технологического цикла, сопровождающего производство общественно полезного продукта. Путем стимулирования агломераций государство перестраивает свою политику от помощи деградирующим отраслям к комплексной поддержке территорий, созданию институциональных основ для выравнивания уровня социально-экономического развития входящих в них административно-территориальных единиц.

Таким образом, в различных регионах страны начали предпринимать усилия по формированию агломерации вокруг таких городов, как Томск (за счет включения Томского района и ЗАТО Северск), Владивосток (Артем, Находка, Уссурийск), Ростов-на-Дону (Новочеркасск, Таганрог, Аксай, Батайск, Азов), Красноярск и др. (Подр. см. Меерович М. Муниципальные инициативы, или Зачем современной России нужны агломерации? // Городское управление. 2007. № 5. С.46-61).

Формирование агломерации является одним из инструментов местной (региональной) экономической политики, направленной на повышение качества жизни территории. Б.С. Жихаревич выделял

следующие типы местной экономической политики: ориентированная на капитал; ориентированная на рабочую силу и качество трудовых ресурсов; ориентированная на инновации; ориентированная на технологию; ориентированная на коммуникации; ориентированная на экономическую среду и ориентированная на отдельные типы предприятий (Жихаревич Б.С. Современная экономическая политика городских и региональных властей. – СПб.: ИСЭП РАН, 1995. С.16). Проектирование агломераций относится к экономической политике, ориентированной на коммуникации. Ее главным предназначением является формирование разветвленных транспортных, энергетических, информационных сетей и коммуникаций, стимулирование создания кооперационных связей между предприятиями в освоении новых рынков, технологий, производства инноваций и пр.

Основными признаками современных городских агломераций следует считать:

1. Концентрацию населения на отдельных участках территории региона, отображающую свойство неравномерности в практике пространственного расселения. Наличие такой концентрации проявляется в значении показателя коэффициента концентрации, рассчитываемого в качестве отношения общего количества проживающего на данной территории населения к площади этой территории.
2. В зависимости от типа агломерации (моноцентрической или конурбационной), важное значение играет способ, на основе которого происходит повышение степени концентрации населения: либо путем общего увеличения площади поселения и количества прибывшего сюда населения, либо через простое увеличение населенных пунктов, либо посредством повышения плотности застройки.
3. Наличие пространственного разрыва между местом работы местных жителей и местом их проживания. Выделение производственных зон за пределы городской черты, их продвижение от спальных районов города, в конечном счете, могут выступить мощным фактором в расширении границ города и трансформировать городское поселение в территориальное образование агломерационного типа.
4. Концентрацию производственных центров на территории, вызывающую возникновение на территории населенных пунктов разных таксономических уровней и расширение кооперационных связей между предприятиями, локализованных в границах территорий с высокой степенью доступности.

Агломерации могут быть сформированы естественным путем, а могут проектироваться сознательно на основе разработки специального плана, определяющего порядок и сроки интеграции различных частей окружающего пространства в единый территориальный комплекс. В настоящее время большое множество городских агломераций в стране сложилось естественным образом, и главным фактором, способствующим их возникновению, был эффект синергии, связанный с возможностью снижения общих издержек (материальных, управленческих, транспортных) в связи с компактным размещением близлежащих городских поселений и наличием смежной инфраструктуры. В зависимости от того, насколько значительной была экономическая асимметрия между этими поселениями, агломерация принимала либо форму моноцентрического образования, либо конурбационного.

И тем не менее, в конце нулевых годов активность в области формирования агломераций стала заметно ослабевать. Причина этого лежит в перенаселенности агломераций, отсутствии свободного пространства для их пространственного расширения, избыточной степени концентрации экономического потенциала региона на ограниченной территории регионального центра. Нельзя не учитывать и вызываемые агломерационными тенденциями обострение экологических проблем, рост преступности, сегрегацию населения, нарастание отчужденности людей, психологическую обособленность и другие неблагоприятные последствия. Несмотря на то, что создание крупных урбанизированных комплексов содействует высокой концентрации производства и расширению рынка сбыта, снижению безработицы и активизации трудовой мобильности, имеется ряд причин для искусственного сдерживания этих тенденций. В той или иной степени меры по ограничению агломераций предпринимались властями Парижа, Лондона, Бирмингема, Мехико, Токио и ряда других крупнейших городов. В качестве мер предупреждения таких последствий выступают: запреты на строительство новых промышленных предприятий, усиление налогового бремени для размещающихся в центральных городских зонах предприятий и учреждений, вынос за пределы городов особых видов производств, ужесточение правил и норм в области охраны окружающей среды, землепользования, штрафы и пр.

Специфической особенностью российских агломераций остается их крайняя неравномерность в распределении на экономическом пространстве страны. Концентрация производственного и кадрового потенциала в крупных населенных пунктах не позволяет пропорционально распределять производи-

тельные силы страны между географически приближенными к ним поселениями. Вследствие этого различия в численности населения крупных центральных городов и районных центров, входящих в состав одного региона, составляют 1000 порядков. К примеру, при численности областного центра Омской области – г. Омска – 1138, 4 тыс. чел. численность второго по величине городе Исиль-Куль - всего 29,8 тыс. жителей. Это обстоятельство чрезвычайно усиливает центростремительные тенденции в структуре агломерации и способствует смещению способа агломеризации «от района» в сторону «от города». Такое смещение вызывает миграционный отток населения районов в центральные города, сдерживая экономическое развитие периферийных территорий. Изоляция периферийных территорий от центральных городов, помноженная на масштабы расстояний между населенными пунктами и состоянием дорог, приводит к падению качества жизни и деградации предпринимательской среды на этих территориях и вызывает дальнейшее сокращение численности административных единиц, особенно в сельской местности. Вследствие этого, по данным Всероссийской переписи 2010 года Россия за восемь лет (с 2002 по 2010 гг.) потеряла 20 тыс. населенных пунктов.

В значительной мере перспективы пространственного расширения города, а также структуру его пригородов определяет каркас центрального города. Зоны городов-спутников могут образовывать 1-2-3-ярусную систему, будучи отделенными друг от друга особенностями и интенсивностью взаимодействия между входящими в их состав хозяйственными субъектами, характером транспортного сообщения, плотностью населения и способом его расселения. Многоярусность распространения спутников в системе регионального расселения обуславливает пульсирующий характер процесса агломеризации, способствующий равномерному распределению экономического потенциала по всей территории региона. Однако из областных центров РФ достаточно развитые города-спутники имеют не больше 30% городов, что вызывает излишнюю концентрацию административных и распорядительных функций в органах власти центральных городов.

Неотъемлемым признаком городской агломерации является маятниковая миграция, имеющая место в регулярном перемещении людей между городами, составляющими агломерацию конурбационного типа, и между городом и окружающими его малыми поселениями, образующими моноцентрическую агломерацию. Однако для организации маятниковой миграции должны быть серьезные вложения в транспортную инфраструктуру, а также формирование кластерного типа экономики региона, воссоздающего в пределах агломерации предприятия, являющиеся звеньями единого технологического цикла. Такие условия сегодня могут представить далеко не все регионы России.

Формирование агломераций предполагает также высокую степень концентрации в центральном городе промышленного, банковского и торгового капитала, обеспечивающего значительные масштабы экономического влияния на сопряженные территории. Агломерации способствуют повышению кооперативных возможностей в развитии предприятий, находящихся на территории поселений, образующих агломерацию. Воплощается эта практика в создании сети финансово-кредитных учреждений, сосредоточенных в районных центрах региона. И это, пожалуй, единственное институциональное условие, содействующее сегодня агломерационным тенденциям в большинстве регионов страны.

Планирование агломераций не предполагает разработки специального документа, который подготавливался бы на базе обобщения планов входящих в нее муниципальных образований и представлял план действий самостоятельной территориальной единицы. Раздел о пространственном расширении агломерационного центра должен стать необходимым элементом его плановой документации как муниципального образования. Центральный город агломерации должен стать фокусом коммуникационного поля района или региона. Он призван стимулировать межмуниципальную кооперацию и обеспечивать координацию действий властей, бизнес-сообществ, населения всех близлежащих друг к другу поселений.

Ключевой особенностью агломераций является отсутствие единого административного центра управления: этим агломерации отличаются от мегаполисов, которые при наличии скопления городских поселений располагают централизованным органом власти, ответственным за решение общих проблем. И поэтому в аспекте регулирования социально-экономических процессов на своей территории агломерации вынуждены выстраивать кооперационные, неиерархические связи.

В качестве субъекта хозяйственной политики агломерации должны быть встроены в систему регионального разделения труда, будучи вторым, после региона, уровнем местного управления.

Агломерации могут формироваться и в трансрегиональном режиме, когда они охватывают скопление городских поселений, принадлежащих разным национально-государственным, региональным образованиям. Однако направленное проектирование такого типа агломерации очень затруднено, поскольку в случае его воплощения существенно сдерживаются кооперационные связи между входящими в них территориями и предприятиями, что лишает реальных преимуществ этот способ развития

городских ареалов. И поэтому наибольшее распространение агломерационные образования получили в районном формате, где в наличии значительный пространственный резерв, характерный для этого формата. Такой резерв позволяет выстраивать взаимовыгодное сотрудничество между территориальными образованиями, входящими в состав районов в качестве близлежащих городских поселений.

Несмотря на то, что агломерация не является правовой категорией и не имеет под собой законодательного императива, существующее российское законодательство позволяет очертить рамки этого феномена в системе пространственного расселения. Учитывая способ агломеризации «от района», можно констатировать, что 131-ФЗ устанавливает предельную норму транспортной доступности внутри муниципального района, ограничивая ее рамками длительности рабочего дня, позволяющей добраться на транспорте до районного центра и обратно в течение рабочего дня для жителей всех поселений, входящих в его состав. Таким образом, максимальное расстояние, составляющее границы муниципального района, регулируемые данной нормой, может составлять радиус не более 200-250 км. Такая цифра, хоть и косвенно, может представлять внешнюю границу агломерации, поскольку именно такое расстояние позволяет обеспечивать ежедневные миграционные колебания. Примечательно, что эта цифра достаточно близка значению удаленности друг от друга столиц районов в теории В.Кристаллера, рассмотренной в первой главе (186 км.). Внутренняя граница городской агломерации может быть задана расстоянием до ближайших населенных пунктов, расположенных за пределами административной границы центрального города. Превышение порогового расстояния лишает агломерации их преимуществ и сдерживает стороны от налаживания тесного сотрудничества друг с другом.

Нормативно-правовую основу в формировании городских агломераций составляет положенная 131-ФЗ возможность формирования межмуниципального сотрудничества. В соответствии со ст. 8. п. 4 межмуниципальные объединения могут быть образованы в целях объединения финансовых средств, материальных и иных ресурсов для решения вопросов местного значения. Кроме того, законом подтверждается право на учреждение хозяйственных обществ или других межмуниципальных объединений в соответствии с федеральными законами и нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований. Однако указанные межмуниципальные образования не могут наделяться полномочиями органов местного самоуправления. Видимо, это ограничение существенно ограничивает возможности формирования агломерационных сообществ и лишает какой-либо мотивации инициаторов такого объединения, поскольку наладить контроль над текущими изменениями в системе агломерационного типа представляется крайне сложной задачей.

Главным препятствием на пути создания агломераций является их внутренняя обособленность, многоуровневость, не позволяющие центральным органам власти адекватно оценивать ситуацию и действовать в тесном взаимодействии с общественными институтами. Поэтому даже в крупных городских образованиях количество уровней административно-территориального управления, как правило, не превышает 2-3. Так, в Брюсселе, Вене и Торонто имеется два уровня управления: общегородской и районный. Париж разделен на 20 округов, не обладающих статусом самостоятельного юридического лица, не имеющих своего бюджета, располагая лишь «специальной сметой округа, установленной общегородским советом во взаимодействии с административными органами района» (Таболин В.В., Корнев А.В. Муниципальное городское право. – М.: Формула права, 2000). Остающиеся за пределами крупных городов населенные пункты сохраняют с ними тесную связь, игнорировать которую совершенно недопустимо. Воздействие городов на близлежащие населенные пункты предполагает использование более сложных форм, связанных с выработкой косвенных способов стимулирования центральным городом процессов, осуществляемых за пределами городской черты.

Главными целями управления городскими агломерациями являются:

1. Создание комплексной системы расселения, обеспечивающей оптимальное сочетание видов производственной и бытовой деятельности, кооперацию межотраслевых и межхозяйственных связей, оперативность транспортных перемещений и пр.
2. Формирование прозрачной и устойчивой структуры информационного, кадрового и ресурсного обмена между компактно расположенными поселениями с целью направленного развития каждого из них и всей агломерационной сети в целом.
3. Обеспечение выравнивания социально-экономического уровня близлежащих поселений путем разработки комплексных программ социально-экономического развития поселений в составе более крупных территориальных образований и налаживания тесной координации между ними.
4. Планомерное вовлечение в границы административных районов и городских округов территорий с неустойчивым правовым статусом для интеграции экономического и социального потенциала последних в систему проектируемых агломерационных связей.

5. Концентрация на ограниченной территории промышленного потенциала региона, позволяющего привлекать на территорию дополнительные инвестиции и открывать новые перспективы.
6. Формирование у людей, проживающих в близлежащих поселениях, чувства общности судеб, сопричастности к решению общих проблем, актуальных для данной территории безотносительно к характеру ее административно-территориального деления.

Изначально агломерационные сети не создаются под сложившийся в регионе режим управления: логика их формирования вызывается внутренними закономерностями, лежащими в основе развития каждого из входящих в эту сеть поселений. Однако сдвиг агломерационного фронта, спровоцированный расширением экономических возможностей территории, увеличением концентрации населения, приводит к существенной перестройке всей системы межселенных связей. Изменение агломерационных границ происходит в случае положительного миграционного или естественного прироста населения, увеличения темпов жилищного строительства, повышения эффективности деятельности местных предприятий. Недооценка этих изменений может привести к неоправданным расходам располагаемых обществом ресурсов, утрате целостного представления о характере развития территории в целом, нарастанию негативных проявлений, сопровождающих развитие урбанизации: преступности, транспортным заторам, загрязнению среды и пр.

Для формирования эффективной системы управления территорией, в т.ч. и агломерацией, необходимо исполнение ряда условий:

- наличие легитимных и пользующихся общественным доверием органов публичной власти;
- присутствие на территории административно-территориальных единиц с высокими конкурентными позициями, сложившимся градообразующим комплексом и квалифицированным кадровым потенциалом;
- устойчиво сформировавшаяся система общественного разделения труда, обеспечивающая комплексное воспроизводство территории;
- регулярная подготовка сотрудников исполнительно-распорядительных и законодательных органов власти, способных работать в тесном контакте с представителями смежных территорий и готовых принимать экономически эффективные и общественно значимые решения;
- разветвленная коммуникационная сеть, позволяющая оперативно распространять и принимать информацию в любом из пунктов, входящих в агломерацию, что дает возможность координировать действия органов управления в решении трансграничных проблем;
- сложившаяся инженерная, транспортная и социальная инфраструктура, позволяющая поддерживать в автономном режиме жизнеобеспечение всех территориальных образований, составляющих агломерацию, с учетом тесной взаимосвязи этих образований друг с другом и общности стоящих перед ними проблем.

Формирование агломерации требует разработки комплексной модели управления этим процессом с учетом региональных особенностей.

ПРАКТИКА ОБЪЕДИНЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ, КРИТЕРИИ ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРОЦЕССОВ ОБЪЕДИНЕНИЯ

Арсенова Е.В.,

*кандидат экономических наук, профессор, декан факультета «Менеджмент»
ФГОБУ ВПО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации»*

Воробьева Е.С.,

*студентка 4 курса факультета «Государственное и муниципальное управление»
ФГОБУ ВПО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации»*

Тарасов И.В.,

*студент 4 курса факультета «Государственное и муниципальное управление»
ФГОБУ ВПО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации»*

Шаповаленко Е.В.,

*студент 4 курса факультета «Государственное и муниципальное управление»
ФГОБУ ВПО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации»*

Аннотация: Преобразование муниципальных образований путем объединения, направленного на повышение эффективности деятельности органов местного самоуправления.

Ключевые слова: объединение, муниципальное образование, муниципальная реформа, укрупнение, дотации, муниципальное управление, бюджетирование, укрупнение муниципальных образований, муниципальное деление, ФЗ-131, местное самоуправление, критерии объединения муниципалитетов.

PRACTICES OF ENLARGEMENT OF MUNICIPAL FORMATIONS: ENLARGEMENT PROCESSES EFFECTIVENESS CRITERIA

Arsenova Elena,

*candidate of economics, professor, dean of the "Management"
faculty of "Financial University under the Government of the Russian Federation"*

Vorobyeva Elizaveta,

*a 4th grade student of the "Public and Municipal Administration"
faculty of "Financial University under the Government of the Russian Federation"*

Tarasov Ivan,

*a 4th grade student of the "Public and Municipal Administration"
faculty of "Financial University under the Government of the Russian Federation"*

Shapovalenko Eugene,

*a 4th grade student of the "Public and Municipal Administration"
faculty of "Financial University under the Government of the Russian Federation"*

Abstract: Enlargement as an instrument of municipal entities reorganization, which is meant to increase the efficiency of local government bodies' activities.

Keywords: Enlargement, municipal entities, municipal reform, transfer payments, municipal administration, budgeting, municipal formations enlargement, territory division, Federal law №-131, local government bodies, criteria of mergers of municipal formations.

Вопросы территориально-бюджетной организации и эффективной деятельности публичной власти в Российской Федерации, в том числе и на уровне местного самоуправления, в последнее десятилетие относятся к наиболее сложным и спорным. Именно на местном уровне решаются вопросы и проблемы, максимально приближенные к населению конкретной территории, поэтому достижение эффективного уровня функционирования муниципальных образований стало одной из основных задач современной России.

Одной из целей муниципальной реформы, начатой в 2000-х годах, было дробление муниципалитетов на менее крупные для повышения их политической контролируемости. Контролируемость обеспечивалась тем, что небольшие муниципальные образования не обладали достаточными финансовыми ресурсами для проведения полностью самостоятельной политики.

Но, по мнению ряда экспертов, реформа преследовала цель сближения власти с населением России. На тот момент на преобладающей части территории страны местное самоуправление осуществлялось в крупных территориальных единицах - сельских округах и административных районах. Сближение с народом потребовало уменьшения территориального уровня до конкретных поселений, так называемых «мест компактного проживания людей». Таким образом, власть получила непосредственный доступ к населению, проживающему на определенной ограниченной территории с общими интересами и единым экономическим пространством.

Можно утверждать, что органы местного управления в тот момент, за счет более компактного территориального размещения, приняли на себя ключевые функции по непосредственному обеспечению жизнедеятельности населения: ЖКХ, благоустройство территории, транспортное обслуживание, автодорожное хозяйство и т.д.

Следующим этапом реформы было появление районного уровня местного самоуправления, обусловленного невозможностью на поселенческом уровне решать все проблемы, охватывающие уже вопросы межпоселенческого уровня.

Так сформировалась двухуровневая модель местного самоуправления. Однако переустройство сложившейся системы местного управления и искусственное разделение системы государственного управления на уровне района и объединения мелких муниципальных образований обозначило ряд крупных проблем, в частности, ответственность за решения важнейших социальных проблем при отсутствии реальной финансово-экономической базы, что обозначило неэффективность данной структуры¹.

Для определения критериев целесообразности объединения мы рассмотрели ряд субъектов, среди которых наиболее подробно провели анализ Владимирской и Оренбургской областей. В этих областях укрупнение муниципалитетов либо было произведено, либо по ряду причин является невозможным. Соответственно, на основе анализа данных официальной статистики по названным выше регионам, мы постарались выявить базовые критерии, которые позволили бы оценить, объединение каких муниципальных образований даст наибольший положительный эффект.

На основании существующего административно-территориального деления во Владимирской области образованы и действуют 127 муниципальных образований. В состав муниципального образования Вязниковский район входят 7 муниципальных образований: три городских поселения и четыре сельских поселения. В администрациях этих поселений работают 97 муниципальных служащих, расходы на содержание которых в год составляют 38,4 млн руб.²

Численность населения района – 78932 человека. Численность населения в муниципальных образованиях колеблется от 45793 человек в МО город Вязники до 1723 человек в МО Сарьевское.³

Формировавшаяся муниципальная система не учитывала региональную и местную специфику, прежде всего особенности размещения народного хозяйства и расселения людей. При этом не учитывались такие важные показатели, как экономическая обоснованность, исторически сложившиеся отношения, привязанность населения к социально значимым объектам и сложившаяся система управления коммунальным хозяйством. В районе, который создан из бывших Никологорского и Вязниковского районов, южная часть района исторически и фактически ориентирована на поселок Никологоры. Здесь действуют единые управляющие компании, один водоканал, единая система здравоохранения с центром в Никологорской районной больнице, единая образовательная система с центром в Никологорской средней школе, имеющей 4 автобуса для подвоза детей, работает единая школа искусств. Транспортная инфраструктура организована так, что из любого населенного пункта жители этой территории могут приехать в Никологоры в прямом сообщении.⁴

Аналогичная ситуация для муниципальных образований поселок Мстера и сельское поселение Сарьевское.

¹ *Бутова Т.В., Пухова М.М., Шукин И.А.* Проблемы и перспективы становления межмуниципального сотрудничества в России. Управленческие науки. 2013. №3(8). С. 4-15

² Официальный сайт органов местного самоуправления муниципального образования Вязниковский район // <http://adm-vyaz.ru/sprav/>

³ «Владимирская область» / База данных показателей муниципальных образований / Федеральная служба государственной статистики <http://www.gks.ru/dbscripts/munst/munst17/DBInet.cgi>

⁴ *Лопухов В.В.*, глава Вязниковского района, заместитель председателя Палаты муниципальных районов ассоциации, Ассоциация «Совет муниципальных образований Владимирской области» - Вестник №6

Весь промышленный потенциал также сосредоточен в центрах городских поселений, за исключением небольшого количества объектов малого бизнеса.

В то же время, к примеру, в муниципальном образовании поселок Мстера затраты на содержание аппарата составляют 3,5 млн руб. при собственных налоговых и неналоговых доходах 8,7 млн руб.

Проанализированные в ходе исследования данные показали, что сельские поселения финансово полностью зависят от вышестоящих уровней бюджетной системы, то есть дотация, получаемая сельскими муниципальными образованиями, направляется не только на финансирование полномочий сельских поселений, но и на содержание их органов управления.

В результате того, что расходы на содержание органов власти в сельских поселениях составляют значительную часть в расходной части их доходов, норматив расходов на их содержание очень высок и составляет:

- по Октябрьскому муниципальному образованию 22%,
- по Сарыевскому и Степанцевскому образованиям – по 32%,
- по бюджету Вязниковского района этот норматив составляет 4,6% от расходной части.¹

Исходя из приведенного анализа, в районе рассматривается вопрос преобразования (укрупнения) муниципальных образований в виде присоединения.

Руководителям небольших поселений Светлогорского района Оренбургской области с каждым годом становится все сложнее исполнять возложенные на них обязанности по содержанию и, главное, развитию сельских территорий. Это связано, в первую очередь, с тем, что: на них нет производств, значит, и крупные налоги в бюджет не поступают, а дотации из бюджетов разных уровней не позволяют полноценно решать социально-экономические задачи, стоящие перед муниципалитетом.

Выход областные власти видят в развитии территорий через их укрупнение: экономически успешные муниципалитеты способны выступить локомотивами территориального развития. Полагается, что объединение позволит привлечь квалифицированные кадры во вновь образованные центры, появится наконец возможность более эффективно решать накопившиеся проблемы.

При укрупнении сократятся средства на управление (большая часть – около 70-80% бюджетов поселений сегодня идет на содержание аппаратов администраций²), и освободившиеся средства можно будет направить на выполнение актуальных задач. Кроме того, объединение позволит сэкономить расходы на проведение выборов.

Также у укрупненного поселения при увеличении доходной части бюджета появится возможность участвовать в различных федеральных и областных программах (сейчас данная опция является недоступной в связи с тем, что отсутствуют средства на софинансирование), которые привлекут дополнительные денежные средства в территорию.

Реформа предполагает ряд плюсов. А главным итогом должно стать благополучное будущее муниципалитета.

Тем не менее, по мнению руководителей администраций, в имеющихся реалиях проводить такую реформу затруднительно. Слишком большие расстояния в районе. Если рассматривать бюджетный аспект, то также имеется ряд ограничений. Ведь район является дотационным, и в принципе нет сильных и слабых муниципалитетов.

Если допустить, что все же поступит предложение объединить Целинное сельское поселение, более благополучное в финансовом плане, со Степным, то жители Целинного не согласятся расходовать средства на содержание соседской инфраструктуры.

Проблема в том, что в районе нет муниципалитетов, которые могли бы служить теми самыми локомотивами. Бюджет невелик – около 2 млн руб., из которых своих всего около 150 тысяч. Отсутствие финансовых возможностей не позволяет разрабатывать собственные программы, принимать участие в федеральных или областных, требующих софинансирования.³

На данный момент 70% налогов, собираемых на территории РФ, зачисляются в федеральный бюджет. Потом они обратным потоком возвращаются муниципалитетам в виде трансфертов. В этой связи не наблюдается экономическая целесообразность объединения трех-четырех дотационных структур. В совокупности им вернутся те же налоги в том же объеме. И полагать, что на укрупненные поселения вдруг польется денежный дождь, наверное, наивно: если финансов нет сегодня, откуда им взяться завтра?

¹ Рагулина Ю.В. Сетевой принцип организации промышленного производства в экономике знаний // Проблемы экономики. 2009. №1. С. 53-54

² Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по Оренбургской области / [http://www.gks.ru/scripts/db_inet2/passport/munr.aspx?base=munst53]

³ Там же.

Но необходимо отметить, что только при наличии эффективной экономики и хороших управленцев поселения могли бы работать результативно, с перспективой на развитие. И в данном аспекте реформирование путем объединения является более актуальным, так как вряд ли получится найти свыше 600 хороших менеджеров для руководства имеющимися на настоящее время в регионе муниципалитетами.

Для определения наиболее перспективных укрупнений муниципальных образований необходимо оценить текущую социально-экономическую ситуацию в объединяемых муниципалитетах и определить потенциал их развития. В данном контексте критерии – это выражение факторов и предпосылок для объединения с точки зрения взаимовыгодности и достижения эффекта синергии.

Основной целью комплексной оценки целесообразности укрупнения муниципальных образований является определение возможности достижения стратегических целей и решения текущих задач социально-экономического развития отдельными муниципалитетами самостоятельно. Если использования собственных резервов и источников экономического роста не достаточно для достижения адекватных социальных и экономических результатов, то необходимо рассмотрение такого инструмента регионального развития, как изменение муниципального деления.

Для выявления «кандидатов» на объединение нами была разработана базовая система количественных и качественных критериев, позволяющая провести первичный анализ муниципальных образований с точки зрения возможностей к укрупнению.

Базовые принципы оценки уровня социально-экономического развития муниципального образования

При оценке уровня социально-экономического развития муниципального образования учитываются следующие основные принципы:

- комплексность оценки, обеспечивающая учет важнейших составляющих уровня социально-экономического развития муниципального образования;
- достижение максимальной информативности результатов оценки уровня развития муниципального образования, обеспечивающей возможность принятия адекватных решений на муниципальном, региональном и федеральном уровнях управления;
- достоверность исходных данных при выборе базовых показателей развития муниципального образования и их обеспеченность информационными ресурсами Росстата в области муниципальной статистики.

Для выявления перспектив укрупнения муниципального образования необходимо оценить его текущее социально-экономическое положение.

Отсутствие единой, обобщенной, теоретически и методически проработанной системы оценки социально-экономического состояния муниципального образования и потенциала его развития снижает возможности по принятию эффективных управленческих решений в сфере объединений муниципалитетов.

Поиск приводит к потребности формирования стройной системы критериев оценки целесообразности укрупнения муниципальных образований.

Для достижения поставленной цели нами разработан базовый комплекс критериев оценки муниципального образования.

Рассмотрев существующую систему показателей, собираемых и рассчитываемых органами государственной статистики, мы пришли к выводу, что набор показателей недостаточен, так как не всегда позволяет оценить эффективность расходования бюджетных средств в муниципальном образовании, оценить удовлетворенность жителей города уровнем государственных и муниципальных услуг.

В процессе исследования муниципальных образований мы использовали материалы, подготовленные экспертами Владимирской области, а также наш анализ субъектов, в результате чего были определены показатели, которые могут послужить критериями оценки целесообразности укрупнения.¹ Мы выявили, что данная группа показателей не исчерпывающа и сочли нужным добавить некоторые другие показатели, чтобы получить наиболее информативные критерии оценки:

1. Налоговые и неналоговые доходы, руб. Отражает входящие финансовые потоки муниципального образования.

2. Доля собственных доходов в доходной части бюджета, %.

3. Расходы по содержанию органов местного самоуправления (без средств федерального бюджета), руб. Позволит соотнести доходы бюджета МО с расходами на органы управления из его же «копилки».

4. Среднедушевая бюджетная обеспеченность (уровень расходов бюджета в расчете на 1 жителя), руб.

5. Доля расходов на содержание органов местного самоуправления в объеме налоговых и неналоговых доходов, %.

6. Доля расходов на содержание органов местного самоуправления в объеме налоговых и неналоговых доходов и дотаций, %.

¹ Ассоциация «Совет муниципальных образований Владимирской области» / Вестник №6 [<http://www.amovo.ru/docs/V.6.pdf>]

7. Расходы на содержание органов местного самоуправления в расчете на 1 жителя, руб.
8. Количество работников местной администрации, чел.
9. Количество работников местной администрации на 1000 населения, чел.
10. Уровень зарегистрированной безработицы в муниципальном образовании, %.
11. Уровень оплаты труда, руб.
12. Численность жителей, чел.
13. Протяженность территории муниципального образования, км..
14. Площадь муниципального образования, км.

Функциональная среда

В рамках данной статьи, мы предлагаем рассмотреть элементы функциональной среды как качественные критерии реформы муниципального деления. Если укрупнение муниципального образования позволит повысить эффективность функциональной среды и ее элементов, то такое укрупнение справедливо назвать целесообразным.

Значение функциональной среды

Забота об услугах для населения является основой существования муниципалитета. Сохранение предлагаемого спектра услуг может быть обеспечено здоровой муниципальной экономикой, условиями существования и развития которой, в свою очередь, являются жизнеспособность и функциональность самого муниципалитета. Сохранение жизнеспособного и функционального муниципалитета предполагает наращивание межмуниципального сотрудничества, партнерства с объединениями и предприятиями, а также участие жителей муниципалитета в его жизни и развитии услуг.

Сильные стороны местной экономики сегодня нередко зависят от развития расположенных за пределами муниципальных границ предприятий и их конкурентоспособности, но в не меньшей степени они определяются возможностями муниципалитетов по повышению уровня занятости и профессионализма специалистов, а также по созданию и поддержанию инновационной атмосферы роста. Именно муниципалитет является центральным сетеобразующим элементом, инициирующим развитие совместно с местными предприятиями и иными участниками.

Местная инфраструктура и сфера проживания являются наиважнейшими с точки зрения жизнеспособности муниципалитета. Местные услуги предполагают наличие подходящих помещений и их поддержание в порядке, принятие новых синергетических решений между частными и бюджетными организациями, а также обеспечение действующими транспортными и информационными связями в совокупности с созданием атмосферы устойчивого развития. Достижение данных целей невозможно без действующих и действенных структур управления и системы предоставления услуг.

Составные части жизнеспособного и эффективного муниципалитета и необходимость в измерении функциональной среды

Результативно работающее муниципальное образование не может обойтись без эффективной функциональной среды. Частями функционального муниципалитета являются управление и организация, занятость и трудовые ресурсы, экономика и персонал, общественная организация и окружающая среда, услуги и клиенты.

Управление

Не секрет, что сегодня в некоторых небольших населенных пунктах нет возможности обеспечить органы местного самоуправления квалифицированными кадрами. Особенно в маленьких сельских поселениях не хватает специалистов для выполнения тех или иных функций. В конечном итоге нехватка профессиональных управленцев сказывается на качестве жизни местного населения: та сфера, где нет специалиста, плохо развивается. Причем эта проблема ощущается и в самом бюджетном процессе. Для того, чтобы грамотно управлять доходами и расходами, нужен специальный контролирующий орган. Если его создавать в каждом существующем сегодня муниципалитете, то административный аппарат невероятно разрастается. В связи с этим процесс укрупнения МО становится особенно важным. Он позволит надлежащим образом укомплектовать управленческий аппарат. В муниципалитете пробела быть не должно, поскольку это как раз то властное звено, которое непосредственно работает с населением.

- Профессиональное управление муниципалитетом. Актуальное взаимодействие.
- Открытость управления.
- Публичность и информирование.
- Имидж и привлекательность.

Организация и инфраструктура

Комплексное развитие всей территории включает в себя управление общественной структурой, качественные услуги, предоставляемые государственным и частным секторами, комфортную среду проживания. Эффективная муниципальная организация предполагает отремонтированные помещения и их последующее содержание в порядке, новые синергетические решения во взаимодействии между частным и государственным секторами, наличие транспортных и информационных сетей, соблюдение принципов устойчивого развития. Региональное сотрудничество включает в себя вопросы, связанные с общественной организацией и окружающей средой. Их рациональное развитие обычно выходит за рамки отдельных муниципалитетов. В конечном итоге муниципальные границы не столь важны для жителей, привлекательность рождается из других вещей: доступность услуг, их близость к дороге на работу, транспортным магистралям и т. д.

С точки зрения организации муниципального сообщества и окружающей среды факторы успеха жизнеспособного и эффективно работающего муниципалитета таковы:

- устойчивые решения в области общественной организации;
- жизнеспособность центров;
- степень урбанизации и плотность заселения;
- комфортность среды обитания;
- физическая, социальная и психическая безопасность;
- условия для общественного и частного транспорта;
- физическая инфраструктура.

Изменение функциональной среды в растущих центрах, дифференциация регионов и муниципалитетов вызывает необходимость в проведении целенаправленной и перспективной политики планирования сообщества и землепользования для обеспечения потребностей в инвестировании в участки и услуги. По причине внутренней миграции населения организация сообщества переживает уплотнение, и приток населения наблюдается в основном в растущих центрах. Растет разница между состоянием экономики различных муниципальных образований. Структура населения пребывает в балансе только в регионах с растущим числом жителей. Миграция, удаленность мест работы и необходимость в наращивании межмуниципального сотрудничества снижают значимость муниципальных границ.

Занятость и трудовые ресурсы

В соответствии с изначальной идеей местного самоуправления оно должно способствовать повышению уровня благополучия и пригодности для проживания своего региона. Пригодность для проживания выражается в рабочих местах и хорошем жилье, в работающих государственных и частных предприятиях, в возможности получения услуг, культурного и спортивного досуга. Существенным является также способность выявлять и понимать предлагаемые функциональной средой возможности и сильные стороны.

Муниципалитет играет значительную роль в создании многообразных возможностей для занятости населения, в планировании и в поддержании духа инноваций. Муниципалитет сосредоточивает в себе сети взаимодействия, инициирует прогресс совместно с местными предприятиями и иными организациями. Специализация становится все более важным элементом поддержания региональной конкурентоспособности. Имеет смысл превращать сферы занятости в мощные отрасли, позволяющие достигнуть успеха на национальной и международной конкурентной арене.

На местном уровне в осуществление политики занятости включаются региональные компании, муниципальные объединения, центры развития, действующие на основе различных ассоциаций. Сетевой принцип приобретает все большее значение, поэтому политика занятости должна ориентироваться на более гибкие формы работы, предлагая территориям, находящимся на разных стадиях развития, проблемно ориентированные и индивидуальные решения.

С точки зрения занятости и трудовых ресурсов факторы успешности жизнеспособного и функционального муниципалитета таковы:

- территориальная занятость населения;
- вектор развития начального производства, промышленности и услуг;
- самодостаточность в обеспечении рабочими местами;
- растущие отрасли и предпринимательство;
- доступность рабочей силы;
- совмещение умений и спроса;
- эффективность работы дополняющих и замещающих предприятий сферы услуг;
- экономический вклад муниципалитета, функциональная среда предприятий.

Услуги и клиенты

Муниципалитет отвечает за организацию социального обеспечения, системы здравоохранения, образовательных услуг и обеспечивает эффективность осуществления всего вышперечисленного. В быстро меняющемся обществе обеспечение жителей всем спектром услуг требует прогнозирования и последовательности в работе. Особенно вследствие начатых преобразований в региональном устройстве одни регионы растут, тогда как другие испытывают отток жителей. Также изменяется возрастная структура населения муниципалитетов. В таких условиях обеспечение равенности всех граждан, доступность общественных услуг и их качество представляются особенно важными.

Повышение производительности и снижение расходов являются важными для удовлетворения потребности в услугах. С позиции будущего требуется все более активное участие в сотрудничестве, а также умение выступать потребителем услуг. Целесообразное использование новых видов производства способствует обнаружению правильных решений. Наряду с постоянным развитием собственного производства хорошие результаты достигаются путем наращивания взаимодействия с предприятиями, организациями и другими муниципалитетами. С позиции услуг и клиентов факторы успешности жизнеспособности и функциональности муниципалитета таковы:

- структура населения и связанные с этим изменения факторов спроса;
- доступность и качество дошкольного, общего, полного среднего обучения, начального профессионального образования, ухода за пожилыми, библиотечных и досуговых услуг, услуг системы социального обеспечения и здравоохранения и других;
- эффективное использование средств, структура финансирования, предоставления услуг и новые формы производства, а также доступность частных услуг.

Экономическая обоснованность

Экономическая обоснованность определяет объем налоговой базы и перспективы развития территории, ее инвестиционную привлекательность.

В настоящее время многие сельские поселения – это не более чем «тень» по-настоящему народной местной власти. В результате всю работу по жизнеобеспечению территорий выполняют районные и региональные администрации. А это укрепляет иждивенческие настроения населения, не позволяя сложиться подлинному самоуправлению. Дело не в том, что поселениям передано мало налогов, а в том, что система поселений создавалась без привязки к налогооблагаемой базе и центрам экономической жизни. С чего брать налоги, если в поселении не ведется хозяйство или это хозяйство экономически незначительно? Какие задачи решит такое поселение?

Основой обновленной концепции местного самоуправления должен стать принцип экономической обоснованности. Иначе говоря, муниципальные образования могут существовать там, где имеются центры хозяйствования: промышленные, транспортно-логистические центры, сельхозпредприятия, зоны перспективного развития, причем с тем расчетом, чтобы была привязка к соответствующему локальному рынку.

Принцип экономической обоснованности подразумевает рассмотрение следующих качественных показателей:

- достаточный объем налоговой базы;
- инвестиционная привлекательность и инвестиционный потенциал;
- наличие хозяйственных, промышленных, транспортно-логистических центров.

Таким образом, в обновленной концепции местного самоуправления должны присутствовать следующие основные составляющие:

- экономически и социально эффективное структурирование пространства в сельской местности, позволяющее реализовать государственные программы модернизации, и целенаправленное превращение городов в центры модернизации, развития и пространственного освоения;
- рациональное распределение финансовых потоков между уровнями бюджетов;
- отсутствие децентрализации власти, влекущей за собой «распыление» ответственностей и неэффективность в принятии управленческих решений;
- оптимальная структура управления муниципальными образованиями, позволяющая избежать чрезмерно высоких расходов на содержание административного аппарата.

Выдвигая практические рекомендации касательно процессов объединения муниципальных образований, мы присоединяемся к мнению исследователей из Института приоритетных региональных проектов и предлагаем:

- Закрепить в законодательстве о местном самоуправлении, экономическом планировании, в бюджетном и налоговом законодательствах городскую муниципальную автономию (самоуправле-

ние), а также статус города как центра модернизации и развития; определить критерии отнесения городов к соответствующему статусу.

- Сохранить сельские и городские поселения как институты местного самоуправления (со своими избираемыми органами, бюджетом, имуществом, статусной самостоятельностью и т.д.) там, где реально существуют центры экономической жизни — центры хозяйствования, транспортно-логистические центры и т.д.
- Территории, где нет самостоятельных экономических центров и где сельское население в основном занято в городах (или не занято), включить в муниципальные округа, привязанные к налогооблагаемой базе. Такие округа можно формировать на базе существующих районов. В бывших поселениях создать «делегации» окружной власти. В принципе, в отдельных случаях на территории округа можно сохранять несколько поселений — в зависимости от управленческих, политических, экономических и иных реалий.

ИСТОЧНИКИ:

1. «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» (закон о МСУ) от 06.10.2003 №131-ФЗ
http://www.consultant.ru/popular/selfgovernment/57_2.html
2. Российская экономика в 2010 году. Тенденции и перспективы. (Выпуск 32) / под ред. С. Синельников – Мурылев (и др.) – М.: Институт Гайдара, 2011, 592 с.
<http://www.iep.ru/files/text/trends/2010/book.pdf>
3. Шаха, А. Управление на местном уровне в индустриально развитых странах / Шаха А. - М.: Весь Мир, 2010. — 416 с.
<http://booksshare.net/index.php?id1=4&category=politology&author=shaha-a&book=2010&page=126>
4. Объединение муниципальных образований: опыт Финляндии и основы российского законодательства / под общей редакцией Владимира Скоробогатова, Ивана Макарова; пер. с финского Е.Богданова. – СПб, ИПК «Вести», 2011, 128 с.
5. Бутова Т.В., Пухова М.М., Щукин И.А. Проблемы и перспективы становления межмуниципального сотрудничества в России. Управленческие науки. 2013. №3(8). С. 4-15.
6. Рагулина Ю.В. Сетевой принцип организации промышленного производства в экономике знаний // Проблемы экономики. 2009. №1. С. 53-54
7. Стрижкина, И.В. Общероссийская тенденция укрупнения муниципальных образований в условиях реформирования местного самоуправления // Научные ведомости Белгородского государственного университета. Серия: История. Политология. Экономика. Информатика. 2010. №7 (78) Выпуск 14/1
<http://cyberleninka.ru/article/n/obscherossiyskaya-tendentsiya-ukrupneniya-munitsipalnyh-obrazovaniy-v-usloviyah-reformirovaniya-mestnogo-samoupravleniya>
8. Владимирская область / База данных показателей муниципальных образований / Федеральная служба государственной статистики
<http://www.gks.ru/dbscripts/munst/munst17/DBInet.cgi>
9. Бурдакова, Т. Муниципалитеты могут укрупнить [Электронный ресурс] / Т. Бурдакова // Областная газета. – 10.08.2012.
<http://www.oblgazeta.ru/politics/1669/>
10. Богатенкова, Т. Укрупнение муниципалитетов: за или против? [Электронный ресурс] / Т. Богатенкова // Степные огни - 07.2012.
<http://stepnie-ogni.ru/?p=8347>
11. Укрупнение муниципальных образований [Электронный ресурс] // Ассоциация «Совет муниципальных образований Владимирской области» - октябрь 2012 г. «Вестник» №6
<http://www.amovo.ru/docs/V.6.pdf>
12. Укрупнение муниципальных образований: первые итоги и уроки [Электронный ресурс] / Институт приоритетных региональных проектов
<http://www.interregional.ru/policy/ukrupnenie>
13. Слияние и поглощение [Электронный ресурс] / журнал «Пригород» - 02.11.2012.
<http://www.vprigorode.ru/news/detail.php?ID=36445>
14. Объединение муниципальных образований или рейдерство властных структур? [Электронный ресурс] / Олег Михеев – 05.2012.
<http://www.oleg-mikheev.ru/info/publication/7593>

15. Первый шаг к объединению поселений – общественные слушания [Электронный ресурс] / Интервью с К.Н. Патраевым, Ленинградское областное информационное агентство – 11.2012.
<http://www.lenoblinform.ru/news/pervyj-shag-k-obedineniyu-poselenij-obshestvennye.html>
16. Нужно ли муниципальным образованиям объединяться? [Электронный ресурс] / Ленинградское областное информационное агентство – 07.2012.
<http://www.lenoblinform.ru/news/nuzhno-li-municipalnym-obrazovaniyam-obedinyatsya.html>
17. Укрупнение муниципальных образований: целесообразность и экономический эффект [Электронный ресурс] / Региональное обозрение
<http://kommunar.melenky.ru/2012/10/05/04.pdf>

REFERENCES:

1. “About the general principles of the organization of local government authorities in the Russian Federation” (the law on MSU) of 06.10.2003 N 131-FZ
http://www.consultant.ru/popular/selfgovernment/57_2.html
2. The Russian economy in 2010. Tendencies and prospects. (Release 32) / under the editorship of S. Sinelnikov – Murylev (etc.) – М.: Gaidar’s institute, 2011, 592 pages
<http://www.iep.ru/files/text/trends/2010/book.pdf>
3. *Shaha. A.* Management at local level in industrialized countries / Shaha A. - М.: Whole world, 2010. — 416 p.
<http://booksshare.net/index.php?id1=4&category=politology&author=shaha-a&book=2010&page=126>
4. Association of municipalities: experience of Finland and basis of the Russian legislation / under Vladimir Skorobogatov, Ivan Makarov’s general edition; translated from the finnish E.Bogdanov. – SPb, ИПК “Vesti”, 2011, 128 pages.
5. *Butova T.V., Pukhova M. M., Schukin I.A.* Problems and prospects of formation of intermunicipal cooperation in Russia. Administrative sciences. 2013. No. 3(8). Page 4-15.
6. *Ragulina Y.V.* The network principle of the industrial production organization in the economy of knowledge // Problems of economy. 2009. No. 1. Page 53-54
7. *Strizhkina, I.V.* Obshcherossiyskaya Tendency of integration of municipalities in the conditions of reformation of local government bodies//Scientific sheets of the Belgorod state university. Series: History. Political science. Economy. Informatics. 2010 . No. 7 (78) Release 14/1
<http://cyberleninka.ru/article/n/obscherossiyskaya-tendentsiya-ukrupneniya-munitsipalnyh-obrazovaniy-v-usloviyah-reformirovaniya-mestnogo-samoupravleniya>
8. Vladimir region / Database of indicators municipalities / Federal State Statistics Service
<http://www.gks.ru/dbscripts/munst/munst17/DBInet.cgi>
9. *Burdakova, T.* Municipalities can integrate [An electronic resource] / T. Burdakov//the Regional newspaper. – 10.08.2012.
<http://www.oblgazeta.ru/politics/1669/>
10. *Bogatenkova, T.* Integration of municipalities: for or against? [An electronic resource] / T. Bogatenkova// Steppe fires - 07.2012.
<http://stepnie-ogni.ru/?p=8347>
11. Integration of municipalities [Electronic resource]//Association “Council of municipalities of the Vladimir region. “ - October, 2012. “Messenger” No. 6
<http://www.amovo.ru/docs/V.6.pdf>
12. Integration of municipalities: first results and lessons [Electronic resource] / Institute of priority regional projects
<http://www.interregional.ru/policy/ukrupnenie>
13. Merge and absorption [Electronic resource] / the Prigorod magazine - 02.11.2012.
<http://www.vprigorode.ru/news/detail.php?ID=36445>
14. Association of municipalities or raiding of power structures? [An electronic resource] / Oleg Mikheyev – 05.2012.
<http://www.oleg-mikheev.ru/info/publication/7593>
15. The first step to association of settlements – public hearings [An electronic resource] / Interview to K.N. Patrayev, the Leningrad regional news agency – 11.2012.
<http://www.lenoblinform.ru/news/pervyj-shag-k-obedineniyu-poselenij-obshestvennye.html>
16. Whether municipalities need to unite? [An electronic resource] / the Leningrad regional news agency – 07.2012.
<http://www.lenoblinform.ru/news/nuzhno-li-municipalnym-obrazovaniyam-obedinyatsya.html>
17. Integration of municipalities: expediency and economic effect [Electronic resource] / Regional review
<http://kommunar.melenky.ru/2012/10/05/04.pdf>

ИСТОРИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ УПРАВЛЕНИЯ ПРОСТРАНСТВЕННОЙ ИНТЕГРАЦИЕЙ ТЕРРИТОРИЙ ГОРОДА МОСКВЫ

Петрова Ю.И.,

*кандидат экономических наук, профессор, заместитель декана
Международного экономического факультета*

ФГОБУ ВПО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации»

Плотицына Л.А.,

*доктор экономических наук, профессор, заместитель заведующего кафедрой
«Государственное и муниципальное управление»*

ФГОБУ ВПО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации»

Воробьева Е.С.,

студентка факультета «Государственное и муниципальное управление»

ФГОБУ ВПО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации»

Аннотация: В работе рассматривается исторический аспект управления интеграцией территорий г. Москвы в период с конца XV века - начала XXI века. Выделены основные особенности управления пространственной интеграцией.

Ключевые слова: интеграция, пространственная интеграция, территориальная интеграция, история интеграции территорий Москвы, административное деление.

HISTORICAL ASPECTS OF MANAGEMENT OF MOSCOW STATE INTEGRATION

Petrova Julia,

*Candidate of Economic Sciences, professor, deputy dean of the International economics department
of "Financial University under the Government of the Russian Federation"*

Plotitsyna Lyubov,

*Doctor of Economics, professor, assistant manager "Public and Municipal Administration"
of "Financial University under the Government of the Russian Federation"*

Vorobyeva Elizaveta,

*a student of faculty "Public and municipal administration"
of «Financial University under the Government of the Russian Federation»*

Summary: In the work the historical aspect of integration management of Moscow city territories during the period from the end of the XV century to the beginning of the XXI century has been analyzed. The main features of territory integration management have been marked out.

Keywords: integration, spatial integration, territorial integration, history of integration of territories of Moscow, administrative division.

Под интеграцией принято понимать «процесс нарастания тесноты связей между объектами», от латинского «integration» - восстановление, восполнение некоего единства.

Интеграция – процесс, или действие, имеющий своим результатом целостность, объединение, соединение, восстановление единства; сторона процесса развития, связанная с объединением в целое ранее разнородных частей и элементов¹.

Следует согласиться с мнением проф. Ильиной И.Н. в том, что в пространственном развитии современной России интеграционный подход актуализирован, прежде всего, сменой модели моноцентричной административно-территориальной структуры страны, формированием системы

¹ *Бутова Т.В., Беляева И.Ю., Кухтин П.В., Левов А.А. и др. Организация территории муниципальных образований. Коллективная монография. М.: Издатель Степаненко, 2012 г.*

национальных проектов и концепций межрегиональной интеграции. По мнению проф. Зотова В.Б., управление пространственной интеграцией территорий агломерации позволяет достичь высоких экономических результатов за счет объединения в единый комплекс рассредоточенных промышленных центров, обеспечить рациональное их размещение по отношению к жилым районам, что будет способствовать улучшению социальных показателей жизнедеятельности населения, таких как, уровень и качество жизни, условия труда. Кроме того, городская агломерация, имеющая значительно более широкие возможности развития, – это среда, обладающая благоприятными для интеграционных процессов свойствами.¹

Однако следует отметить, что расширение границ столицы Российской Федерации приобрело новую интегративную форму, связанную с декларированием полицентричного вектора развития Москвы, в то время как ранее интеграция происходила по классической радиально-кольцевой схеме. Европейские города, возникшие из крепостей, как и столица России - Москва, развивались, вбирая в свои территории близлежащие окраины. Как утверждает Никандров Ф.В., главная проблема таких городов в том, что они изолируют сами себя². Это утверждение справедливо в современных условиях, так как достаточно логично укрепившаяся схема развития городов-крепостей древности, основанная на компактной кольцевой схеме, нежизнеспособна в современных условиях, когда имеет место рост плотности застройки и увеличение потребности в транспортном сообщении.

Интеграционные процессы присущи большинству крупнейших городов и агломераций. Они — естественный результат территориального саморазвития. Как утверждают эксперты, два процесса, совмещаясь, формируют вектор интеграции. Первый стимулируется городом-центром, заинтересованным в развитии спутников как средстве решения своих проблем (вынос части производств, создание объектов транспортной и коммунально-хозяйственной инфраструктуры, развитие рекреационных баз и т. д.). Второй осуществляется усилиями внешних субъектов — министерствами, фирмами, промышленно-финансовыми группами, стремящимися использовать для размещения подведомственных им объектов благоприятные условия окружающей город-центр территории³. Таким образом, действуют два начала — территориальное (исходящее от города) и отраслевое. Первому присущ комплексный подход при устройстве территории. Второй преследует, прежде всего, отраслевую выгоду, недостаточно учитывая территориальные интересы. Так, в СССР интегрирование территорий крупнейших городов-центров и периферийных городов и районов осуществлялось по принципу удобного объединения групп производств (создающих связанные цепочки добавленной стоимости) и размещения вблизи центров производства необходимых трудовых ресурсов. Например, функциональная организация экономики Ленинграда в полной мере копировалась в каждом из его городов-спутников с учетом изменения масштабов и административной субординации. Основной связывающей инфраструктурой являлась железная дорога, ориентированная, прежде всего, на перевозки грузов⁴.

Вместе с тем, по утверждению проф. Сухарева О.С. механизмы управления интеграционным развитием современных крупных городских территорий лежат главным образом в сфере инфраструктурного развития территорий и институциональной обустроенности основных рынков⁵. Однако ввиду сложности реализации крупных межрегиональных/межмуниципальных инфраструктурных проектов и проблем поддержания единого правового и регулятивного пространства в РФ необходимо решать и целый комплекс вопросов административного характера, такие как конфигурация границ новых регионов и перспективы их объединения, разграничение полномочий и механизмы совместной реализации инфраструктурных проектов на территории нескольких субъектов федерации и т. п.

Общее понимание интеграции связывают с описанием состояния: целый, единый, нераздельный, а также процесса: объединение, связывание, сотрудничество. К данному термину также можно отнести такие понятия, как «кооперация», «координация» как одна из функций управления.

Границы Москвы, районы в пределах черты города неоднократно изменялись в зависимости от

¹ *Зотов В.Б.* Муниципальное управление: современные тенденции, опыт и практика// Сборник научных статей и докладов. М.: Муниципальная академия, 2013

² Здесь и далее Никандров Ф.В. Полицентричная модель развития городов// Журнал «Высотные здания» (апрель/май 2012), 24.05.2012

³ *Ланно Г.* Городские агломерации СССР-России: особенности динамики в XX веке. М.: Российское экспертное обозрение № 4-5, 2007

⁴ *Бозе Э.* Городская агломерация: старое название – новое содержание. М.: Российское экспертное обозрение № 4-5, 2007

⁵ *Сухарев О.С.* Синергетика социально-экономического развития: институциональные изменения, иерархические структуры, социальные системы и модель их эффективности (статья)// Сборник «Экономическая синергетика: синергетическое управление социально-экономическим развитием», Набережные Челны: Камская государственная инженерно-экономическая академия, 2010

роста населения, хозяйственно-экономического развития и ряда других причин. К концу XVI века расширение территорий города привело к выделению 4 крупных частей:

1. **Кремль** (окончательно сложился в 1485–1495 гг., когда были возведены новые стены) – место проживания царской семьи, митрополита со свитой, бояр и именитых людей.
2. **Китай–город** (1534–1535 гг.) – в эту часть города входили Гостиный двор, торговые ряды, посольские дома и Красная площадь. Проживали в этой части города торговые люди и послы иностранных государств.
3. **Белый город** (1585–1591 гг.) – охватывал Китай–город и Кремль, границы проходили по современному Бульварному кольцу. Данная часть города образовалась из предместий Москвы с загородными домами и садами бояр и именитых людей, также здесь размещались некоторые ремесленные слободы – Кузнецкая, Пушечная слобода и др.
4. **Земляной город** (1591–1592 гг.) – охватывал Кремль, Китай–город и Белый город, его границы проходили по Земляному валу (современному Садовому кольцу). Здесь располагались многочисленные, принадлежавшие казне, боярам и монастырям, слободы – Гончарная, Конюшенная, Патриаршая, Садовнича и другие. Несколько обособленными от Земляного города были две его части – Замоскворечье и Заяузье(между Москвой–рекой и р. Яузой). Длина границ Москвы по Земляному валу составляла 14 верст, или примерно 14,9 км.

Таким образом, в конце XVI века сложилось историческое территориальное деление Москвы. Перенос в 1713 г. столицы в город Санкт–Петербург не уменьшил значения Москвы как промышленного, торгового и культурного центра страны. Город продолжал расти и развиваться, в старых границах город уже не помещался. В 1742 г. по указу Сената границей Москвы стал Камер–Коллежский вал длиной более 32 верст, или 34,14 км. В черту города вошли Алексеевская, Басманная, Воронцовская, Дмитровская, Каменщики, Мещанская, Садовая, Спасская, Сущевская, Хамовническая и другие слободы, села Красное, Кудрино, Покровское и др. и пять ямских слобод: Дорогомиловская, Коломенская, Переяславская, Рогожская и Тверская.

В 1775 г. по указу Екатерины II был составлен прожектированный план Москвы, который действовал до 1817 г.¹ Однако в 1782 г. с приходом на место Каменного приказа, осуществлявшего до этого застройку города, Управы благочиния (полиции) с целью осуществления строительства в г. Москве, отступления от плана застройки города стали обычным явлением.

Первое административно–территориальное деление было произведено в 1782 году в целях усиления полицейского надзора. Было выделено 14 частей, которые не имели наименований и числились под номерами (см. таблицу № 1)²:

Таблица № 1.
Границы территорий города Москвы (1782 год)

№ части	Границы
1-я часть	Кремль, Китай–город, в Белом городе от р. Неглинной вправо до Москвы–реки.
2-я часть	В Белом городе от р. Неглинной влево до Москвы–реки.
3-я часть	В Земляном городе от середины Пречистенской до Никитской улицы.
4-я часть	За Земляным городом, от Москвы–реки в правую сторону до бывшего Новинского монастыря.
5-я часть	За Земляным городом, от Новинского монастыря вправо до р. Неглинной.
6-я часть	В Земляном городе от Никитской ул. вправо до р. Неглинной.
7-я часть	В Земляном городе от р. Неглинной вправо до Москвы–реки.
8-я часть	В Земляном городе от р. Неглинной до Красных ворот.
9-я часть	За Земляным городом от Красных ворот до с. Покровского, вправо до р. Яузы.
10-я часть	За р. Яузой в Земляном и за Земляным городом, от ул. Ордынской вправо до Москвы–реки.
11-я часть	За р. Яузой в Земляном и за Земляным городом.
12-я часть	За Москвой–рекой в Земляном и за Земляным городом, от ул. Ордынской влево до Москвы–реки.
13-я часть	С. Покровское с Преображенской и Семеновской слободами.
14-я часть	В Земляном городе, от Пречистенской ул. влево до Москвы–реки.

¹ Сьтин П.В. Пожар Москвы 1812 года и строительство города. 1972 г. – С. 37

²Хавский П. «Семисотлетие Москвы 1147 - 1847». М. 1847 г. С.192 - 214.

5 мая 1813 года был опубликован указ, который назывался «Высочайше утвержденное образование Комиссии для строений в Москве. С приложением штатов оной и трем кирпичным заводам».¹ При самом учреждении Комиссия для строений получила довольно многочисленный штат опытных городских архитекторов и их помощников от Управы благочиния. Комиссия строения Москвы находилась под председательством главнокомандующего и состояла из директора, советника, инспектора и других чиновников. Исполнительным органом являлась Чертежная, состоявшая из двух отделений – землемерного и архитектурного.

Прежнее административное положение существовало в Москве до 1816 г., когда город подвергся новому территориальному делению. Москва была разделена на 20 частей², каждая из которых получила собственное название (таблицу № 2).

Таблица № 2. Состав территорий города Москвы (1816 г.)

Наименование территории города	Состав территорий
Кремль и Китай-город	Городская часть
Белый город	Мясницкая часть, Тверская часть
Земляной город	Арбатская часть, Пречистенская часть, Пятницкая часть, Сретенская часть, Якиманская часть, Яузская часть
Предместья города, в черте Камер-Коллежского вала	Басманная часть, Лефортовская часть, Мещанская часть, Новинская часть, Покровская часть, Пресненская часть, Рогожская часть, Серпуховская часть, Сушевская часть, Таганская часть, Хамовническая часть

Из перечисленных частей три, входящие в предместье города (Новинская, Покровская и Таганская) были ликвидированы по указу от 12 октября 1829 г.³ Деление Москвы на 17 частей сохранялось с того дня вплоть до 1917 г.

Именным указом от 1843 г. Комиссия строений Москвы была упразднена и переданы дела в округа Главного управления – IV. В этом же году был выпущен: «План столичного города Москвы, разделенный на 50-саженные квадраты, для сочинения топографического и исторического указателя Москвы. М. 1843. Составил П.В. Хавский».⁴ Данный план с незначительными изменениями просуществовал до 1917 г.

Быстрый рост населения города, развитие промышленности и торговли привели к тому, что уже в 1915 г. был поставлен вопрос о присоединении к Москве пригородных сел: Владыкино, Воробьево, Коптево, Останкино и др., которые и были включены в черту Москвы постановлением Временного правительства от 23 мая 1917 г.⁵ Однако данный указ и последующие постановления революционного времени не были приведены в действие из-за особенностей данного времени, и лишь только к январю 1918 года было введено новое административно-территориальное деление районов Москвы.

В декабре 1918 г. был упразднен Железнодорожный район, а некоторые другие районы изменили свое название. В феврале 1920 г. Постановлением Президиума Моссовета Алексеевско-Ростокинский район был слит с Сокольническим, далее произошло объединение Бутырского, Сушевско-Марьинского и Пресненского районов в единый Пресненский район, а также образование укрупненного района Бауманский. К апрелю 1920 г. Москва была разделена уже на 7 административных районов. Данное деление было подтверждено постановлением Президиума Моссовета от 4 марта 1921 г.⁶

В 1923 году был издан проект «Большой Москвы» - фактически первый советский план реконструкции Москвы, выполненный под руководством выдающихся архитекторов И.В. Жолтовского и А.В. Щусева. Проект не был официально утвержденным документом, но на его основе началась большая работа по реконструкции и новой застройке города.

Начавшийся в 20-е годы новый рост города за счет оживления промышленности, притока населения из сельской местности, превращения пригородных сел с рабочие поселки привел к тому, что Президиум

¹ Сьтин П.В. Пожар Москвы 1812 года и строительство города. 1972 г. – С. 40

² Центральный исторический архив г. Москвы (ЦИАМ), ф. 46, оп. 8, д. 2243, л. 4 - 5 об

³ Центральный исторический архив г. Москвы (ЦИАМ), оп. 8, д. 3884, л. 9

⁴ Сьтин П.В. Пожар Москвы 1812 года и строительство города. 1972 г.

⁵ Центральный исторический архив Москвы (ЦИАМ), оп. 21, д. 3382, л. 51.

⁶ Центральный государственный архив Московской области (ЦГАМО), ф. 66, оп. 12, д. 837, л. 23, 23 об; оп. 19, д. 102, л. 72 об.

Моссовета в 1927 г. включил в черту города села: Алексеевское, Воробьевы Горы, Дубровка, Кожухово, Марфино, Нижние Лихоборы, Ростокино, Старое Коптево и т.д. Назрела необходимость разукрупнения московских районов. Постановлением Президиума Моссовета и Мособлисполкома от 1930 г. в Москве было образовано 10 новых районов.

В связи с промышленным и жилищным строительством в начале 30-х гг. продолжалось и расширение границ Москвы. С принятием в 1935 г. Генерального плана реконструкции г. Москвы (см. рис. 1) предусматривались развитие всех отраслей городского хозяйства, массовое жилищное строительство, рост промышленности и увеличение населения.



Рисунок 1.Схема планировки Москвы, Моссовет, Отдел планировки, 1935 г.¹

Генплан 1935 года стал самым радикальным по размаху строительных работ, подходу к вопросам развития города, глубине их проработки, не имевший тогда аналогов в мировой градостроительной практике. Началась перестройка города: безжалостно сносились памятники архитектуры, взрывали храмы, напрямик пробивали новые магистрали – советское правительство пыталось сделать город воплощением социалистической мечты и имперского величия. В это время был реконструирован и за-

¹Генеральный план развития Москвы – История вопроса // Комплекс градостроительной политики и строительства города Москвы [http://stroimsk.ru/o-generalnom-plane-razvitiya-moskvy]

строен центр города, в мае 1935 года была запущена первая ветка метрополитена, а в 1937 г. – канал им. Москвы, коренным образом улучшивший систему водоснабжения города и сделавший Москву крупным речным портом. Полной реализации Генплана помешало начало Великой Отечественной войны.

К началу 1940 г. население Москвы увеличилось на 1 млн чел. Некоторые районы по величине территорий и численности проживающего населения оказались очень громоздкими, в связи с чем границы ряда районов стали расширять. Таким образом, к середине 1941 г. количество административных районов города Москвы увеличилось до 25.

В 1951 г. был создан Институт Генерального плана г. Москвы (с 1966 г. – НИиПИ Генплана), который разработал десятилетний план реконструкции столицы. Это позволило на качественно новом уровне организовать и вести строительство в городе. В Москве возвели семь высоток, уникальных по тем временам как новый вид строительства и архитектуры. По этому же плану были разработаны типовые проекты массового жилищного и культурно-бытового строительства.

После принятия в мае 1957 г. Закона о совнархозах в Москве был создан Совет народного хозяйства Московского городского экономического района. Переход большого количества предприятий в непосредственное ведение Мосгорсовнархоза привел к уменьшению количества районов города до 20. Указом Верховного Совета РСФСР от 28 сентября 1957 г. были объединены ряд районов: Бауманский и Красногвардейский районы в Бауманский район; Калининский и Первомайский районы в Калининский район; Куйбышевский и Железнодорожный районы в Куйбышевский район; Пролетарский и Молотовский районы в Пролетарский район; Свердловский и Коминтерновский районы в Свердловский район.

14 марта 1958 г. Президиум Верховного Совета РСФСР Указом «О расширении черты г. Москвы» расширил площадь Москвы, присоединив к ней некоторые резервные территории. Однако данным распоряжением проблемы Москвы не были решены и уже в августе 1960 г. Указом Президиума Верховного Совета РСФСР «О расширении городской черты, изменении административно-территориального деления города Москвы и передаче в административно-хозяйственное подчинение Московскому городскому Совету депутатов трудящихся лесопаркового защитного пояса» в черту Москвы были включены города: Бабушкин, Кунцево, Люблино, Перово и Тушино, а также рабочие, дачные поселки и сельские населенные пункты Московской области, находящиеся на территории, ограниченной Московской кольцевой автомобильной дорогой.¹

В январе 1963 г. Указом Президиума Верховного Совета РСФСР населенный пункт Зеленоград был преобразован в город районного подчинения и передан в подчинение Ленинградскому районному Совету Москвы². Расширение в 1960 г. границ Москвы позволило на присоединенной территории развернуть широкое жилищное и культурно-бытовое строительство. Возникли новые крупные жилые массивы, которые смогли расселить продолжающее расти население города. Количество жителей в самом центре города стало уменьшаться, а на окраинах – расти. К концу 1960-х годов стало ясно, что радиальные районы уже не позволяют эффективно руководить городским хозяйством. Исходя из этого, Президиум Верховного Совета РСФСР изменил административно-территориальное деление Москвы, и Указом от 25 ноября 1968 г. образовал 29 новых районов, 13 из которых составили внутренний пояс города, а 16 – внешний³.

Административно-территориальное деление Москвы 1968 г. просуществовало с незначительными изменениями до 1993 г. В марте 1977 г. были изменены границы нескольких районов, а в октябре 1983 г. в состав Москвы была включена территория г. Солнцево, на которой образован район Солнцевский.⁴

В 1971 г. был разработан новый Генеральный план с расчетным сроком до 1995 года. Город имел границы в пределах МКАД и часть внешних территорий. Москва получила за счет ближнего Подмосковья лесопарковый защитный пояс – так называемые «легкие» города.

Политико – экономические изменения 1990-х годов дали новый поворот в реализации градостроительной политики г. Москвы, стали создаваться новые условия для дальнейшего развития столичного города. Правительством Москвы в 1999 году был утвержден Генеральный план развития Москвы до 2020 года. В июле 1991 г. вышло распоряжение первого мэра г. Москвы Г.Х. Попова «Об образовании административных округов в г. Москве», в соответствии с которым город был разделен на 10 административных округов (АО): Центральный административный округ, Северный административный округ, Северо-Восточный административный округ, Восточный административный округ, Юго-Восточный административный округ, Южный административный округ, Юго-Западный административный округ, Западный административный округ, Северо-Западный. В свою очередь, каждый административный

¹ Ведомости Верховного Совета РСФСР, № 30 (101) от 25 авг. 1960 г.

² Ведомости Верховного Совета РСФСР, № 3 (225) от 24 янв. 1963 г.

³ Ведомости Верховного Совета РСФСР от 28 нояб. 1968.

⁴ Центральный муниципальный архив г. Москвы (ЦМАМ), оп. 1, д. 5619, л. 281 - 285

округ был поделен на муниципальные округа, или, начиная с 1995 г. – муниципальные районы. В период 1993-1995 гг. произошел ряд объединений муниципальных округов, что привело к появлению следующих муниципальных округов: Тропарево-Никулино¹; муниципальный округ «Дорогомиловский»²; муниципальный округ «Ивановское»³; муниципальный округ «Донской»⁴; муниципальный округ «Даниловский»⁵.

5 июня 1995 г. с принятием закона «О территориальном делении города Москвы», город был разделен на 10 административных округов, в состав которых входили 128 муниципальных районов, а также 13 территориальных единиц с особым статусом (ТЕОС).⁶ Они были упразднены в 2002 г.⁷

В 2005 году были начаты работы по актуализации имеющегося Генплана, которые завершились в 2010 году выходом обновленного Генерального плана развития города Москвы. Отличительной особенностью данного документа стало то, что он был вынесен на общественное обсуждение. Жители города внесли около 70 тыс. поправок, из которых более трети были включены в окончательную редакцию документа⁸.

В июне 2011 г. мэр Москвы С.С. Собянин и губернатор Московской области Б.В. Громов подписали соглашение между Москвой и Московской областью об объединении ряда территорий. Позднее данное соглашение было одобрено Московской городской Думой и Московской областной Думой, а затем и Советом Федерации. В результате данного соглашения Москве были переданы 102 земельных участка общей площадью 723,46 гектара. В свою очередь, Московской области было передано 162 земельных участка площадью 328,45 гектара (см. рис. 2).

Данное расширение города стало самым масштабным проектом за всю историю административно-территориального деления, которое позволило увеличить площадь города в 2,4 раза. Однако данное решение вызвало целую волну различных мнений и публикаций в обществе. До сих пор нельзя сказать, было ли данное распоряжение хорошо продуманным и рассчитанным, а его последствия мы сможем увидеть лет через 5-10.

С 1 июля 2012 г. вступил в силу закон «О территориальном делении Москвы»⁹ в новой редакции. Согласно ему Москва делится на административные округа, в состав которых входят муниципальные районы и поселения. Из закона следует, что «поселения города Москвы – это территориальные единицы, образуемые на территориях, включенных в состав города Москвы в соответствии с Соглашением об изменении границы между субъектами Российской Федерации городом Москвой и Московской областью от 29 ноября 2011 года, постановлением Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 27 декабря 2011 года № 560 – СФ ...»¹⁰

Также была проведена корректировка муниципального деления Москвы¹¹. В Москве появилось три типа муниципальных образований с различными полномочиями¹²: муниципальные образования, совпадающие в своих границах с границами районов города, были переименованы в «муниципальные округа»; муниципальные образования, носившие в Московской области статус городских и сельских поселений, получили статус «поселение»; муниципальные образования, имевшие статус городского округа Москвы – по-прежнему «городские округа».

¹ Распоряжение мэра Москвы от 28.09.1993 № 535-PM

² Распоряжение мэра Москвы от 1 апреля 1994 г. № 154-PM «Об объединении муниципальных округов „Кутузовский“ и „Дорогомиловский“»

³ Распоряжение мэра Москвы от 22 декабря 1994 г. № 641-PM «Об объединении муниципальных округов „Южное Измайлово“ и „Ивановское“»

⁴ Распоряжение мэра Москвы № 261-PM от 24 мая 1995 г. «Об объединении муниципальных округов „Даниловский“, „Симоновский“, „Павелецкий“, „Донской“ и „Загородный“ Южного административного округа»

⁵ Распоряжение мэра Москвы № 261-PM от 24 мая 1995 г. «Об объединении муниципальных округов „Даниловский“, „Симоновский“, „Павелецкий“, „Донской“ и „Загородный“ Южного административного округа»

⁶ Закон «О территориальном делении города Москвы» № 13-47 от 5 июля 1995 г.

⁷ Постановление № 61 от 4 декабря 2002 года «О внесении изменений в закон города Москвы от 5 июля 1995 года № 13-47 „О территориальном делении города Москвы“»

⁸ Генеральный план развития Москвы – История вопроса // Комплекс градостроительной политики и строительства города Москвы [<http://stroimsk.ru/o-generalnom-plane-razvitiya-moskvy>]

⁹ Закон № 10 «О внесении изменений в Закон города Москвы от 5 июля 1995 года № 13-47 „О территориальном делении города Москвы“». <http://s.mos.ru/common/upload/10.pdf>

¹⁰ Закон № 10 «О внесении изменений в Закон города Москвы от 5 июля 1995 года № 13-47 „О территориальном делении города Москвы“». <http://s.mos.ru/common/upload/10.pdf>

¹¹ Закон № 8 «О внесении изменений в Закон города Москвы от 6 ноября 2002 года № 56 „Об организации местного самоуправления в городе Москве“».

¹² Закон 11 «О внесении изменений в Закон города Москвы от 15 октября 2003 года № 59 «О наименованиях и границах внутригородских муниципальных образований в городе Москве»



Рисунок 2. Новая карта г. Москвы¹

Представленные результаты анализа позволяют сделать следующие выводы:

1. В начале своей истории Москва интегрирует территории, расширяя свои границы в рамках «колец-крепостей», которые постепенно получали территориальное развитие, а также становились транзитным пунктом для дальнейшего территориального продвижения столицы. Развитие интеграционных процессов в древние периоды протекало неравномерно, что во многом объясняется воздействием различных механизмов и закономерностей в разные исторические периоды.

2. Московские интеграционные процессы характеризуются использованием «имперской» идеи поглощения территорий, возникновению которой способствуют разнообразные факторы: возвышение Москвы, автокефалия Русской Православной церкви, падение Константинополя, соперничество с империей монголов и т.д.

¹Первый Московский информационный портал // [http://moscow1.ru/novaya_karta_moskvy_2012.html]

3. Расширение границ Москвы вплоть до XVI века происходило с учетом общегосударственных потребностей, но независимо от основного социально-экономического назначения местных общин, фортификационная функция являлась основной. Для успешного выполнения главной государственной задачи – развития торговых отношений – оборонительная способность территорий столицы должна была распространяться на всех горожан. При этом характер фортификационных сооружений и общий облик города строго регламентировался государством.

4. Современная модель пространственной интеграции территорий в условиях изменения границ Москвы и Московской области принципиально меняет многовековую парадигму развития столицы. В течение веков структура развития города закреплялась в рамках радиально-кольцевой модели, и в последние годы она вызывала все более серьезные замечания у специалистов по градостроительству. Основная проблема Москвы в сложившихся границах состояла в малом числе колец при большом количестве радиусов.

ЛИТЕРАТУРА:

1. Закон «О территориальном делении города Москвы» № 13-47 от 5 июля 1995 г. и закон о внесении изменений в закон города Москвы от 5 июля 1995 года №13 – 47 «О территориальном делении города Москвы» 16 июля 1997 г. Москва № 32 // [http://www.businesspravo.ru/Docum/DocumShow_DocumID_52570.html]
2. Закон 11 «О внесении изменений в Закон города Москвы от 15 октября 2003 года № 59 «О наименованиях и границах внутригородских муниципальных образований в городе Москве» // [<http://s.mos.ru/common/upload/11.pdf>]
3. Постановление № 61 от 4 декабря 2002 года «О внесении изменений в закон города Москвы от 5 июля 1995 года № 13-47 „О территориальном делении города Москвы“»
4. Закон № 10 «О внесении изменений в Закон города Москвы от 5 июля 1995 года № 13-47 „О территориальном делении города Москвы“»// [<http://s.mos.ru/common/upload/10.pdf>]
5. Закон № 8 «О внесении изменений в Закон города Москвы от 6 ноября 2002 года № 56 „Об организации местного самоуправления в городе Москве“».
6. Распоряжение мэра Москвы от 28.09.1993 № 535-РМ
7. Распоряжение мэра Москвы от 1 апреля 1994 г. № 154-РМ «Об объединении муниципальных округов „Кутузовский“ и „Дорогомилловский“»
8. Распоряжение мэра Москвы от 22 декабря 1994 г. № 641-РМ «Об объединении муниципальных округов „Южное Измайлово“ и „Ивановское“»
9. Распоряжение мэра Москвы № 261-РМ от 24 мая 1995 г. «Об объединении муниципальных округов „Даниловский“, „Симоновский“, „Павелецкий“, „Донской“ и „Загородный“ Южного административного округа»
10. *Бутова Т.В., Беляева И.Ю., Кухтин П.В., Левов А.А. и др.* Организация территории муниципальных образований. Коллективная монография. М.: Издатель Степаненко, 2012 г.
11. *Зотов В.Б.* Муниципальное управление: современные тенденции, опыт и практика // Сборник научных статей и докладов. М.: Муниципальная академия, 2013
12. *Никандров Ф.В.* Полицентричная модель развития городов // журнал «Высотные здания» (апрель/май 2012), 24.05.2012
13. *Ланто Г.* Городские агломерации СССР - России: особенности динамики в XX веке. / М.: Российское экспертное обозрение № 4-5, 2007
14. *Бозе Э.* Городская агломерация: старое название – новое содержание. / М.: Российское экспертное обозрение № 4-5, 2007
15. *Сухарев О.С.* Синергетика социально-экономического развития: институциональные изменения, иерархические структуры, социальные системы и модель их эффективности (статья) // Сборник «Экономическая синергетика: синергетическое управление социально-экономическим развитием», Набережные Челны: Камская государственная инженерно-экономическая академия, 2010
16. *Сытин П.В.* Пожар Москвы 1812 года и строительство города / М., «Московский рабочий», 1972 г., С. – 395
17. *Хавский П.* «Семисотлетие Москвы 1147 - 1847». М. 1847 г. С.192 - 214.
18. Центральный муниципальный архив г. Москвы (ЦМАМ) // [<http://www.rusarchives.ru/>]
19. «Главное архивное управление города Москвы», Приложение – Из истории административно-территориального деления Москвы. // [http://mosarchiv.mos.ru/uslugi/spravochniki_po_fondam/Putevoditel-1/prilozhenie.htm]

20. Первый Московский информационный портал // [http://moscow1.ru/novaya_karta_moskvy_2012.html]
21. Генеральный план развития Москвы – История вопроса // Комплекс градостроительной политики и строительства города Москвы [<http://stroj.mos.ru/o-generalnom-plane-razvitiya-moskvy>]

REFERENCES:

1. The law “About Territorial Division of the City of Moscow” No. 13-47 of July 5, 1995 and about modification of the law of the city of Moscow of July 5, 1995 No. 13 – 47 “About territorial division of the city of Moscow” on July 16, 1997 Moscow No. 32 // [http://www.businesspravo.ru/Docum/DocumShow_DocumID_52570.html]
2. The law 11 “About modification of the Law of the city of Moscow of October 15, 2003 No. 59 “About names and borders of intracity municipalities in the city of Moscow” // [<http://s.mos.ru/common/upload/11.pdf>]
3. The resolution No. 61 of December 4, 2002 “About Modification of the law of the city of Moscow of July 5, 1995 No. 13-47 “About territorial division of the city of Moscow””
4. The law No. 10 “About modification of the Law of the city of Moscow of July 5, 1995 No. 13-47 “About territorial division of the city of Moscow” // [<http://s.mos.ru/common/upload/10.pdf>]
5. The law No. 8 “About modification of the Law of the city of Moscow of November 6, 2002 No. 56 “About the organization of local government in the city of Moscow””.
6. Order of the Mayor of Moscow of 28.09.1993 No. 535-PM
7. The order of the Mayor of Moscow of April 1, 1994 No. 154-PM “About association of municipal districts “Kutuzovsky” and “Dorogomilovsky””
8. The order of the Mayor of Moscow of December 22, 1994 No. 641-PM “About association of municipal districts “Southern Izmailovo” and “Ivanovskoye””
9. The order of the Mayor of Moscow No. 261-PM of May 24, 1995. “About association of municipal districts “Danilovsky”, “Simonovsky”, “Paveletsky”, “Don” and “Zagorodny” of Southern administrative district”
10. *Butova T.V. Belyaeva I.Yu. Kukhtin P. V., Levov A.A.* etc. Organization of the territory of municipalities. Collective monograph. M: Publisher Stepanenko, 2012.
11. *Zotov V. B.* Municipal management: current trends, experience and practice // Collection of scientific articles and reports. M: Municipal academy, 2013
12. *Nikandrov F.V.* Polycentric model of development of the cities // High-rise Buildings magazine (April/May 2012), 24.05.2012
13. *Lappo G.* City agglomerations of the USSR - Russia: features of dynamics in the XX century. / M: Russian expert review No. 4-5, 2007
14. *To Bosa E.* City agglomeration: the old name – the new contents. / M: Russian expert review No. 4-5, 2007
15. *Sukharev O. S.* Synergetics of social and economic development: institutional changes, hierarchical structures, social systems and model of their efficiency (article)//Collection “Economic synergetics: synergetic management of social and economic development”, Naberezhnye Chelny: Kamsky state engineering and economic academy, 2010
16. *Sytin P. V.* Fire of Moscow of 1812 and city building/M, “The Moscow worker”, 1972, Page – 395
17. Havsky Item “SemisotletiyMoskvy 1147 - 1847”. M of 1847 of Page 192 - 214.
18. Central municipal archive of Moscow (TsMAM)// [<http://www.rusarchives.ru/>]
19. “The main archival city department of Moscow”, Appendix – From history administratively – territorial division of Moscow» // [http://mosarchiv.mos.ru/uslugi/spravochniki_po_fondam/Putevoditel-1/prilozhenie.htm]
20. First Moscow information portal // [http://moscow1.ru/novaya_karta_moskvy_2012.html]
21. Master plan of development of Moscow – Historical background // Complex of town-planning policy and city building of Moscow [<http://stroj.mos.ru/o-generalnom-plane-razvitiya-moskvy>]

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ВЛАСТИ И БИЗНЕСА В РЕШЕНИИ ПРОБЛЕМ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

Рагулина Ю.В.,

*доктор экономических наук, профессор, проректор по науке
Московской академии предпринимательства при Правительстве Москвы*

Званбая С.О.,

*бакалавр факультета Открытого образования
ФГОБУ ВПО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации»*

Чекменева Т.Н.,

*бакалавр факультета «Государственное и муниципальное управление»
ФГОБУ ВПО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации»*

Судибье А.О.,

*бакалавр факультета «Государственное и муниципальное управление»
ФГОБУ ВПО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации»*

Аннотация: В статье раскрываются проблемы управления в муниципальных образованиях, рассматриваются механизмы партнерства с бизнесом на муниципальном уровне. Представлен комплекс преимуществ реализации муниципально-частных проектов для муниципального образования и для частного бизнеса.

Ключевые слова: муниципальные образования, муниципально-частное партнерство, государственно-частное партнерство, уровни государственного управления, муниципальные финансы, инвестиционные проекты, частный бизнес.

THE INTERACTION BETWEEN THE AUTHORITIES AND BUSINESS IN THE SOLUTION OF THE PROBLEMS OF MUNICIPALITIES

Ragulina Julia Vyacheslavovna,

Professor, Doctor of Economic Science, the Provost of scientific activity at the Moscow Academy of Entrepreneurship under the Government of Moscow

Zvanbaya Solomon Olegovich,

bachelor of the faculty of Open Education at the Financial University under the Government of the Russian Federation

Chekmeneva Tatiana Nikolaevna,

bachelor of the faculty of Public and Municipal Administration at the Financial University under the Government of the Russian Federation

Sudibye Alina Olegovna,

bachelor of the faculty of Public and Municipal Administration at the Financial University under the Government of the Russian Federation

Annotation: The article reveals the problems of governance in municipalities, to study the mechanisms of partnership with business at the municipal level. The complex benefits of implementing municipal-private projects for the municipality and for private business.

Keywords: municipalities, municipal-private partnership, public-private partnership, the levels of state management, municipal finance, investment projects, the private business.

Развитие механизмов взаимодействия государства, населения, бизнеса и структур гражданского общества, институтов и механизмов частно-государственного партнерства является одним из приоритетных направлений формирования институциональной среды инновационного развития, обозначенных в «Стратегии социально-экономического развития РФ до 2020 года». Включение механизмов государственно-муниципально-частного партнерства в процесс преодоления ограничений экономического развития – «провалов рынка», как инфраструктурных, так и в области развития человеческого капитала (образование, медицина, жилье и др.), позволит России выйти на новый уровень экономического развития за счет достижения нового качества экономического роста.

Реализация планов социально-экономического развития муниципальных образований, а также отдельных целевых программ требует привлечения инвестиций. Муниципальная власть заинтересована в привлечении инвестиций на свою территорию. Кроме решения конкретных задач каждого инвестиционного проекта, инвестиции обеспечивают занятость населения и пополнение местного бюджета. Деятельность органов местного самоуправления по привлечению и наиболее эффективному использованию средств, вкладываемых на территории муниципального образования, составляет суть муниципальной инвестиционной политики.

Для привлечения инвестиций на территорию муниципального образования необходимы как объективные, так и субъективные условия и предпосылки. К объективным относятся реальные экономико-географические и иные факторы, связанные с расположением территории. Они составляют инвестиционный потенциал данной территории и могут представлять интерес для инвесторов. К субъективным факторам такого рода относится деятельность муниципальной власти по раскрытию этого потенциала и привлечению инвестиций на свою территорию. Инвесторы, занимающиеся поиском места размещения своего бизнеса, всегда тщательно изучают инвестиционный потенциал территории, но прежде всего его должна хорошо изучить и представлять инвесторам сама муниципальная власть. Для этого она должна знать, в каком направлении будет развиваться экономика муниципального образования, т.е. иметь стратегический план развития.

Контроль целевого и эффективного использования средств местных бюджетов, направляемых на капитальные вложения, осуществляют уполномоченные органы местного самоуправления.¹

Важным направлением инвестиционной политики органов местного самоуправления является работа по включению инвестиционных проектов, необходимых для жизнеобеспечения муниципального образования, в федеральные и региональные инвестиционные программы. Эта работа особенно актуальна для таких сфер, как снос ветхого жилья, коммунальная энергетика, социальная сфера и т.п. Как правило, мероприятия федеральных и региональных программ финансируются из бюджетов нескольких уровней на основе долевого участия. При участии органов местного самоуправления в финансировании инвестиционных проектов на уровне всей страны или субъектов РФ их разработка и утверждение согласовываются с органами местного самоуправления.

Порядок размещения на конкурсной основе средств местных бюджетов и заемных средств для финансирования инвестиционных проектов утверждается представительным органом муниципального образования. При участии органов местного самоуправления в финансировании инвестиционных проектов, осуществляемых федеральными органами государственной власти и субъектами РФ, их разработка и утверждение осуществляются по согласованию с органами местного самоуправления. Последние гарантируют всем субъектам инвестиционной деятельности равные права при осуществлении инвестиционной деятельности и гласность при обсуждении инвестиционных проектов.

При этом особое значение приобретают различные институты взаимодействия публичной власти и бизнеса. Этот вид за рубежом носит название Public Private Partnership и подразумевает участие не только государственных, но и муниципальных и других органов власти.² Суть заключается в создании государством особой институциональной среды (законодательная и нормативно-правовая база, система управления и регулирования, контрактная система), цель которой – привлечь частный сектор к строительству и эксплуатации инфраструктурных объектов, остающихся в государственной и муниципальной собственности.³

В российской трактовке этот термин приобрел название государственно-частного партнерства, где государство выступает как обобщающий субъект общественной власти, включающий все уровни управления.⁴ Но, учитывая, что система органов местного самоуправления не относится к государственным органам власти, следует отдельно выделить муниципально-частное партнерство, что позволит активизировать работу по развитию механизмов партнерства с бизнесом на муниципальном уровне. Проекты муниципально-частного партнерства (МЧП-проекты) являются одной из форм развития государственно-частного партнерства с иерархическим разделением уровня ответственности, рисков по реализации

¹ Бутова Т. В., Дунаева А. И., Удачин Н. О. Взаимодействие власти и бизнеса в решении социальных проблем на местном уровне. Муниципальная академия. 2012. № 2. С. 40-46

² Святенко И. Ю., Иванченко А. Г. Государственно-частное партнерство против кризиса//Представительная власть – XXI век. 2009 №5-6. С. 32

³ Варнавский В. Г. Мировой кризис и рынок инфраструктурных проектов//Мировая экономика и международные отношения. 2010. №1. С.39

⁴ Воротников А. Организация управления проектами государственно-частного партнерства//Государственная служба. 2010. №3. С.13

проектов и экономических выгод, которые могут быть получены при реализации проектов муниципально-частного партнерства.

В ведении муниципалитетов находится широкий круг вопросов по жизнеобеспечению, повышению качества жизни населения, поэтому развитие механизмов муниципально-частного партнерства должно стать одним из приоритетных в стратегии развития территории.¹

Муниципально-частное партнерство (МЧП) – это совокупность форм и механизмов средне- и долгосрочного взаимовыгодного взаимодействия между муниципальным образованием в лице органов местного самоуправления, с одной стороны, и хозяйствующими субъектами, с другой стороны, с целью реализации общественно значимых проектов на территории муниципального образования. На сегодняшний день это один из перспективных способов вовлечения частного капитала в развитие экономики муниципального образования. В качестве объектов муниципально-частного партнерства могут выступать любые объекты, находящиеся в муниципальной собственности и осуществляющие работы и услуги для населения.

Однако из-за слабой развитости этого института, отсутствия легального определения этого понятия очень часто возникают опасения, что приход бизнеса в сферу жизнеобеспечения муниципального образования приведет к сокращению числа рабочих мест, удорожанию коммунальных услуг, что МЧП – лишь одна из разновидностей приватизации. Но приватизация предполагает полный уход государственных и муниципальных органов из определенной сферы экономики, а МЧП – объединение материальных и нематериальных активов муниципалитета и бизнеса с сохранением контроля, в том числе и за ценообразованием, за органами местного самоуправления. Частному бизнесу передается лишь часть функций в отношении муниципальных объектов, которые остаются в собственности муниципалитета. Особенностью МЧП является то, что риски между муниципалитетом и частным сектором условно разделены поровну. Основные цели МЧП:

- привлечение частного капитала в муниципальные сектора экономики;
- повышение эффективности использования муниципальной собственности;
- техническое перевооружение объектов муниципальной собственности;
- повышение качества предоставляемых услуг.

МЧП должно осуществляться на основе равенства сторон, как сторон партнерства, так и хозяйствующих субъектов, взаимовыгодного сотрудничества, разделения рисков, прозрачности взаимоотношений, максимальной эффективности использования ресурсов (средств бюджета, частных инвесторов) за счет использования участниками партнерства своих наиболее сильных сторон. Также необходимо учитывать ответственность сторон за реализацию проектов: представители бизнеса должны обеспечивать более высокое качество принятия экономических решений (для достижения максимальной эффективности реализации проекта), а органы местного самоуправления – наиболее полный учет общественных потребностей и социальной значимости.

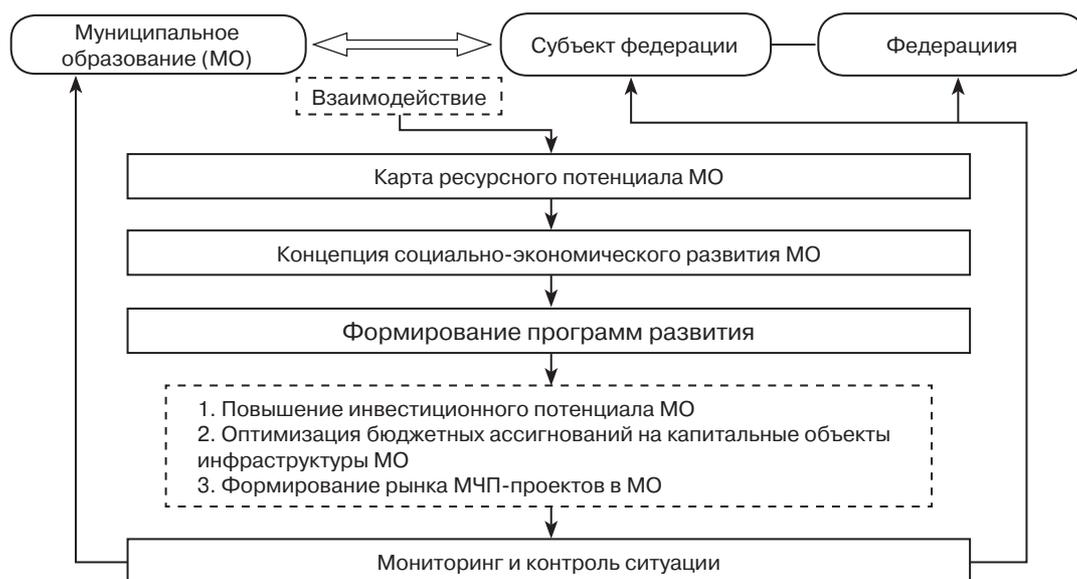
Вместе с тем МЧП предполагает активную позицию муниципальных органов власти в хозяйственной деятельности, которую можно рассматривать как осуществление контроля над экономическими процессами.²

Самым важным этапом в системе организации и управления МЧП-проектом является этап выбора альтернатив и основных направлений создания МЧП-проекта. Регламент работы по подготовке и реализации МЧП-проектов включает закрепление технических процедур инициации и реализации проекта (конкурсных процедур, процедур формирования программы проектов МЧП, взаимодействия с органами местного самоуправления и т.д.); обозначение условий, требований и механизмов инициации и реализации проектов (требования к разработке проекта, формы документов, критерии отбора проектов для реализации на основе МЧП). Для проведения первого этапа необходимо выявить проблемы и определить потенциал территории. Схема проведения данного этапа представлена на рисунке 1.

Наиболее распространенной формой создания МЧП- и ГЧП-проектов в России является концессия. Концессия подразумевает, что концедент (государство или муниципалитет) передает концессионеру право на эксплуатацию природных ресурсов, объектов инфраструктуры, предприятий, оборудования. Взамен концедент получает вознаграждение в виде разовых или периодических (роялти) платежей. Концессионные соглашения реализуются на основе публичного имущества, в том числе с использованием бюджетных средств.

¹ Рагулина Ю., Бутова Т. Пространственная интеграция Москвы: понятие, сущность, значение. Проблемы теории и практики управления. 2013. №10. С. 67-74

² Гришин К. Местное самоуправление. Власть и бизнес: к вопросу о партнерстве [Электронный ресурс] (дата обращения: 15.12.2010)



Эффективное управление МЧП-проектами несомненно позволит реализовать те преимущества, которые имеются у муниципальных образований. Комплекс преимуществ реализации МЧП-проектов можно разделить на два уровня и представить следующим образом:

1) для муниципального образования:

- положительный бюджетный и социально-экономический эффект (возможность ускоренной реализации инвестиционного проекта);
- привлечение частного капитала для строительства объектов общественного пользования;
- перевод части рисков за адекватное вознаграждение на частных инвесторов;
- оплата предоставляемых частным сектором услуг с возможностью сокращения денежных выплат в случае невыполнения требований по качеству;
- привлечение управленческого и интеллектуального капитала частного сектора (управление проектом);
- отсутствие бюджетных затрат на эксплуатацию объекта.

2) для частного бизнеса:

- административное и политическое содействие государства в реализации проекта;
- разделение рисков с государством;
- гарантии со стороны государства: минимальной доходности; возврата вложенных средств в виде права на получение доходов от платной эксплуатации объекта; частичного или полного возврата средств инвестора государством при неудачной реализации проекта;
- возможность привлечения долгового финансирования;
- затраты на проект в установленной доле;
- сохранение стратегического контроля за создаваемыми активами путем передачи управленческих функций специальной проектной или управляющей компании.

В наше время развитие института муниципального партнерства сталкивается с рядом проблем правового (отсутствие нормативной базы), экономического (неразвитость рыночных отношений между бизнесом и властью) и управленческого (слабое знакомство муниципальных служащих с механизмами МЧП) характера. Для решения этих проблем в первую очередь необходима активизация деятельности на муниципальном уровне по созданию системы нормативно-правовых актов, регулирующих вопросы МЧП: легализация понятий, определение целей, задач, принципов МЧП, направлений работы по развитию партнерств, разработка собственных форм, определение инструментов поддержки МЧП. Надеяться на развитие МЧП можно лишь в случае, если власть начнет доверять бизнесу, а бизнес перестанет «бояться» власти. Необходимо переориентировать частный сектор от стремления к получению прибыли к участию в проектах, имеющих особое значение для экономики муниципального образования.

Для придания целенаправленного характера данному процессу целесообразно создать независимую от влияния органов местного самоуправления постоянно действующую структуру с задачей внедрения механизмов МЧП и привлечения инвесторов. Она может быть создана в форме некоммерческой организации (агентство, организация), которая бы на профессиональной основе определяла приоритетные направления развития, потребности в инвестициях, основанные на мнении

общественности. Это агентство могло бы служить буфером во взаимоотношениях между бизнесом и властью – выступать правозащитником интересов частного сектора в конфликтах с органами местного самоуправления, а также гарантом публичной, общественной направленности МЧП. Это во многом будет способствовать установлению доверительных и конструктивных отношений с предпринимателями.

Привлечение бизнеса к решению общественно значимых задач – одно из ведущих и перспективных направлений для обеспечения поступательного развития экономики муниципального образования. В России институт МЧП находится на начальном этапе развития, на уровне разработки базовых концепций, формирования рынка и портфеля проектов. Однако определенный опыт взаимодействия бизнеса и власти есть. МЧП выступает как форма оптимизации исполнения муниципальными органами власти своих функций, эффективное предоставление населению публичных благ. При этом реализуется потенциал бизнеса с сохранением контроля муниципалитета в социально значимых секторах экономики.

От того, насколько полной и непротиворечивой будет законодательная база, институциональная среда, экономическая и организационная проработка всех аспектов этой проблемы, во многом зависит успех реализации этого намечающегося крупного социально-политического и экономического преобразования хозяйственных отношений в России.

Интеграция частного и публичного капитала становится все более значимым социально-экономическим явлением, создает предпосылки для оптимизации функций и совершенствования системы управления в экономической сфере.

Муниципально-частное партнерство достаточно успешно развивается в развитых регионах России в различных отраслях экономики. Так, МЧП является инструментом осуществления стратегически важных для города Ханты-Мансийск инвестиционных проектов путем привлечения значительных финансовых ресурсов, как государственных, так и различных финансовых институтов. Практика взаимодействия власти и бизнеса на уровне муниципальных образований и, прежде всего, тех, где нет градообразующего предприятия в лице крупной добывающей компании, имеет свои особенности. Быстрый рост и развитие города Ханты-Мансийска (обусловленные его столичным положением) создают широкие возможности для эффективного взаимодействия власти и бизнеса¹.

В целях привлечения инвестиций в экономику автономного округа, развития общественной инфраструктуры и качества услуг, предоставляемых с использованием объектов общественной инфраструктуры, обеспечения эффективности использования имущества, находящего в собственности автономного округа и (или) муниципальных образований в регионе принят окружной закон, закрепляющий принципы ГЧП и порядок заключения соглашений.²

Региональный закон определяет ГЧП как взаимовыгодное сотрудничество автономного округа, либо автономного округа с муниципальными образованиями, с российским или иностранным юридическим лицом, либо индивидуальным предпринимателем для выполнения работ по техническому обслуживанию, эксплуатации, реконструкции или новому строительству объектов общественной (социальной) инфраструктуры, компетенций и ответственности, путем заключения и исполнения соглашения о государственно-частном партнерстве.

Принятый закон о ГЧП, послужил основой и необходимым условием³ сотрудничества с Государственной корпорацией «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)» по реализации масштабного социального проекта, основанного на окружной целевой программе «Новая школа Югры на 2010–2013 годы».

Предпосылкой проекта являлась острейшая проблема обеспечения детей Югры местами в детских общеобразовательных и дошкольных образовательных учреждениях. На протяжении ряда лет автономный округ входит в тройку субъектов Российской Федерации, демонстрирующих положительные тенденции демографического развития. Ежегодно естественный прирост населения составляет в среднем до 14,0–15,0 тыс. человек. Программой запланировано строительство и реконструкция около 100 школ и детских садов,⁴ так как, несмотря на меры по оснащению образовательного процесса, реализованные за период 2007–2010 гг., более 30% школьников автономного округа обучаются в условиях, не соответствующих современным требованиям.

¹ Филипенко В.А. Интересы бизнеса не должны противоречить интересам населения//См. более подробно электронную версию журнала государственного и муниципального управления Югры - http://www.region86.ugrariu.ru/archive/iun_2008/interesi_biznesa_ne_doljni_protivorechit_interesam_naseleniya

² Закон Ханты-Мансийского автономного округа №155-оз от 18 октября 2010 года «Об участии Ханты-Мансийского автономного округа – Югры в государственно-частных партнерствах»

³ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 17.08.2010 № 1372-р

⁴ Постановление Правительства Ханты-Мансийского автономного округа - Югры от 08 июля 2010 года №160-п «О целевой программе Ханты-Мансийского автономного округа – Югры»

Необходимым элементом указанной программы является привлечение внебюджетных источников финансирования. Формула финансирования программы предполагает 30% участие автономного округа и 70% внебюджетных средств. Общий объем необходимого финансирования программных мероприятий по строительству и реконструкции объектов составляет 26,2 млрд рублей.

Оказание инвестиционных услуг осуществляется Внешэкономбанком. Целью взаимодействия является формирование инвестиционного проекта строительства (реконструкции) объектов общеобразовательных и дошкольных образовательных учреждений в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре на условиях использования механизмов государственно-частного партнерства.

Необходимо отметить, что указанный проект не только для Югры, но и во всей стране является первым и единственным проектом по массовому созданию на принципах государственно-частного партнерства объектов социальной сферы.

Разработанный Центром ГЧП Внешэкономбанка механизм предусматривает использование схемы – BOLT. То есть, строительство объекта инвестором с возникновением у него права собственности, передача объекта в аренду муниципальному образованию с последующим выкупом.

Схема, использованная Внешэкономбанком, базируется на применении регионального законодательства о государственно-частном партнерстве и предполагает создание на его основе муниципальной правовой базы.

Наряду с работой над проектом, подготовленным Внешэкономбанком, в городе Ханты-Мансийск муниципальными органами власти разработан механизм привлечения инвестиций для строительства образовательных объектов на условиях оплаты в рассрочку, в том числе принята нормативная правовая база, позволяющая создать условия для привлечения инвестиций в создание объектов образования.

По такой схеме по состоянию в муниципальных образованиях автономного округа на 15.07.2013:

- ✓ с 17 инвесторами¹ подписаны соглашения о сотрудничестве, предусматривающие инвестиции в 54 объекта общего и дошкольного образования автономного округа на 15 041 место, из них: 46 объектов – это детские сады общей мощностью 11 230 мест, 4 объекта – школа-детский сад на 725 учащихся и 660 воспитанников, 4 объекта – школы на 2426 учащихся;
- ✓ 2 объекта на 380 мест введены в эксплуатацию, но еще не выкуплены (в настоящее время проводится аукцион на приобретение объектов).

Использование механизма МЧП в городе Ханты-Мансийск помогло сформировать более прозрачную систему муниципального заказа, катализировать инвестиционные процессы посредством устранения излишнего регулирования и минимизировать теневое административное воздействие на бизнес.

Среди основных задач, которые смогли решить органы власти города Ханты-Мансийск, привлекая частных инвесторов к строительству общественно-значимых объектов, помимо прямого участия в финансировании, необходимо выделить:

- повышение качества проектно-изыскательских и строительных работ;
- экономию бюджетных средств города и региона;
- сокращение непроизводительных затрат и издержек, уменьшение сроков строительства, привлечение и использование современных строительных технологий.

Внедрение в практику муниципального управления механизмов сотрудничества с бизнесом объясняется рядом причин:

- в связи с реализацией общественно значимых проектов происходит постепенная переориентация муниципальной политики на новые задачи, отвечающие современным воззрениям на экономическую и социальную роли власти и бизнеса современной концепции муниципальной конкурентоспособности, которая включает не только экономический компонент – повышение продуктивности и обеспечение устойчивого экономического роста, но и повышение благосостояния населения;
- развитие института демократии и муниципальной власти, закрепление сфер ответственности за различными уровнями власти от федерального до уровня местного самоуправления формируют новые административные возможности, такие как обеспечение согласованности принимаемых решений и действий всех ветвей и уровней государственной власти с представителями общества и бизнес-организациями;
- у власти и бизнеса имеются ресурсы и потенциалы, которые можно направить на решение социально-экономических проблем соответствующей территории. При этом государство перешло к трехлетнему циклу бюджетного планирования, при котором основные параметры федерального бюджета утверждаются на ближайший год и, одновременно, на два последующих, и которое повышает возможности планового сотрудничества муниципальных органов власти и предпринимательства.

¹ Инвестор – российское или иностранное юридическое лицо (за исключением государственных (муниципальных) учреждений), индивидуальный предприниматель, осуществляющие инвестиционную деятельность по созданию объектов общего и (или) дошкольного образования в Ханты-Мансийском автономном округе - Югре.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ:

Законодательные акты:

1. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»
2. Закон города Москвы: Устав города Москвы (с изменениями на 19 декабря 2012 года)
3. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (закон о МСУ) от 06.10.2003 №131-ФЗ

Статьи из журналов и сборников:

1. Бутова Т. В., Дунаева А. И., Удачин Н. О. Взаимодействие власти и бизнеса в решении социальных проблем на местном уровне. Муниципальная академия. 2012. № 2. С. 40-46
2. Лапин А. Е., Алиуллов И. Ф. К вопросу о формировании муниципально-частного партнерства в РФ // Журнал Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. 2011. №4
3. Святенко И.Ю., Иванченко А.Г. Государственно-частное партнерство против кризиса// Представительная власть – XXI век. 2009. №5-6.С. 32
4. Варнавский В.Г. Мировой кризис и рынок инфраструктурных проектов//Мировая экономика и международные отношения. 2010. №1. С.39
5. Воротников А. Организация управления проектами государственно-частного партнерства// Государственная служба. 2010. №3. С.13
6. Рагулина Ю., Бутова Т. Пространственная интеграция Москвы: понятие, сущность, значение. Проблемы теории и практики управления. 2013. №10. С. 67-74
7. Мадьяров А.В. Об общих началах определения перечня государственных полномочий, передаваемых органам местного самоуправления / А. В. Мадьяров // Конституционное и муниципальное право. – 2007. - № 2. – С. 27-32.
8. Емельянов А.Н. Местное самоуправление в Российской Федерации: стратегия развития // «Черные дыры» в российском законодательстве / «Black Holes» in Russian Legislation. – 2007. - № 1. – С. 39-42.

Интернет-источники:

9. Гришин К. Местное самоуправление. Власть и бизнес: к вопросу о партнерстве [Электронный ресурс] (дата обращения:15.12.2010)

REFERENCES:

Statutory instruments:

1. The Federal law from the 6th October 2003 № 131-FZ «About the general principles of the organization of local government in the Russian Federation»
2. Law of the City of Moscow: the City of Moscow Charter (with changes on the 19th December 2012)
3. The Federal law «About the general principles of the organization of local government in the Russian Federation» (Law about MSU) from 06.10.2003 № 131-FZ

Articles from magazines and collections:

1. Butova T. V., Dunaeva A. I., Udachin N. O. Power and business interaction in the solution of social problems on the local level. Municipal academy. 2012. №2 Pp. 40-46
2. Lapin A. E., Aliullov I. F. To a question of formation of municipal and private partnership in the Russian Federation//The Magazine The Problem analysis and state and administrative design 2011. №4
3. Svyatenko I. U., Ivanchenko A. G. State-private partnership against crisis//the Representative power – XXI century. 2009 №5-6 P. 32
4. Varnavsky V. G. World crisis and market of infrastructure projects//World economy and international relations. 2010 №1. P.39
5. Vorotnikov A. Organization of management of projects of state-private partnership//Public service. 2010. №3.P.13
6. Ragulina U., Butova T. Spatial integration of Moscow: concept, essence, value. Problems of the theory and practice of management. 2013.№10.Pp. 67-74
7. Madiarov A. V. About the general beginnings of definition of the list of the state powers delegated to local governments / A. V. Madiarov // Constitutional and municipal law. – 2007. - №2. – Pp. 27-32.
8. Emelianov A.V. Local government in the Russian Federation: development strategy // «Black Holes» in Russian Legislation. – 2007. - № 1. – Pp. 39-42.

Internet source:

9. Grishin K. Local government. Power and business: to a partnership question [Electronic resource] (address date: 15.12.2010)

**ОСНОВНЫЕ ИНСТИТУТЫ ПАРТНЕРСТВА
ВЛАСТНЫХ СТРУКТУР И БИЗНЕСА В РЕАЛИЗАЦИИ
МУНИЦИПАЛЬНЫХ СОЦИАЛЬНЫХ ФУНКЦИЙ**

Чаккиев Г.Г.,

*к.э.н., доцент кафедры «Корпоративное управление»
ФГОБУ ВПО «Финансовый университет при Правительстве РФ»*

Пухова М.М.,

*к.э.н., доцент кафедры «Корпоративное управление», зам. декана факультета
«Менеджмент» ФГОБУ ВПО «Финансовый университет при Правительстве РФ»*

Добрина Л.Р.,

*бакалавр факультета «Государственное и муниципальное управление»
ФГОБУ ВПО «Финансовый университет при Правительстве РФ»*

***Аннотация:** Взаимодействие бизнеса и власти, отражающее интересы общества, является важнейшим фактором устойчивого развития страны. Однако современный этап социально-экономического развития России характеризуется недостаточной эффективностью системы связей бизнеса с властью, особенно на муниципальном уровне, что пока не позволяет эффективно реализовывать свои функции субъектам взаимодействия и негативно сказывается на решении экономических проблем общества.*

***Ключевые слова:** партнерство, органы муниципальной власти, бизнес-структуры, социально-экономическое развитие, инфраструктура территории.*

**THE MAIN INSTITUTIONS OF PARTNERSHIP
BETWEEN AUTHORITIES AND BUSINESS IN THE IMPLEMENTATION
OF MUNICIPAL SOCIAL FUNCTIONS**

Chakhkiyev G.G.,

Candidate of Economic Science, Docent of «Corporate Management» Department at the Financial University under the Government of the Russian Federation

Pukhova M.M.,

Candidate of Economic Science, Docent of «Corporate Management» Department, Deputy Dean of the faculty of «Management» at the Financial University under the Government of the Russian Federation

Dobrina L.R.,

bachelor of the faculty of Public and Municipal Administration at the Financial University under the Government of the Russian Federation

***Annotation:** The interaction of business and authorities, reflecting the interests of society, is a major factor of sustainable development of the country. However, the modern stage of socio-economic development of Russia is characterized by a lack of effective system of business relations with the authorities, especially at the municipal level, that yet does not allow to effectively realize its functions to the subjects of interaction and negatively affects the solution of economic problems of the society.*

***Keywords:** Partnership, local authorities, business structures, socio-economic development, infrastructure of the territory*

Институт - это своеобразная форма человеческой деятельности, основанной на четко разработанной идеологии, системе правил и норм, а также развитом социальном контроле за их исполнением. Институциональная деятельность осуществляется людьми, организованными в группы или ассоциации, где проведено разделение на статусы и роли в соответствии с потребностями данной социальной группы или общества в целом. Институты, таким образом, поддерживают социальные структуры и порядок в обществе.

Стоит обратиться к различным трактовкам понятия «институт» (см. табл.1).

Партнерство - система взаимоотношений между субъектами (физическими, юридическими лицами, органами власти и бизнес-структурами). Также партнерство можно охарактеризовать как организацию совместной экономической деятельности для достижения общих, взаимовыгодных целей; добровольное соглашение о сотрудничестве между двумя или более сторонами, в котором участники приходят к соглашению вести свою деятельность вместе для достижения общей цели или выполнения определенной задачи, а также разделять риски, ответственность, ресурсы, правомочность и прибыль.

Таблица 1. Определения понятия «институт»

Автор	Определение понятия «институт»
Клейнер Г.Б. ¹	Система взаимосвязанных формальных и неформальных норм, относительно устойчивых по отношению к колебаниям поведения или интересов отдельных субъектов и их групп и продолжающих действовать в течение значимого периода времени, направленных на регулирование принятия решений, деятельности и взаимодействия социальных и экономических субъектов и их групп.
Швец А.В. ²	Подсистема, управляющая сама собой, либо посредством ранее установленных правил и нормативов, либо при помощи собственных органов управления. На краткосрочных временных интервалах управляющие связи и сигналы различных институтов обособлены и самостоятельны.
Дуглас Норт ³	Совокупность формальных, фиксируемых в праве, и неформальных, фиксируемых в обычном праве, рамок, структурирующих взаимодействия индивидов в экономической, политической и социальной сферах, а также механизмов, обеспечивающих их выполнение.
В.В. Радаев и О.И. Шкаратан ⁴	Понятие «институт» используется для обозначения устойчивого комплекса формальных и неформальных правил, принципов, норм, установок, регулирующих различные виды человеческой деятельности и организующих их в систему ролей и статусов.

В контексте нашего исследования обратимся к «институту партнерства», под которым следует понимать особую разновидность правил взаимодействия органов власти и бизнеса. Институт взаимодействия можно охарактеризовать как промежуточный (по характеру), законоподобный (по содержанию) и квазиконституционный (с точки зрения места в иерархии институтов). Таким образом, к институтам партнерства можно отнести соглашения о социальном, экономическом и др. видах сотрудничества органов власти и бизнеса. Такого рода соглашения являются ключевым институтом партнерства власти и бизнес-сообществ и напрямую влияют на социально-экономическое развитие территории.

Разные группы субъектов вовлечены в процесс заключения соглашений между органами власти и бизнесом: с одной стороны, крупный и малый бизнес, некоммерческие организации, представляющие его интересы, а с другой – в качестве субъектов выступает местная власть. Следовательно, муниципальную власть можно определить следующим образом: социальный субъект, обладающий способностью и легитимной возможностью осуществления полномочий в рамках, определенных Федеральным законом от 6 октября 2003 г. №131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», конкретной территории и проживающего на ней населения, представленный четко определенным кругом лиц, являющихся служащими администрации муниципального образования (правлящей элитой данной территории), и непосредственно осуществляющими действия по руководству отведенной им территорией с ее материальными, природными и человеческими ресурсами.

В сферу наших интересов относительно анализа муниципальной власти как субъекта социального партнерства входит рассмотрение полномочий в сфере решения социальных вопросов местного значения. Согласно статьям 14, 15 и 16 Федерального закона от 6 октября 2003 г. №131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в задачи местного самоуправления входит решение следующих социальных вопросов:

- обеспечение малоимущих граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий, жилыми помещениями, создание условий для жилищного строительства;
- создание условий для обеспечения жителей услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания;
- организация досуга (библиотечное обслуживание, условия массового отдыха, услуги культуры, создание условий для занятия спортом, охрана памятников культурного наследия);
- опека и попечительство;
- организация предоставления доступа граждан к получению начального общего, среднего общего и полного (общего) образования;
- организация на территории скорой медицинской помощи, иных медицинских учреждений и др.

По итогам анализа муниципалитета как субъекта социального взаимодействия можно сделать следующие выводы:

- муниципалитет является строго регламентированной в рамках своих полномочий законодательством административно-территориальной единицей управления на ограниченной пределами отведенной ей географической территории составной частью управляемого субъекта Российской Федерации;
- муниципалитет признается формой общественной организации на государственных началах, обладающей собственным бюджетом, составленным из доходов собираемых на собственной территории налогов и сборов, но фактически – четвертым звеном (самым мелким по своей форме) управления государством, что ведет за собой реализацию ведущей модели социальной политики центрального аппарата руководства Российской Федерации;
- полномочия в сфере социальной политики муниципальной власти строго определены Федеральным Законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. и являются исчерпывающими, следовательно действия муниципалитета как субъекта социального партнерства являются ограниченными в силу размера муниципального бюджета и перечня допускаемых законодательством действий в рамках проведения муниципальной социальной политики;
- эффективность муниципалитета как партнера социального взаимодействия возможна при активном сотрудничестве с местным бизнесом в форме стимулирования его к проявлению социальной ответственности (стимулирование в виде награждения активных благотворителей, снижения арендной платы, проведения конкурсов и т. п.) и с общественностью путем проведения мероприятий, направленных на удовлетворение культурно-досуговых потребностей населения и воспитание проявления активного участия в улучшении жизни на территории муниципального образования (конкурсы социальных проектов, мероприятия в учреждениях дополнительного образования, поддержка клубов по интересам и т. п.).

Исходя из рассмотрения бизнеса как субъекта партнерства при реализации муниципальной социальной функции, можно сделать следующие выводы:

- бизнес является важнейшей составляющей частью муниципального образования, и результаты его деятельности выступают в качестве одного из основных источников пополнения местного бюджета;
- основное социально значимое свойство бизнеса как субъекта общественных отношений проявляется в решении социальной проблемы безработицы местного (и не только) населения;
- социальная ответственность как широкое понятие комплексной ответственности за свои действия трактуется представителями бизнеса и внешне выражается в форме благотворительности в наиболее нуждающиеся в этом социально-незащищенные слои и учреждения социальной сферы. Как правило, данная благотворительность имеет целью поднять престиж своей организации в глазах местной общественности и сделать таким образом некую саморекламу;
- эффективное участие бизнеса в поддержке и развитии социальной сферы – необходимое условие современности для функционирования общества;
- условием для эффективного функционирования общества, основанном на активном участии в этом процессе бизнеса, является партнерство (сотрудничество) последнего с органами местной власти с предоставлением гарантий целевого вложения социальных инвестиций представителей местного бизнеса.

Таким образом, на современном этапе развития от участия бизнеса зависит и во многом обусловлено развитие социальной инфраструктуры территории.

Формы взаимодействия местного самоуправления и бизнеса: организация периодических собраний в администрации местного самоуправления активных представителей бизнеса, действующих на данной территории, и руководства муниципального образования с целью координации совместных усилий по организации решения актуальных социальных проблем местного населения путем согласования конкретных действий, предпринимаемых как со стороны бизнеса, так и руководства, с возможным заключением договоров подряда на создание либо поддержание эффективного функционирования каких-либо социальных объектов.

В рамках партнерства по реализации муниципальных социальных функций муниципальная власть осуществляет проведение и реализацию генеральной линии государственной социальной политики в рамках отведенной территории и ограниченных законодательством полномочий, а также согласования действий с общественностью и бизнесом по воплощению в жизнь добровольных гражданских иници-

атив. В свою очередь, бизнес – активный участник общественных инициатив и социальных программ, проводимых местными властями в жизнь.

Для бизнеса участие в муниципальных социальных проектах имеет ряд выгод, среди которых:

- Во-первых, инвестирование, осуществляемое предпринимательской структурой в социально значимые проекты и программы, способствует созданию в регионе ее присутствия социальной инфраструктуры, благоприятствующей развитию бизнеса.
- Во-вторых, установление предпринимательскими структурами различных соглашений с органами власти относительно участия этих бизнес-структур в реализации проектов, интересных и выгодных для их бизнеса.
- В-третьих, участие бизнес-структуры в реализации социально-экономических общественно значимых программ формирует благоприятный имидж бизнес-сообществ, что, в свою очередь, способствует повышению лояльности их клиентов и потребителей.

Взаимодействие органов муниципальной власти и бизнеса в рамках реализации муниципальных социальных функций можно определить как форму совместной деятельности основных субъектов реализации социальных муниципальных функций, предполагающую софинансирование и передачу отдельных муниципальных полномочий частным организациям и основанную на взаимовыгодном сотрудничестве с целью совершенствования муниципальной социальной политики, развития инвестиционной деятельности, повышения бюджетной и коммерческой эффективности и реализации социальной ответственности.

Решение проблем реализации муниципальных социальных функций происходит за счет:

- 1) муниципализации социальной сферы, проявляющейся в увеличении бюджетного финансирования, развития сети муниципальных учреждений и предприятий.
- 2) привлечения бизнеса к реализации муниципальных социальных функций путем использования частных финансовых средств и других ресурсов, включая капитальные ресурсы, навыки, интеллектуальную собственность и т.д.

Взаимодействие органов муниципальной власти и бизнес-структур в рамках реализации муниципальных социальных функций можно рассматривать как:

- механизм социального территориального развития;
- инструмент реализации социальной ответственности бизнеса;
- инвестирование в социальную сферу;
- осуществление благотворительной деятельности.

Необходимо подчеркнуть, что такое взаимодействие должно носить системный, комплексный характер, быть ориентированным на долгосрочную перспективу, организовываться в соответствии с приоритетами того муниципального образования, на территории которого оно реализуется.

Для того чтобы рассматриваемое взаимодействие было эффективным (эффекты представлены на рис. 1) и результативным, его формирование и реализация должны отвечать следующим условиям:

- комплексный и непредвзятый анализ социальной сферы муниципального образования;
- приоритетность соблюдения интересов населения муниципального образования;
- социально-инвестиционный характер вложений;
- доступность и открытость муниципально-частного взаимодействия;
- адресность взаимодействий;
- направленность на долгосрочную стратегию развития территории;
- приоритет проектов с долевым финансированием;
- создание системы преференций для участников взаимодействий;
- максимизация социально-экономической эффективности деятельности в рамках взаимодействия;
- согласование действий с населением муниципального образования.

В условиях постсоветской трансформации формирование институтов взаимодействия органов власти и бизнеса на местном уровне имеет ступенчатый характер. При этом изучение институциональной динамики показало, что формирующиеся промежуточные институты взаимодействия власти и бизнес-структур характеризуются промежуточностью в трех аспектах: как находящиеся в состоянии между институциональной средой и институциональными соглашениями, между институтами советского типа и рыночными по природе институтами, между неформальными и формальными институтами.

Далее представлена таблица с результатом проведенного анализа процесса формирования институтов с использованием классификации, предложенной А. Н. Олейником (см. табл. 2)¹. Он выделил совместную стратегию, норму и правило, структура которых включает набор от трех до пяти элементов: атрибута; фактора долженствования; цели; условий, при которых действует норма; санкций.

¹Классификация, предложенная А. Олейником, пытается учесть многообразие современных подходов к формированию институтов взаимодействия власти и бизнеса, а также взаимосвязи между некоторыми из них.

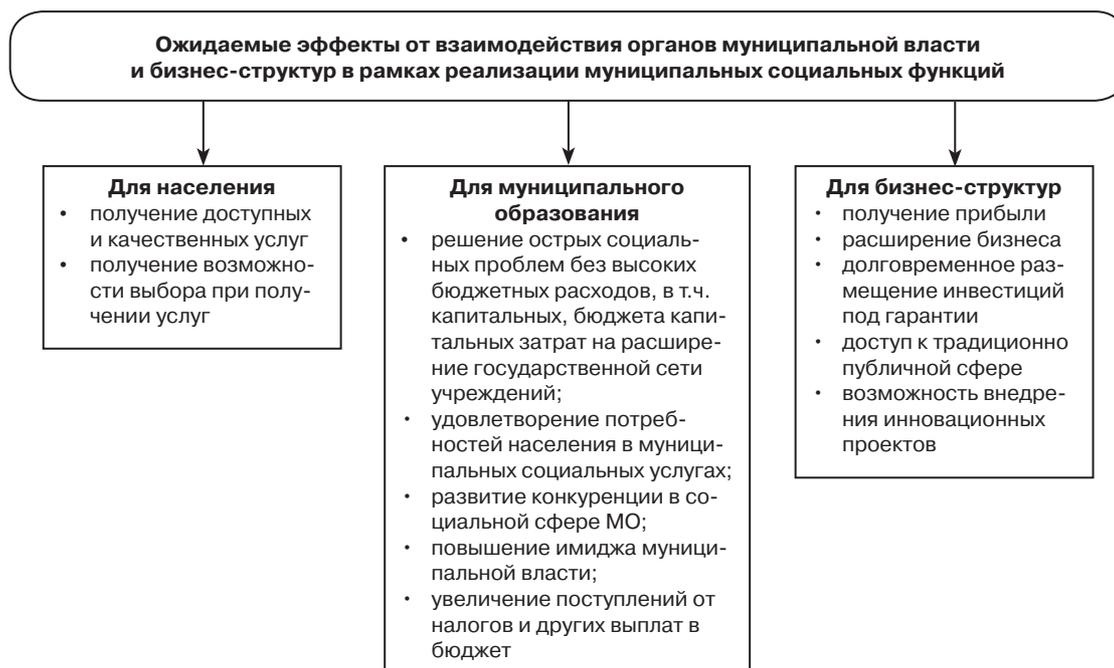


Рисунок 1.
Эффекты от взаимодействия органов муниципальной власти и бизнес-структур в рамках реализации муниципальных социальных функций

Таблица 2.
Элементы и ступени процесса формирования институтов взаимодействия органов власти и бизнеса

Наименование ступени/элемент	Атрибут	Цель	Условие	Фактор должностования	Санкция	Характеристика ступеней формирования взаимодействия органов власти и бизнеса на региональном и местном уровнях
Стратегия	+	+	+	-	-	Эпизодическое оказание бизнес-структурами помощи в решении местных проблем в обмен на преференции со стороны органов власти.
Норма	+	+	+	+	-	Стабильное оказание бизнесом помощи местному сообществу в обмен на снижение административных барьеров на основе неформального санкционирования.
Правило	+	+	+	+	+	Систематическое, обязательное, закрепленное в локальных нормативных актах оказание помощи местному сообществу, исходя из требований необходимости возврата бизнесом долгов обществу, установление и усиление как неформальных, так формальных санкций.

Движение норм имеет «восходящий» характер, инициатива формирования исходит «снизу». Каждая последующая ступень отличается от предыдущей по количеству элементов и степени устойчивости. Совместную стратегию можно определить как линию поведения, избираемую определенной группой (-ами) субъектов, имеющих схожие цели и осуществляющих свою деятельность в конкретных социаль-

ных, экономических, юридических и политических условиях. Различие между совместной стратегией и нормой заключается в том, что первая является привилегией для отдельных представителей бизнеса, в то время как норма приобретает массовый обязательный характер для бизнеса на более поздних этапах институционального развития.

Следует выделить промежуточные институты взаимодействия органов власти и бизнеса на местном уровне. К ним можно отнести соглашения между региональной властью и бизнесом. Органы власти выступают в соглашениях стороной без обязательств, цель их заключения – перераспределение ресурсов между органами власти и бизнесом. Для них характерно явное наложение органами власти односторонних, формально или неформально выраженных обязательств на бизнес, присутствует неявный интерес бизнеса в особом рода соглашениях, заключаемых на региональном и местном уровнях.

К концу 2000-х гг. сформировалась конфигурация институтов взаимодействия органов власти и бизнеса: законов, контрактов, норм и соглашений о социально-экономическом сотрудничестве. Ядром конфигурации являются законоподобные правила, которые определяют взаимодействие органов власти и бизнеса в сфере дофинансирования территорий. Институты, входящие в конфигурацию, создают условия для дофинансирования, задают формы, каналы, механизмы и пути реализации, направления затрат, выгоды, издержки бизнеса. Институты конфигурации характеризуются схожими признаками: инициатива их формирования исходит от органов власти; по мере их развития происходит расширение группы лиц, вовлеченных в зону действия этих институтов; наблюдается тенденция к уточнению условий действия институтов.

Под конфигурацией институтов понимается набор институтов (формальных и неформальных), имеющих динамические взаимосвязи и находящихся в постоянном развитии, что создает возможности для их взаимозамещения, а также трансформации и встраивания новых институтов в сложившуюся институциональную среду. Кроме того, конфигурация отличается наличием промежуточных институтов (см. табл. 3).

Таблица 3.
Конфигурация институтов взаимодействия органов местного самоуправления и бизнеса в современной российской экономике

Характер ограничений	Тип связей	
	Общие	Индивидуальные
Формальные	Законы и нормативно-правовые акты различного уровня и отраслей права (например, налоговое, административное, муниципальное и др.), в т. ч. Положения, Распоряжения главы города, Решения Совета депутатов на местном уровне.	Контракты Договоры представителей бизнеса со структурными подразделениями органов местного самоуправления об аренде земли, помещений, проведении капитального ремонта арендуемых помещений и др.
Неформальные	Нормы Неформальные правила, регулирующие отношения «власть – бизнес».	Соглашения Соглашения между представителем органов местного самоуправления и бизнесменом (фирмой в лице руководителя).

Различные формы дофинансирования (см. табл. 4) формируются на основе системы торгов органов власти с бизнесом. Затраты бизнеса в данном случае можно определить как трансакционные политические издержки. Координация и обоснование необходимости участия бизнеса в дофинансировании реализуются с помощью института социальной ответственности. Причинами появления и развития дофинансирования и институтов, его закрепляющих, являются особенности межбюджетных отношений в РФ, эффект исторической предопределенности развития, накопления социального капитала и сопряженность норм.

Сформировавшаяся конфигурация институтов взаимодействия органов власти и бизнеса формирует механизм выживания территории. Органы власти заинтересованы в ее существовании, населением поддерживаются сложившиеся подходы к взаимодействию с бизнесом. Это делает конфигурацию устойчивой, т. к. централизация управления и сбор средств с бизнеса позволяют снизить издержки координации и принятия решений по обеспечению условий экономического функционирования территории.

Главное негативное последствие существования данной конфигурации институтов – ослабление стимулов к созданию равных правил игры и улучшению делового климата на местном уровне.

Соглашения о социально-экономическом сотрудничестве органов власти и бизнеса на местном уровне (помимо регионального уровня) в настоящее время стали ключевым институтом взаимодействия органов власти и бизнеса, определяющим экономическое развитие территорий. Они определены как особая разновидность правил взаимодействия органов власти и бизнеса, охарактеризовать которые можно как промежуточные, законоподобные и квазиконституционные.

В процесс заключения соглашений между органами власти и бизнесом вовлекаются разные группы субъектов. С одной стороны, в нем участвуют крупный и малый бизнес, некоммерческие организации, представляющие его интересы. С другой – в качестве субъектов выступают местная власть, органы внутренних дел и контролирующие организации.

Было выделено семь признаков соглашений, комбинации которых определяют число их возможных вариантов (табл. 5). На практике распространены отдельные разновидности соглашений.

Изначально возникшие соглашения, характеризующиеся комбинацией признаков АВ(В')CDEFG, постепенно замещаются соглашениями, отличающимися комбинациями А'В(В')С'D'E'F'G' и А'В(В')С''D'E'F'G'. При этом сочетание С''D'E'F'G' по сравнению с сочетанием С'DEFG можно обозначить как более желательное с точки зрения соответствия рыночным институтам и ценностям гражданского общества. Становление и развитие соглашений происходило эволюционно: от частных к общим правилам. В конце 1990-х – начале 2000-х гг. соглашения были преимущественно скрытыми, формально не закрепленными, локальными, индивидуализированными по содержанию. С середины 2000-х гг. по набору признаков стали преобладать формальные предметные соглашения, заключаемые с отдельными предприятиями по стандартной структуре.

Объективная заинтересованность органов местного самоуправления в развитии на своей территории бизнеса во всех его проявлениях заставляла их предпринимать шаги по стимулированию предпринимательской активности. Достаточно отметить, что бюджет г. Москвы почти наполовину пополнялся взиманием налога на прибыль организаций, а если учесть налог на имущество организаций, то эта цифра увеличивалась до 55-60%¹.

В 2013 г. Москва поднялась на 92-е место в ежегодном рейтинге по благоприятным условиям ведения бизнеса Doing Business, который составляется Всемирным банком и Международной финансовой корпорацией (IFC)².

При исследовании благоприятных условий деловой среды проводится оценка по 10 параметрам. В 2013 году по шести из них Москва улучшила показатели (регистрация предприятий, получение разрешений на строительство, подключение к системам электроснабжения, регистрация собственности, налогообложение, международная торговля), а по трем ухудшила (кредитование, защита инвесторов, разрешение неплатежеспособности), по одному показателю ситуация не изменилась (обеспечение исполнения контрактов)³ (см. рис. 2).

Особенностью политики московских властей по поддержке развития бизнеса и созданию здоровой конкурентной среды было широкое участие общественных объединений московских предпринимателей в деятельности и работе конкурсных комиссий и различных экспертных групп. Общественные объединения также занимались выработкой конкретных рекомендаций городским властям по различным вопросам экономической политики города.

Правительство города традиционно проводило политику, направленную на приток иностранных инвестиций. Среди стран-лидеров по прямым инвестициям в экономику г. Москвы были Кипр, Германия, Нидерланды, Виргинские о-ва и Вьетнам. Вопрос о привлечении иностранных инвестиций, согласно официальной позиции Правительства города, был принципиален «с точки зрения создания импортозамещающих производств и конкурентоспособной продукции для внутреннего рынка»⁴. Городские власти обозначили области, в которых присутствие иностранного капитала признавалось наиболее желательным: технологии энергосбережения, городской транспорт, жилищное строительство, фармацевтика, городское хозяйство и др. В целях поддержки машиностроительных предприятий Москвы руководство города не только предоставляло субсидии на покупку современного промышленного оборудования, но и организовывало приобретение за рубежом прогрессивных

¹ Трофимова Ю.В. «Институты взаимодействия органов власти и бизнеса на местном уровне в современной российской экономике». Кемерово. 2009

² Рагулина Ю.В., Бутова Т.В. Пространственная интеграция Москвы: понятие, сущность, значение // Проблема теории и практики управления. 2013. №10. С.67-74.

³ «Пункт назначения все ближе» // Российская газета 05.11.2013- <http://www.rg.ru/2013/11/05/rejting.html>

⁴ Барашева Е.В. Внешнеторговые возможности Москвы в свете внешнеэкономической политики города // Проблемы местного самоуправления. – 2010. – № 3. – С. 10-15.

Таблица 4. Характеристика форм дофинансирования территорий на местном уровне¹

Формы дофинансирования	Каналы	Механизмы	Пути реализации	Направление затрат	Типы политических транзакционных издержек бизнеса	Выгоды бизнеса
Прямое (внешнее) денежное	Перечисления в специальные денежные (финансовые) фонды	Личные обращения представителей органов власти, телефонограммы, письма, обращения через СМИ	Открытие органами власти специальных счетов и добровольно-принудительные перечисления бизнеса на них	Благоустройство территорий, инфраструктурные проекты, социальные программы власти	Денежные ресурсы	Выборочное снижение административных барьеров, улучшение социального климата, заключение выгодных контрактов
Прямое (внутреннее) денежное	Дополнительные затраты, отраженные в бюджете предприятия на мероприятия в рамках социальной политики	Личные обращения представителей органов власти и инициатива крупного бизнеса	Заключение соглашений о партнерстве бизнеса с органами власти как контракта определенно вида, распоряжения органов местного самоуправления	Социальная защита сотрудников предприятий, решение проблем безопасности и улучшения условий труда, финансирование национальных приоритетных проектов и т.д.	Денежные, материальные ресурсы	Выборочное снижение административных барьеров, позитивный имидж, улучшение морально-психологического климата на предприятии
Прямое организованное спонсорство	Выделение средств на приобретение товаров и услуг для социально незащищенных групп населения	Личные обращения представителей органов власти	Действия бизнеса на основании устных и письменных указаний органов власти	Благотворительность в отношении социально незащищенных групп населения, детских домов, приютов	Денежные, материальные ресурсы	Выборочное снижение административных барьеров, улучшение социального климата
Исполнительское участие	Непосредственное участие в проектах, иницируемых властью	Личные обращения представителей органов власти, телефонограммы, письма	Действия бизнеса на основании устных и письменных указаний органов власти	Организация субботников, демонстраций, общественных мероприятий (подготовка буклетов, оформление и т. д.)	Временные и человеческие ресурсы	Выборочное снижение административных барьеров, позитивный имидж, улучшение инфраструктуры, заключение выгодных контрактов
Организационное участие (для крупного бизнеса)	Непосредственное участие (отвлечение времени)	Официальное привлечение представителей бизнеса к организации и финансированию конкурсов	Совместная подготовка проектов документов, программ, положений, совместная деятельность на формальной основе	Участие бизнеса в подготовке стратегических программ развития, положений о конкурсах социальных проектов, грантов для малого бизнеса и т.д., их финансирование	Временные и денежные ресурсы	Выборочное снижение административных барьеров, позитивный имидж, поиск выгодных партнеров среди крупных предприятий
Спонсорская помощь органам власти	Выделение средств на приобретение товаров и услуг	Личные обращения представителей органов власти	Действия на основании устных указаний органов власти	Приобретение оргтехники, бумаги и т. д.	Денежные ресурсы, обращенные в материальные ценности	Выборочное снижение административных барьеров, заключение выгодных контрактов

¹ Трофимова Ю.В. Институты взаимодействия органов власти и бизнеса на местном уровне в современной российской экономике. Автореферат диссертации на соискание ученой степени к.э.н. 2009.

технологий (патентов, лицензий, научных разработок и т. д.). Была также создана городская система лизинга промышленного оборудования для всех предприятий Москвы, включая средние и малые. В целях реализации информационной политики в Москве в 2008 г. был создан городской портал для работы с иностранными инвесторами «Invest in Moscow»¹ и «Портал внешнеэкономической информации»². Данные интернет-ресурсы, с одной стороны, обеспечивали московские предприятия всей необходимой информацией по внешнеэкономической тематике, а с другой, информировали иностранных инвесторов и внешнеэкономических партнеров об условиях, нормах и правилах деятельности в городе Москве.

Таблица 5. Признаки соглашений органов власти и бизнеса

№ группы	Обозначение признака	Признак	Содержание признака	Признак	Обозначение признака
По субъектам					
1	A	Локальные	Заключается местной властью / региональной властью	Региональные	A'
2	B	Крупный бизнес	Заключается руководителями крупных предприятий / руководителем малого предприятия (индивидуальным предпринимателем)	Малый бизнес	B'
3	C	Индивидуальные	Заключается руководителем крупного предприятия (предпринимателем) / несколькими предпринимателями / общественной организацией, объединяющей представителей бизнеса	Групповые	C'
				Коллективные	C''
По форме представления (закрепления)					
4	D	Скрытые	Информация о соглашениях доступна ограниченному кругу лиц / представлена в СМИ и других печатных изданиях	Публичные	D'
5	E	Неформальные	Представляет собой устную договоренность / представлено в виде документа	Формальные	E'
По содержанию и структуре					
6	F	Рамочные	Имеет общий характер / содержит подробное описание предмета сотрудничества	Предметные	F'
7	G	Индивидуализированные по содержанию	Содержание каждого соглашения существенно различается / структура соглашений стандартизована	Стандартные по структуре	G'
ABCDEF G – на начальном этапе			Виды соглашений на основе комбинации признаков	A'B'C'D'E'F'G' – на настоящем этапе A'B'C''D'E'F'G' – в перспективе	

Следовательно, взаимодействие столичной власти и бизнеса в начале XXI в. характеризовалось попытками выстроить взаимовыгодную модель отношений, при которых экономический климат в регионе был бы оптимальным для ведения предпринимательской деятельности. Правительству г. Москвы в целом удалось наладить контакт с бизнес-сообществом, что во многих случаях привело к принятию взвешенных решений в области социальной политики и развития территории³.

¹ Департамент внешнеэкономических и международных связей города Москвы (Инвестиционный портал) <http://investinmoscow.ru/ru>

² Министерство экономического развития РФ, портал внешнеэкономической информации - <http://www.ved.gov.ru/>

³ Хабарова Е.С. Исторический опыт взаимодействия местных органов власти и бизнеса в РФ в начале XXI века (на примере г. Москвы) // Вестник МГОУ. Серия «История и политические науки». №3/ 2012



Рисунок 2.

Позиции Москвы (Россия) в рейтинге по критериям оценки в 2013 г. (место среди 189 стран)

Так, для эффективной реализации Программы развития Москвы «Москва - город, удобный для жизни» необходимо социальное партнерство Правительства Москвы и предпринимателей. Например, «Стратегия повышения качества жизни инвалидов в городе Москве на период до 2020 года», которая была утверждена Правительством Москвы в 2009 году и реализуется Департаментом труда и занятости населения города Москвы, должна решить проблемы людей с ограниченными возможностями в столице. Данная стратегия призвана существенно повысить качество и уровень жизни москвичей, имеющих ограничения жизнедеятельности вследствие нарушения состояния здоровья. Для этого необходимо строительство, адаптивное городское инфраструктуру для данной категории граждан, а также решение проблем на рынке труда. Однако без взаимодействия с бизнес-структурами города решить данные задачи невозможно.

Стоит отметить, что в настоящее время на одно вакантное место, предназначенное для инвалидов, приходится 10 человек и для того, чтобы улучшить сложившуюся ситуацию, в Москве увеличивается количество организаций, предназначенных для трудоустройства данной категории граждан. С каждым годом в Москве открывается все больше предприятий, где инвалиды могут реализовывать свои профессиональные навыки.

В современных условиях бизнес выступает неотъемлемой частью общества, которое ждет от коммерческих организаций не только высоких экономических результатов, но и существенных достижений в общественной жизни населения, участия в социальных инициативах города.

Таким образом, невозможно эффективно решать социально значимые проблемы без тесного сотрудничества органов местной власти и бизнес-сообществ. Консолидация усилий локальной власти и коммерческих структур способна повысить качество жизни населения и совершенствовать экономическое развитие конкретной территории.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ:

1. «Пункт назначения все ближе» // Российская газета 05.11.2013- <http://www.rg.ru/2013/11/05/rejting.html>.
2. *Барашева Е.В.* Внешнеторговые возможности Москвы в свете внешнеэкономической политики города // Проблемы местного самоуправления. – 2010. – № 3. – С. 10-15.
3. *В.В. Радаев, О.И. Шкартан* «Социальная стратификация». М., Изд-во Аспект-пресс, 1996 г.
4. Департамент внешнеэкономических и международных связей города Москвы (Инвестиционный портал) <http://investinmoscow.ru/ru>.
5. *Дуглас Норт* «Институты, институциональные изменения и функционирование экономики» 1997 г.
6. *Клейнер Г.Б.* «Эволюция институциональных систем» 2004 г.
7. Министерство экономического развития РФ, Портал внешнеэкономической информации- <http://www.ved.gov.ru/>.
8. *Рагулина Ю.В., Бутова Т.В.* Пространственная интеграция Москвы: понятие, сущность, значение// Проблема теории и практики управления. 2013. №10. С.67-74.
9. *Трофимова Ю.В.* «Институты взаимодействия органов власти и бизнеса на местном уровне в современной российской экономике». Кемерово.2009
10. *Трофимова Ю.В.* Институты взаимодействия органов власти и бизнеса на местном уровне в современной российской экономике. Автореферат диссертации на соискание ученой степени к.э.н. 2009.
11. *Хабарова Е.С.* Исторический опыт взаимодействия местных органов власти и бизнеса в РФ в начале XXI века (на примере г. Москвы)// Вестник МГОУ. Серия «История и политические науки». №3/ 2012.
12. *Швец А.В.* «Экономическая теория в свете энтропии».

КРАУДСОРСИНГ КАК ИНСТРУМЕНТ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ РАБОТОДАТЕЛЕЙ И ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ РЕГИОНА

Дудукина О.И.,

к.э.н., доцент, ФГБОУ ВПО «Рязанский государственный радиотехнический университет»

Кистрина Э.И.,

к.э.н., доцент, ФГБОУ ВПО «Рязанский государственный радиотехнический университет»

Локтеева Г.Е.,

к.э.н., доцент, ФГБОУ ВПО «Рязанский государственный радиотехнический университет»

Меркулов Ю.А.,

ассистент, ФГБОУ ВПО «Рязанский государственный радиотехнический университет»

Аннотация: В статье проанализированы возможности использования краудсорсинга для построения взаимодействия между работодателями и образовательными учреждениями.

Ключевые слова: краудсорсинг, образовательные учреждения, взаимодействие работодателей и образовательных учреждений.

CROWDSOURCING AS A TOOL OF INTERACTION BETWEEN EMPLOYERS AND EDUCATIONAL INSTITUTIONS OF THE REGION

Dudukina O.I.,

Candidate of Economic Science, Docent at the Ryazan State Radio Engineering University

Kistrina E.I.,

Candidate of Economic Science, Docent at the Ryazan State Radio Engineering University

Lokteeva G.E.,

Candidate of Economic Science, Docent at the Ryazan State Radio Engineering University

Merkulov J.A.,

Assistant at the Ryazan State Radio Engineering University

Annotation: In the article the possibility of using crowdsourcing for building the interaction between employers and educational institutions is analyzed.

Keywords: crowdsourcing, educational institutions, interaction between employers and educational institutions.

Построение системы подготовки квалифицированных кадров, отвечающих современным требованиям рынка труда, невозможно без эффективного взаимодействия между работодателями и образовательными учреждениями. Вместе с тем, в настоящее время в большинстве регионов, в частности – в Рязанской области, не сложилось непрерывного устойчивого взаимодействия между властью, бизнесом, образовательными учреждениями, что отрицательно сказывается на социально-экономическом развитии региона.

Несмотря на комплекс мер, проводимых Министерством труда и занятости населения Рязанской области, Министерством образования Рязанской области и другими органами государственной власти региона, преодолеть фрагментарность взаимодействия не удастся.

С другой стороны, повсеместное использование современных информационно-коммуникационных технологий представляет собой возможность без затрат большого количества бюджетных средств привлечь интеллектуальные ресурсы граждан региона для обсуждения и генерации возможных решений имеющихся задач и проблем. Одним из современных инструментов, позволяющих объединить добровольцев, готовых предложить свои знания и опыт для совместного поиска путей решения общих вопросов, является краудсорсинг.

Термин «краудсорсинг» (от англ. crowd - толпа и sourcing - источник, использование ресурсов) означает передачу отдельных производственных функций неопределенному кругу лиц на основании публичной оферты, не подразумевающей заключение трудового договора. При этом используется коллективный интеллект и синергия взаимодействия большого количества людей. Краудсорсинг позволяет агрегировать информацию, опыт, мнения, прогнозы, предпочтения и оценки [1].

Популярность краудсорсинга растет во всем мире. Многие страны мира, например, США, Япония, Ирландия, Финляндия, Италия и другие, успешно используют данную технологию для решения проблем. В масштабе страны внедрение краудсорсинга в государственном секторе будет содействовать созданию гражданского общества, в котором активность граждан, общественная экспертиза и народный контроль (в его правильном понимании) станут представлять неотъемлемые характеристики процесса принятия важных государственных решений.

Особую популярность приобретает краудсорсинг при обсуждении законопроектов. Так, Финляндия давно и активно использует краудсорсинг для создания новых законов. Законотворчество посредством краудсорсинга готовится перейти на онлайн платформу, которая называется Открытое Министерство.

В настоящее время в нашей стране на просторах Рунета начало появляться все больше площадок по законотворчеству, где граждане обсуждают новые проекты, предлагают собственные поправки и поддерживают инициативу друг друга. Д.А. Медведев в феврале 2011 г. поддержал инициативу общественного обсуждения законопроектов и подписал указ (№ 167 от 09.02.2011), согласно которому госорганы обязаны выносить на публичное обсуждение в Интернете разрабатываемый ими законопроект, после чего обязаны доложить о результатах обсуждения. Существуют как государственные (GosDiscuss, GosBook, Большоеправительство.рф, россиябездураков.рф), так и независимые веб-порталы (Правовое Государство, zakon.profsro.ru, «Твои Законы», «Виртуальная республика Alter Russia», Дума Online).

Ярким примером краудсорсинга в России может служить конкурс на лучшую эмблему Олимпиады в Сочи. Этой же дорогой пошел Сбербанк, запустив специальный сайт, используемый для совместной краудсорсинговой работы сотрудниками банка и профессиональными сообществами. В настоящее время реализуется несколько краудсорсинговых проектов в государственном управлении. Перечислим некоторые из них:

- Агентство стратегических инициатив проводит проект по мониторингу и публичному обсуждению утвержденных правительством планов мероприятий («дорожных карт») национальной предпринимательской инициативы по улучшению инвестиционного климата в Российской Федерации. Проект будет реализован при поддержке компании Witology.

- Проект «Общество и власть вместе на благо Вологодской области». Цель проекта – повышение уровня жизни людей, расширение возможностей их самореализации, вовлечение жителей Волгоградской области в решение задач, которые стоят перед регионом.

- Проект по разработке стандартов управляющих советов школ Москвы. Основная цель проекта – коллективное создание стандартов работы управляющих советов школ Москвы, общественное рассмотрение инициатив и лучших практик их реализации. К участию в проекте приглашаются общественные управляющие – представители деловой, профессиональной, родительской, ученической и иной ответственности.

- Общественная экспертиза и доработка Федерального закона № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц».

Механизм взаимодействия участников краудсорсинговых проектов сформирован таким образом, что в ходе дискуссии собирается ряд конструктивных предложений, которые анализируются экспертами. Из них синтезируется оптимальная концепция законопроекта. Но окончательное решение остается за руководителем проекта. Краудсорсинг предполагает ежедневный мониторинг поступающих предложений, постоянный диалог с экспертами, поддержание их заинтересованности, обеспечение прозрачности результатов обсуждения. Активный режим работы с поступающими обращениями экспертов призван обеспечить так называемые фасилитаторы, то есть помощники в виде штатных или привлеченных специалистов, владеющих методологией и техникой краудсорсинга. В результате формируется база инновационных идей и предложений, повышается качество нормативно-правовых актов, привлекается активное население.

Несомненными плюсами краудсорсинга в государственном управлении являются выявление «народных экспертов», быстрая и беспристрастная оценка реакции граждан на тот или иной законопроект и нахождение слабых мест в работе государственного аппарата.

Существуют и минусы. Мнением людей можно легко манипулировать посредством средств массовой информации, темы дублируются. У граждан могут отсутствовать специальные сведения, позволяющие объективно оценить существующие проблемы, появление «шумных пользователей», которые не несут реальной пользы в решении того или иного вопроса. Кроме того, присутствуют барьеры, такие как цифровое неравенство, инициация краудсорсинга свыше, создание неэффективных краудсорсинговых проектов органами власти.

С другой стороны, технологии развиваются такими темпами, что в будущем обычные граждане, посредством СМИ, социальных сетей, смогут влиять и принимать участие в принятии и создании не только решений властей определенной направленности, но и законодательства в целом.

Наконец, внедрение краудсорсинга потребует специального программного обеспечения. При минимальных затратах на него стихийное внедрение краудсорсинга может привести к нарушениям правил информационной безопасности и конфликтам с соответствующими надзорными органами. В этой связи предпочтительной является изначальная постановка именно внутреннего краудсорсинга для обеспечения информационной безопасности и формирования в данном органе власти сравнительно независимой команды экспертов. Лишь при выполнении этих условий предсказуемыми результатами внедрения краудсорсинга для органа власти могут стать:

- позитивный политический имидж за счет улучшения взаимодействия с потребителями государственных услуг;
- позитивный управленческий имидж за счет внедрения современных управленческих технологий;
- создание банка инновационных и реалистичных идей;
- повышение качества нормативных и методических документов за счет результатов общественной экспертизы;
- формирование команды профессиональных и общественных экспертов;
- оптимизация сроков поиска новых решений и подготовки документов, имеющих принципиальное общественное и профессиональное значение;
- повышение эффективности бюджетных расходов за счет замены дорогостоящих профессионалов на коллективный разум.

Предполагается, что инициаторами краудсорсинговых проектов должны выступать органы власти (Министерство труда и занятости населения Рязанской области, Министерство образования Рязанской области) и использовать его для построения эффективного взаимодействия между властью, бизнесом, среднеспециальными образовательными учреждениями, вузами и собственно самим населением для совместного решения общих проблем и вопросов, например, таких как:

- расширение объема и повышение качества предоставления государственных услуг;
- создание условий для развития и эффективного использования трудовых ресурсов региона;
- развитие социального партнерства;
- создание условий для эффективного и эргономичного функционирования государственных учреждений Рязанской области.

Краудсорсинг может использоваться для решения многих вопросов в управлении региональным образованием, например:

- формирование списка желаемых направлений подготовки бакалавров и магистров, востребованных на рынке труда;
- формирование компетентностной модели выпускника с точки зрения работодателя;
- внешняя оценка качества образования;
- отбор и подготовка студентов в процессе обучения в вузе в соответствии с потребностями и профилем деятельности работодателя.

На обсуждение может быть вынесена сама проблема для сбора предложений участников или возможные способы взаимодействия работодателя и вуза, например:

- организация базовой кафедры по профилю деятельности потенциальных работодателей;
- подготовка магистров по профилю деятельности заинтересованного работодателя;
- введение дисциплин, имеющих прикладной характер и обеспечивающих профессиональную подготовку по профилю деятельности потенциальных работодателей;
- проведение семинаров по профилю деятельности потенциальных работодателей;
- организация конкурсов среди студентов (могут проходить как за пределами учебной нагрузки, так и в рамках учебного процесса), например, студенты, решившие предложенную компанией задачу или написавшие эссе и т.п., получают грант, стипендию или приглашаются на практику и написание диплома с возможностью дальнейшего трудоустройства в компании.

Модель управления взаимодействием образования, бизнеса, населения, власти на основе краудсорсинга включает такие этапы, как постановка задачи, выявление целевой аудитории, привлечение экспертов, организация площадки, обобщение результатов, выбор решений, поддерживаемых целевыми аудиториями [2].

Краудсорсинговые площадки по данным направлениям необходимо организовывать с перспективой, поскольку для создания базы их подготовки и обучения требуются время и средства.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что краудсорсинг, будучи эффективным инструментом управления, необходимо использовать для построения оптимальной модели управления взаимодействием между властью, бизнесом, среднеспециальными образовательными учреждениями, вузами и собственно самим населением, что:

- способствует консолидации и активизации «сетевое гражданское общество» в решении реально существующих проблем;
- позволяет интегрироваться членам социальных сетей в экспертное сообщество и продуцировать инновационные проекты, способствующие не только распространению эффективных управленческих практик, но и модернизации образования, улучшению подготовки высококвалифицированных кадров для региона.

ЛИТЕРАТУРА:

1. *Коробова А.* Краудсорсинг для государственного управления // Журнал «Технологии и средства связи». – 2012. – №6.
2. *Кистрина Э.И., Кузнецова О.И., Локтеева Г.Е., Меркулов Ю.А.* Модель управления взаимодействием работодателей и образовательных учреждений на основе краудсорсинга // Научно-технический журнал «Вестник Рязанского государственного радиотехнического университета». – 2013. - № 5 (выпуск 47).

REFERENCES:

1. *A. Korobova.* Crowdsourcing for public administration // Journal «Technologies and communications.» - 2012. - № 6
2. *Kistrina E.I., Kuznetsova O.I., Lokteeva G.E., Merkulov J.A.* The model of management of interaction between employers and educational institutions on the basis of crowdsourcing // Scientific and technical journal «The bulletin of the Ryazan State Radio Engineering University.» - 2013. - № 5 (Issue 47).

ПОВЫШЕНИЕ УРОВНЯ ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ КВАЛИФИКАЦИИ КАДРОВ В СФЕРЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ РФ КАК НЕОБХОДИМОГО ФАКТОРА ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОГО ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

Бездольная Н.В.,

*магистрант кафедры экономики, менеджмента и организации производства
ФГБОУ ВПО «Рязанский государственный радиотехнический университет»*

Аннотация: В данной статье рассмотрена проблема уровня профессиональной квалификации муниципальных служащих, а также вопросы отбора, профессиональной подготовки, переподготовки и повышения квалификации работников сферы местного самоуправления. Предложены возможные способы улучшения состояния кадрового потенциала муниципальных служащих.

Ключевые слова: местное самоуправление, муниципальное управление, муниципальное образование, органы МСУ, профессиональное обучение, переподготовка, повышение квалификации.

INCREASING THE LEVEL OF PROFESSIONAL QUALIFICATION OF THE STAFF IN THE SPHERE OF LOCAL SELF-GOVERNMENT OF THE RUSSIAN FEDERATION AS A NECESSARY FACTOR OF PROVIDING AN EFFECTIVE FUNCTIONING OF MUNICIPALITIES

Bezdnolnaya N.V.,

Postgraduate of the department of economics, management and production organization at the Ryazan State Radio Engineering University

Annotation: In this article the problem of a level of professional qualification of local government employees as well as the questions of selection, professional training, retraining and professional development of employees in the sphere of local self-government are considered. The possible ways of improvement of personnel potential state of local government officers are offered.

Keywords: local self-government, municipal management, municipal entity, the bodies of local self-government, occupational training, retraining, professional development.

В настоящее время в РФ в сфере местного самоуправления накопилось достаточное количество проблем. Ни для кого не секрет, что без эффективного местного самоуправления невозможно обеспечить решение насущных вопросов жизнеобеспечения граждан страны независимо от размера, месторасположения, населенности субъекта управления. Но качество управления муниципальным образованием напрямую зависит от уровня профессиональных знаний муниципальных служащих. Как эффективность деятельности любой, коммерческой или некоммерческой, организации связана, прежде всего, со степенью профессионализма ее сотрудников, так и результативность деятельности муниципальных служб зависит от того, насколько компетентные специалисты там работают. Одним из важнейших вопросов здесь является состояние кадрового потенциала муниципальных служащих.

Согласно данным на 2013 г., в РФ в органах муниципальной власти высшее образование имеют около 80% служащих, из них юридическое – всего 10,8%. Что же касается управления сельским поселением, то здесь высшее образование имеют чуть больше 51% служащих. А, как известно, для осуществления эффективного местного самоуправления необходимы специальные знания: юридические, административные, финансовые и т.д. Кроме того, муниципальные служащие должны обладать не только определенными знаниями, но и навыками, необходимыми для выработки стратегии, миссии, маркетинга муниципального образования, должны разбираться в особенностях рыночной экономики, проблемах государственного и муниципального управления, финансового менеджмента, управления человеческими ресурсами, управления социальными конфликтами на территории муниципалитетов. Это значит, что необходимы коренные изменения, во-первых, в подборе и расстановке управленческих кадров в сфере местного самоуправления, во-вторых, в непосредственно профессиональной подготовке и переподготовке кадров для сферы местного самоуправления.

Подготовка кадров для управления муниципальными образованиями является отдельной сложной проблемой, причем общероссийского характера.

В настоящее время специалистов сферы муниципального управления готовят практически во всех вузах страны, как государственных, так и коммерческих. Но вопрос здесь заключается в качестве подготовки.

В 2011-12 гг. в Нижнекамском химико-технологическом институте было проведено социологическое исследование среди студентов специальности «Государственное и муниципальное управление» на предмет качества подготовки их к профессиональной деятельности в сфере местного самоуправления (МСУ). По результатам исследований, лишь 63,6% опрошенных считают полученные знания в целом достаточными. Кроме того, 60% респондентов отмечают недостаток управленческих навыков, в особенности навыков подготовки информационно-аналитических материалов и делопроизводства. [1] Выявленные результаты можно объяснить следующими аспектами.

Во-первых, существует фактор отвлеченности обучения в вузе от реальной профессиональной деятельности. Обучение часто осуществляется по старым методикам, которые в условиях динамичности окружающей среды становятся неактуальными. Обучение в вузе и работа по специальности нередко выступают как независимые процессы, что приводит к нехватке у молодого, закончившего вуз специалиста необходимых профессиональных навыков.

Во-вторых, в процессе профессиональной подготовки управленца упор делается, как правило, на теоретическую составляющую, а реальная практика практически отсутствует. Молодому специалисту после окончания высшего учебного заведения скорее всего потребуется немало времени, чтобы адаптироваться к условиям работы в муниципальных службах и приобрести необходимые навыки. Это связано, с одной стороны, с незначительным количеством часов профессиональной практики, предусмотренных учебным планом, а, с другой стороны, с тем, что практика чаще всего носит исключительно формальный характер. В результате на выходе из вуза дипломированный специалист не имеет представления, что его действительно ждет на будущей работе.

В-третьих, в настоящее время в России в каждом городе и области существуют десятки коммерческих вузов и филиалов вузов, уровень подготовки в которых гораздо ниже, чем в государственных.

Проблема неактуальности, бессистемности профессионального обучения, оторванности его от реальной практики присутствует не только в сфере подготовки муниципальных служащих, она касается практически всех областей деятельности нашей страны. Однако не стоит забывать, что вопрос о степени квалифицированности кадров для МСУ встает вследствие не только вышеназванных проблемных аспектов профессионального обучения. Согласно приведенной выше статистике, 20% муниципальных служащих совсем не имеют высшего образования. Если сравнить эту ситуацию с зарубежными странами, то в США, например, человек без высшего образования не может претендовать на должность муниципального служащего. А претендент на должность руководителя муниципального образования, либо его заместителя, в США должен, во-первых, иметь профильное высшее образование, во-вторых, сразу после окончания высшего учебного заведения обучаться по программе подготовки кадров высшей квалификации (в особенности это касается городских управляющих). [3] Неплохо было бы и в нашей стране пересмотреть требования к уровню квалификации кадров, работающих в сфере МСУ.

Органы государственной власти субъектов РФ и органы МСУ пытаются решать задачу подготовки муниципальных служащих путем организации различного рода курсов переподготовки и повышения их квалификации на базе учебных центров и общеобразовательных заведений, находящихся на территории субъекта РФ. [2] Однако в обучении на данных курсах чаще всего отсутствует системность. [3] Процесс повышения квалификации муниципальных служащих должен быть актуализирован, должен учитывать современные требования к управленческому труду. Обучение на курсах переподготовки и повышения квалификации должно давать управленцам те знания, умения и навыки, которые позволят им осуществлять местное самоуправление эффективно, рационально, на высоком уровне. Но, к сожалению, в настоящее время в нашей стране повышение квалификации, как и профессиональное обучение, находится далеко от реальной практики.

Итак, из всего вышесказанного можно сделать вывод, что в России до настоящего времени не доработаны общие подходы к процессу отбора, профессиональной подготовки и переподготовки муниципальных кадров, что и объясняет проблему квалификации работников МСУ. Для решения данной проблемы нужны определенные меры, причем рациональнее осуществлять их в комплексе. Во-первых, необходимо доработать требования к уровню компетентности претендентов на должности руководителей муниципальных образований и служащих, как это происходит, например, в США. Во-вторых, обучение и повышение квалификации необходимо осуществлять системно, с учетом реальных потребностей,

т.е. профессиональная подготовка должна быть актуализирована. Для студентов может быть полезным приглашение на лекции и практические занятия специалистов сферы МСУ, успешно применяющих передовой опыт. Также в профессиональном обучении, переподготовке и повышении квалификации нужно актуализировать практические занятия и соотнести их с практикой в учреждениях МСУ. Все это будет способствовать формированию у работников сферы местного самоуправления необходимых профессиональных знаний, умений, навыков, позволяющих успешно работать в современных условиях, повышая тем самым социально-экономические показатели территории.

ЛИТЕРАТУРА:

1. О проблемах подготовки муниципальных кадров // Местное самоуправление. Сентябрь 2013 г. № 9 (278). (Газета).
2. Давлетишина Л.А. Профессиональная подготовка муниципальных служащих: потребности в обучении. // Вопросы управления. Март 2012г. Выпуск №1 (18).
3. *Tsupko A.S., Yakhontov V.I.* Training of specialists to work in conditions of improving management systems in municipalities. // Вопросы управления. Август 2009 г. Выпуск №3 (8).

REFERENCES:

1. About the problems of municipal personnel training // Local government. September, 2013. № 9 (278), (Newspaper).
2. Davletshina L.A. Professional training of municipal employees: needs in training. // The issues of management. March, 2012. Issue №1(18).
3. *Tsupko A.S., Yakhontov V.I.* Training of specialists to work in conditions of improving management systems in municipalities. // Вопросы управления. Август 2009 г. Выпуск №3 (8).

ОРГАНИЗАЦИЯ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОГО ПРОЦЕССА В СИСТЕМЕ ДИСТАНЦИОННОГО ОБУЧЕНИЯ СОТРУДНИКОВ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ

Вяткина Е.О.,

*начальник отдела организации обучения и учебно-методического сопровождения
факультета открытого образования ФГОБУ ВПО «Финансовый университет
при Правительстве Российской Федерации»»*

Аннотация: В современных условиях информатизации, автоматизации и применения современных технологий в работе государственных и муниципальных учреждений Российской Федерации встает вопрос о повышении квалификации сотрудников учреждений. Обучение сотрудников в специализированных центрах будет проводиться с отрывом от профессиональной деятельности, что негативно скажется на работе учреждения. В связи с этим возникает необходимость применять дистанционное обучение, используя современные информационные и коммуникационные технологии, включающие телекоммуникации, видеообучение, использование технологий мультимедиа в электронных учебниках, и многое другое. На рынке информационных технологий сейчас существует большое количество программ, специализированных для учебных заведений всех профилей. К указанным программам, относятся: системы тестирования с автоматизированной проверкой результатов сданных тестов, программы для проведения интерактивных лекций и семинаров, электронные библиотеки и многое другое.

Ключевые слова: образовательный процесс, стратегия развития, обучение, повышение квалификации, подсистема.

THE ORGANIZATION OF EDUCATIONAL PROCESS IN SYSTEM OF DISTANCE LEARNING OF STAFF OF THE PUBLIC AND MUNICIPAL AUTHORITIES

Vyatkina E.O.,

*head of department of the organization of training and uchebno methodical support of Faculty of open
education FGOBU VPO «Financial University under the Government of the Russian Federation»*

Annotation: In modern conditions of informatization, automation and application of modern technologies in work state and the munitspalnykh of establishments of the Russian Federation gets up a question about professional development of staff of institutions. Training of employees in the specialized centers will be is provided with a separation from professional activity that will negatively affect establishment work. In this regard there is a need to apply distance learning, using modern the information and communication technologies, including telecommunications, video training, use of technologies of multimedia in electronic textbooks and many other things. In the market of information technologies now there is a large number of programs of all profiles specialized for educational institutions. The specified programs treat: testing systems with the automated check of results of the handed-over tests, programs for carrying out interactive lectures and seminars, electronic libraries and many other things.

Keywords: educational process, development strategy, training, professional development, subsystem.

Согласно Стратегии развития науки и инноваций в Российской Федерации на период до 2015 года, утвержденной Межведомственной комиссией по научно-инновационной политике Министерства образования и науки Российской Федерации (протокол от 15 февраля 2006 года № 1), целью ее реализации является формирование сбалансированного сектора исследований и разработок и эффективной инновационной системы, обеспечивающих технологическую модернизацию экономики и повышение ее конкурентоспособности на основе передовых технологий и превращение научного потенциала в один из основных ресурсов устойчивого экономического роста. В связи с этим возникает необходимость разработки и внедрения современных информационных и коммуникационных технологий для

осуществления учебного процесса в государственных и муниципальных учреждениях Российской Федерации.

Работа с кадрами государственного аппарата - важнейшее направление государственного управления и государственной службы, которое называется «кадровое управление». Эта работа ведется с целью совершенствования государственного аппарата, обоснования и реализации квалификационных требований, прогнозирования потребности в кадрах, комплектования и развития аппарата государственных органов путем организации конкурсов по замещению вакантных должностей, квалификационных экзаменов, аттестаций, установления материальных стимулов службы (размеров денежного содержания, премий, пенсий и др.), разработки норм, регулирующих прием, увольнение, продвижение по службе, профессиональную переподготовку и повышение квалификации служащих.

Организовывать обучение сотрудников государственных и муниципальных учреждений должны специализированные центры обучения – такие, как высшие учебные заведения или их подразделения, центры переподготовки кадров и повышения квалификации и иные образовательные учреждения, в зависимости от направления отрасли.

Повышение квалификации может проходить на рабочем месте и в образовательном заведении.

Повышение квалификации, проводимое образовательным учреждением, включает в себя следующие виды обучения:

- краткосрочное (не менее 72 часов) тематическое обучение по вопросам конкретного производства, которое проводится по месту основной работы специалистов и заканчивается сдачей соответствующего экзамена, зачета или защитой реферата;
- тематические и проблемные семинары (от 72 до 100 часов) по научно-техническим, технологическим, социально-экономическим и другим проблемам, возникающим на уровне отрасли, региона, муниципального образования;
- длительное (свыше 100 часов) обучение специалистов в образовательном учреждении повышения квалификации для углубленного изучения актуальных проблем науки, техники, технологии, социально-экономических и других проблем по профилю профессиональной деятельности.

Если повышение квалификации проводится образовательным учреждением и заканчивается сдачей соответствующего зачета, экзамена, защитой реферата или итоговой работы, то слушатели, выполнившие все требования учебного плана, получают соответствующий документ (удостоверение или свидетельство о повышении квалификации).

Профессиональная переподготовка и повышение квалификации специалистов осуществляются на основе договоров, заключаемых муниципальным образованием в лице уполномоченного органа или должностного лица местного самоуправления с образовательными учреждениями повышения квалификации.¹

Для эффективной организации образовательного процесса в системе дистанционного обучения сотрудники учреждения вводятся в единое информационное пространство образовательного центра и получают доступ к личному кабинету, где находятся учебные материалы, презентации и видеолекции. Вход в личный кабинет осуществляется через персональный логин и пароль.

Проведенные исследования показывают, что использование в образовательном процессе Единой информационной системы для сотрудников государственных и муниципальных учреждений, осуществляющих свою профессиональную деятельность в разных направлениях, включает:

1. Функциональная полнота. Система должна обеспечить выполнение всех функций, необходимых для управления учебным процессом.
2. Открытость архитектуры. Система строится как совокупность задач, интегрированных в единый комплекс на основе создания единой точки входа, доступной всем пользователям системы.
3. Интегрированность по данным. Система строится на основе единой базы данных (БД), содержащей всю необходимую информацию для управления учебным процессом. База данных располагается на корпоративном сервере системы, к которому имеют доступ пользователи.
4. Распределенность по функциям. Система построена как совокупность автоматизированных рабочих мест (АРМ). На каждом рабочем месте выполняются функции системы, доступные данному рабочему месту. При этом все функции оперируют с данными из корпоративной базы данных системы.
5. Организация сетевого взаимодействия. Все рабочие места системы включены в локальную сеть.

¹ Carrying out retraining and professional development of municipal employees [Electronic resource]. - Mode dostupa:<http://cmo.khabkrai.ru/tema-59-provedenie-perepodgotovki-i-povysheniya-kv/>

6. Защита от несанкционированного доступа. Система обеспечивает разграничения прав доступа пользователей к функциям системы и данным. Система защищена от несанкционированного доступа, в том числе и через Интернет.

7. Интеграция с системами других уровней, в том числе внутривузовскими, региональными и федеральными¹.

Кроме того, в системе должно быть три уровня пользователей: администратор, модератор и посетитель.

При этом администратор занимается администрированием определенной подсистемы, в которой он работает. Он может менять структуру, добавлять или убирать компоненты подсистемы, контролировать подсистему. Администратор является IT-специалистом учебного заведения.

В свою очередь модератор может добавлять или убирать материалы в подсистеме. Он является либо тьютором, либо куратором или преподавателем.

И также посетитель имеет право только просматривать подсистему, без права ее изменять. В свою очередь посетитель является непосредственно обучающимся.

Главным достоинством ЕИС является полная взаимосвязь подсистем внутри нее, все данные хранятся в базах, которые полностью между собой связаны и не повторяют информацию, личный кабинет и профиль, который заводится на слушателя, в последующем только преобразовывает, а информация копится, в итоге на моменте окончания обучения тьютор может иметь полную информацию о слушателе от момента поступления до получения свидетельства о повышении квалификации.

Исследование научных источников и практического опыта показывает, что организацию образовательного процесса в системе дистанционного обучения с применением Единой информационной системы можно разделить на несколько этапов:

1 этап. Обучение начинается с зачисления слушателя в образовательное учреждение. Организовать эффективную и четкую работу по зачислению слушателей поможет подсистема ЕИС «Зачисление слушателя». Подсистема позволяет автоматизировать все этапы документооборота: от подачи документов слушателем до формирования приказа на зачисление и протоколов передачи дел в отдел кадров. Информация о зачисленных слушателях попадает непосредственно в базу данных и становится основой для формирования контингента обучающихся.

Осуществление подачи документов слушателей можно значительно упростить посредством электронного документооборота. На сайте образовательного учреждения слушатель заполняет заявление, которое автоматически передается в общую базу образовательного учреждения, слушателю присваивается номер.

2 этап. Слушатель приступает к обучению.

Организация учебного процесса в системе дистанционного обучения подразумевает следующие этапы:

- Слушатель, подавший полный пакет документов, автоматически попадает в подсистему «Контингент слушателей», где его распределяют в группу согласно выбранному им направлению обучения. К каждому курсу или группе прикрепляется тьютор или куратор, который в последующем полностью организует учебный процесс обучающемуся.

- В подсистеме у каждого слушателя есть личный кабинет, вход в который осуществляется только при наличии индивидуального логина и пароля. В личном кабинете слушатель имеет доступ к следующим инструментам, необходимым для обучения:

- Расписание занятий. В этой опции слушатель видит расписание с датой и временем занятий группы, в которой он обучается. Кроме того, он может ознакомиться с фамилией, именем, отчеством и контактами преподавателя, который читает ту или иную дисциплину.
- Система тестирования и обучения. В данной системе слушателю будут подкрепляться тесты для прохождения промежуточного и итогового контроля, а также необходимые учебные пособия, учебно-методические комплексы, презентации, вопросы для контроля, оцифрованные лекции, ситуационные задачи и иные дополнительные материалы (Федеральные законы, Постановления и прочее).
- Видеолекции. При входе в эту опцию в назначенное время согласно расписанию слушатель попадает в онлайн-лекцию.
- Форум. В данной опции слушатель может осуществлять общение с тьютором, коллегами по курсу и получать дополнительную информацию.

¹ Фридман А.Л. Основы объектно-ориентированной разработки программных систем. / А. Л. Фридман. – М.: Финансы и статистика, 2000. – 192

- Образцы оформления документов. В этой опции слушатель получает доступ к образцам оформления всех документов, которые могут ему потребоваться в процессе обучения, с перечнем полного пакета документов.
- Приказы. В данной опции слушатель может ознакомиться с приказами контингента студентов в целом или лично его.

В свою очередь, все опции могут быть добавлены или изменены с учетом направленности образовательного процесса (повышение квалификации, переподготовка кадров).

Тьютор курса имеет доступ ко всем опциям, которые использует слушатель, для обновления и загрузки новых материалов и тестов. Кроме того, тьютор курса также имеет свой личный кабинет, в котором есть все те же опции, что и у слушателя, только кабинет выглядит как база данных, т.е. при открытии любой опции тьютор видит данные по всем слушателям курса (оценки, полученные при тестировании, оплату за обучение, расписание всех групп), что позволяет анализировать успеваемость группы в целом, процент оплативших обучение и на основании этого автоматически печатать ведомости с результатами тестирования.

- Для осуществления прослушивания лекций, слушатель согласно расписанию входит в назначенную дату и время в опцию видеолекции. Слушатель подключается к нужной лекции в режиме онлайн и приступает к прослушиванию лекции. В процессе лекции слушатель может задавать преподавателю вопросы и получать консультации по интересующему вопросу. После полного курса лекций слушатель приступает к участию в семинарах, в системе дистанционного обучения они называются тьюториалы. На тьюториалах слушатель вместе с преподавателем и своими коллегами по курсу разбирают ситуационные задачи, подготавливают ответы на поставленные преподавателем вопросы, осуществляют подготовку к итоговому контролю (зачету или экзамену). Затем, после окончания тьюториалов, проходит консультация студентов перед итоговым контролем. На консультации они могут получить ответы на интересующие их вопросы, еще раз уточнить пройденный материал или закрепить его для успешной сдачи экзамена.

- Сдача промежуточного и итогового контроля осуществляется через систему тестирования. В назначенную дату, согласно расписанию, тьютор открывает слушателю доступ к промежуточному тестированию. Прохождение тестирования осуществляется в установленный расписанием срок (1–2 дня) и в установленное тьютором время (час–два), а также количеством попыток. Доступ к сдаче итогового тестирования осуществляется автоматически при условии набора установленных баллов в промежуточном тестировании. Только при полном усвоении материала на лекциях и тьюториалах, использования учебного пособия, прикрепленных тьютором в личный кабинет слушателя, возможна успешная сдача тестирования.

- Взаимодействие слушателя и тьютора осуществляется посредством телефона, электронной почты, Skype и форума.

3 этап. Выдача документа об окончании курсов или образовательной программы.

Прохождение всех тестов по дисциплинам, утвержденным учебным планом по выбранному направлению обучения, гарантирует обучаемому успешное окончание образовательного процесса.

Диплом или свидетельство оформляется автоматически из подсистемы «Выпускной курс», где сохранены все оценки, полученные студентом при сдаче итогового контроля. После формирования документа об окончании образовательного процесса он выдается слушателю.

После окончания слушателем курсов формируется личное дело обучаемого, которое сдается в архив образовательного учреждения. Поскольку весь процесс обучения на 90% проходил в электронной форме, архив является также электронным. Тьютор представляет все необходимые документы в архив посредством электронной почты в формате rar или zip, или при помощи подсистемы «Архив», куда из подсистемы «Контингент слушателей» или «Выпускной курс» будут автоматически передаваться личные дела.

Кроме того, ЕИС включает в себя следующие подсистемы для автоматизации учебного процесса:

- подсистема «Нормативные документы»;
- подсистема «Учебные планы»;
- подсистема администрирования Единой информационной системы вуза;
- подсистема «Учебное управление»;
- подсистема «Филиалы».

Такой подход к организации обучения сотрудников государственных и муниципальных учреждений позволит качественно и без отрыва от профессиональной деятельности повысить квалификацию и знания специалиста, что положительно скажется на работе учреждения.

ЛИТЕРАТУРА:

1. *Фридман А.Л.* Основы объектно-ориентированной разработки программных систем. / А.Л. Фридман. – М.: Финансы и статистика, 2000. – 192
2. Проведение переподготовки и повышения квалификации муниципальных служащих [Электронный ресурс]. - Режим доступа:<http://cmo.khabkrai.ru/tema-59-provedenie-perepodgotovki-i-povysheniya-kv/>

REFERENCES:

1. *Friedman A.L.* Bases of object-oriented development of program systems. / A. L. Friedman. – M.: Finance and statistics, 2000. – 192
2. Carrying out retraining and professional development of municipal employees [Electronic resource]. - Mode dostupa:<http://cmo.khabkrai.ru/tema-59-provedenie-perepodgotovki-i-povysheniya-kv/>

МУНИЦИПАЛЬНАЯ АКАДЕМИЯ

№1, 2014 год

Информационно-аналитический журнал
зарегистрирован в Роскомнадзоре.
Свидетельство о регистрации СМИ:
ПИ № ФС77-50260 от «22» июня 2012 г.

РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ ЖУРНАЛА

Зотов Владимир Борисович, д.э.н., профессор,
председатель редакционного совета
Быков Александр Владимирович, д.пс.н.,
профессор, заместитель председателя
редакционного совета
Мокрый Владимир Семенович, д.ю.н.,
профессор
Рош Елена Алексеевна, д.э.н., профессор
Калабеков Алан Лазаревич, д.б.н., профессор
Найданов Александр Сергеевич, к.п.н.
Толкачев Сергей Генрихович, к.э.н.
Ружицкий Владимир Петрович, д.т.н.,
профессор
Пупырев Евгений Иванович, д.т.н., профессор
Белых Ирина Викторовна, к.э.н.
Шульга Татьяна Ивановна, д.пс.н., профессор

РЕЦЕНЗЕНТЫ

Бурак Петр Иосифович, д.э.н., профессор
Кириллова Ариадна Николаевна, д.э.н.,
профессор
Шульга Татьяна Ивановна, д.пс.н., профессор

РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ

Главный редактор
Зотов Анатолий Борисович
Заместитель главного редактора
Чихирников Валерий Васильевич
Выпускающий редактор
Батищева Ольга Дмитриевна
Ответственный секретарь
Дементьева Нина Александровна
Корректор Ханов Владимир Джафарович
Дизайн и верстка Дерендяева Марина Васильевна

УЧРЕДИТЕЛЬ, ИЗДАТЕЛЬ и РЕДАКЦИЯ:

ООО «МУНИЦИПАЛЬНАЯ АКАДЕМИЯ»

Адрес: 109428, г. Москва,
Рязанский проспект, дом 10, к. 2, офис 507
Тел.: +7 (495) 362-48-14, +7 (495) 720-30-55
E-mail: jurnal@ros-ma.ru
www.ros-ma.ru

Подписной индекс 70500 в каталоге «Газеты и журналы» (агентства «Роспечать»)

Издание заявлено на включение в список научных журналов, рекомендованных ВАК РФ для публикации материалов кандидатских и докторских диссертаций.

Научные статьи соискателей ученой степени кандидата наук публикуются на бесплатной основе. По вопросам публикации статей следует обращаться в редакцию журнала.
Тел.: +7 (495) 362-48-14, +7 (495) 720-30-55
E-mail: jurnal@ros-ma.ru

Номер отпечатан в типографии:
ООО «Издательство Юго-Восток»
109369, г. Москва, пр-т Буденного, д. 27
Подписан в печать 11.03.2014 г.
Выход в свет 25.03.2014 г.
Заказ №289/09
Тираж 1500 экз.
Периодичность: 4 выпуска в год.

Ответственность за достоверность информации и наличие в материалах фактов, не подлежащих разглашению в открытой печати, лежит на авторах публикаций. Мнение редакции не всегда совпадает с мнением авторов. Перепечатка опубликованных материалов без письменного согласия редакции не допускается. Ссылка на журнал при перепечатке обязательна.
