

МУНИЦИПАЛЬНАЯ АКАДЕМИЯ

**Научный информационно-аналитический
журнал**

№3 август 2015 год

СОДЕРЖАНИЕ

<i>Рой О.М.</i> Бюджетная недостаточность местного самоуправления в условиях централизации власти	3
<i>Семенова Т.Н., Удачин Н.О., Дунаева А.И.</i> Основные направления улучшения социальной защиты населения: опыт города Москвы	8
<i>Петрова Ю.И., Плотицына Л.А., Воробьева Е.С.</i> Исторические аспекты управления пространственной интеграцией территорий города Москвы	13
<i>Прокофьев С.Е., Титова А.И., Елесина М.В.</i> SWOT – анализ присоединения территории крима к России	23
<i>Сумароков В.Н.</i> Опыт межфакультетского сотрудничества по популяризации научного знания в области муниципального управления факультетом «Государственное и муниципальное управление» и «Международные экономические отношения» ФГОБУ ВПО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации»	34

TABLE OF CONTENTS

<i>Roy O.</i> Budget insufficiency of local government in conditions of power centralization	3
<i>Semenova T.N., Udachin N.O., Dunaeva A.I.</i> Main areas of improvement of social security: the experience of Moscow	8
<i>Petrova J., Plotitsyna L., Vorobyeva E.</i> Historical aspects of management of Moscow state integration	13
<i>Prokofiev S.E., Titova A.I., Elesina M.V.</i> SWOT – analysis of the acquisition of the territory of crimea to Russia	23

БЮДЖЕТНАЯ НЕДОСТАТОЧНОСТЬ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В УСЛОВИЯХ ЦЕНТРАЛИЗАЦИИ ВЛАСТИ

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 роли государства в развитии местного самоуправления в России, обобщается опыт проведения муниципальной реформы в стране с учётом требований 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», формулируются проблемы, связанные с повышением степени самостоятельности местных сообществ в условиях повышения уровня централизации государственного управления

Ключевые слова: местное самоуправление, патернализм, государственное управление, 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления», муниципальное образование, континентальной модели местного самоуправления, централизация

BUDGET INSUFFICIENCY OF LOCAL GOVERNMENT IN CONDITIONS OF POWER CENTRALIZATION

ROY O.

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

Abstract: Author analyzes the role of the state in the development of local self-government in Russia, generalizes the experiences of municipal reform in Russia in connection with the requirements of the 131-FL “On General Principles of Local Self-Government in the Russian Federation”, defines the problems associated with an increase in the degree of autonomy of local communities in improving the level of centralization of government

Keywords: local government, paternalism, public administration, 131-FL “On General Principles of Local Self-Government”, the municipality, continental model of local government, the centralization

Характерной особенностью положения органов местного самоуправления в структуре органов публичной власти в России является её ярко выраженная зависимость от институтов государственной власти. Истоки этой особенности заложены, по всей видимости, в том, что формирование системы местного самоуправления началось в стране благодаря появлению федеральных законодательных норм, предписывающих создание в границах бывших органов государственного управления на местах институтов местного самоуправления, наделённых признаками административно обособленных территориальных образований. Конституция РФ 1993 г., а затем и вышедший в 1995 году 154 –ФЗ, заложили правовые основы организации местной власти, опирающейся на возможности распоряжения выделенной из состава государственной муниципальной собственностью и использующей местные налоги для формирования доходной базы своих бюджетов. Однако, преобразование статуса государственных органов местного управления в органы самоуправления слабо отразилось на повышении качества жизни населения соответствующих территорий, что приводило даже к попыткам в отдельных поселениях вернуть себе статус органов государственной власти, с которым у многих связывались надежды на повышение уровня их бюджетной обеспеченности. Предоставление законодательными актами страны широких возможностей для развития местных сообществ ограничивалось слабой ресурсной базой, не позволяющей значительному их числу сформировать устойчивые доходные источники, позволяющие решать положенные по закону вопросы. Это обстоятельство способствовало тому, что, несмотря на значительные права, предоставленные органам местной власти в соответствии с Конституцией страны, реальные возможности что-либо решать на своей территории оставались незначительными. Стремление органов местного самоуправления повысить доходность своих бюджетов спровоцировало тенденцию укрупнения территорий муниципальных образований. Сопровождало эту тенденцию

значительное увеличение расстояния между центрами муниципальных поселений и периферийными населёнными пунктами этих поселений, что существенно ограничивало права и доступность граждан на получение публичных услуг и способствовало дискредитации местной власти и пренебрежению к целесообразности проведения муниципальной реформы. Возможной причиной этих просчётов, по мнению представителей федеральной власти, выступали недостатки 154-ФЗ, неопределённость и размытость ключевых положений которого вызывала несоответствие реального хода развития реформы заложенным в закон системным принципам. Среди этих недостатков можно выделить выраженную в законе неопределённость статуса муниципального образования, неоднозначность сформулированных вопросов местного значения, нечёткость в системе финансового обеспечения деятельности муниципальной власти и пр. Однако, ни появление в 1997 году закона № 126-ФЗ «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации», ни внесение поправок в само содержание 154-ФЗ, так не позволили изменить ситуацию. И поэтому в конце 90-х гг. принимается решение о разработке новой версии федерального закона о местном самоуправлении и о вступлении муниципальной реформы в новую стадию, связанную с расширением участия органов местного самоуправления в реализации общегосударственной политики, сокращением дистанции между населением и органами власти, увеличением доли ответственности органов местной власти перед населением и пр.

Одна из стратегических задач 131-ФЗ нацеливала на увеличение численности органов местного самоуправления в стране. Даже беглый сравнительный обзор количества органов местной власти в России и за рубежом свидетельствует о низком значении этого показателя для России. К примеру, только во Франции численность коммун составляет более 35 тыс. единиц. В США численность органов местного управления превышает восемь десятков тысяч единиц. Немного меньше составляет количество муниципальных образований в странах, гораздо меньших по площади, чем Россия. Более того, в самой России численность муниципальных образований в конце 90-х гг. более чем в два раза уступала соответствующему показателю советского времени, когда эквивалентом муниципальных органов власти выступали органы государственной власти на местах (12,5 тыс. против 28 тыс. единиц). В большинстве регионов статус муниципальных образований, предусматриваемый нормами 154-ФЗ, распространился преимущественно на городской или районный уровни. Однако, главным резервом для увеличения численности муниципальных образований в стране становится в первую очередь сельский поселенческий уровень. Анализ Всероссийской переписи населения 2011 года свидетельствует о крайней разрежённости в расселении населения, особенно в северо-восточной и восточной части страны. Из 136, 5 тыс. зарегистрированных в стране населённых пунктов только 1100 являются городскими поселениями, тогда как на село приходится почти 134 тыс. единиц. Если учесть, что количество сёл с численностью до 10 чел. составляет 36,2 тыс. ед., что эквивалентно 27,5% от общего числа сельских населённых пунктов, то резервы для увеличения численности самодостаточных муниципальных образований в России оказались весьма ограниченными. Поэтому сельские поселения большей частью не смогли выступить активным субъектом, крайне заинтересованным в получении прав на местное самоуправление, пассивно принимая правила игры, инициированные государством. Таким образом, отличительной особенностью развития местного самоуправления в современной России является именно активное участие самого государства в разработке и реализации правил, регламентирующих функционирование локальных территориальных образований.

Парадокс российской модели государственного управления заключается в том, что, предоставив исключительные права местному самоуправлению, государство «забыло» передать органам местной власти материальные источники, сконцентрированные в руках органов центральной власти. Имеющиеся в распоряжении органов местного самоуправления налоговые источники не позволяют в большинстве муниципальных образований реализовывать законные полномочия местной власти, обрекая последние на получение государственной помощи. В научной литературе система отношений, основанная на покровительстве, опеке и контроле высшим управленческим уровнем низшего, воплощаемая в возможном подчинении низшего высшему, называется патернализмом. Несмотря на то, что 12 статья Конституции РФ фактически вводит запрет на подчинение муниципальных органов власти государственной, реальная практика взаимоотношений между муниципальным и государственным уровнем свидетельствует о значительных способах политического влияния государства на местное самоуправление. В первую очередь это влияние проявляется в наличии остаточного принципа перераспределения полномочий от государственного уровня к муниципальному. Муниципалитеты в своём большинстве сегодня могут использовать только те ресурсы, которые предоставляются ему государственной властью путём перераспределения доходов более высоких уровней бюджетной системы. Во-вторых, патернализм проявляется и в том, что государство не доверяет органам местной власти распоряжаться своими доходами, заключая соответствующую практику в тиски жёстких регламентационных ограни-

чений. На страже этой установки до последнего времени стояла 50 статья 131-ФЗ, устанавливающая закрытый перечень объектов муниципального имущества, задействованного в решении вопросов местного значения. Реализация этой установки привела к тому, что во многих муниципальных образованиях, особенно в крупных городах, фактически исчезла такая форма формирования муниципальных доходов, как аренда, которая повсеместно стала замещаться безумными приватизационными программами городских муниципалитетов, разрывающими единый имущественный комплекс города и лишаящими органы местной власти устойчивых и воспроизводимых источников формирования доходной базы. Другим ограничителем можно назвать и действующую модель муниципального заказа, имеющую бюрократический характер и неконтролируемую гражданскими институтами.

Нет никакого сомнения в том, что большинство российских муниципалитетов, особенно в сельской местности, не оказались готовыми в настоящее время эффективно распоряжаться имеющейся у них материальной базой. Однако, роль государства и заключается в том, чтобы выстроить последовательно политику в области накопления практического опыта руководителей местных органов власти в распоряжении имеющимися у них возможностями и содействовать максимизации ими дополнительных источников дохода. А для этого муниципалитеты заслуживают большего доверия от государства, поскольку главным контролёром их деятельности должны стать люди, проживающие на территории этого муниципалитета.

Доверие является базовой ценностью в сфере организации местного самоуправления, его ключевым ресурсом. Доверие строится на отношении людей к власти, обеспечивающим создание благоприятных условий для развития бизнеса на территории и удовлетворение социальных потребностей сообщества. Степень распространения доверия определяет границы местных сообществ и служит критерием их административной обособленности. И чем более разрежённым является плотность населения в административных единицах, тем труднее поддерживать культуру доверия населения к власти и, наоборот. Чем более централизованной является власть, тем в меньшей степени выражено это доверие и тем менее значимо может быть задействован этот важный ресурс, нацеленный на повышение качества жизни членов этих сообществ. И поэтому взятый 131-ФЗ курс на увеличение численности муниципальных образований должен был сопровождаться укреплением института доверия к местной власти как со стороны государства, так и со стороны гражданского населения.

Повышение уровня доверия к власти может обеспечиваться, в первую очередь, повышением роли неправовых, морально-этических инструментов, представляемых в институтах выдвижения представителей в органы власти. Работа этих представителей в органах власти должна быть более открытой и прозрачной. В то же время эта работа должны быть и привлекательной, и обеспечить эту привлекательность можно путём закрепления за государственными служащими топ-уровня обязательства прохождения муниципальной службы. Это позволит привлечь на муниципальный уровень больше квалифицированных кадров, недостаток которых муниципальная власть сегодня явно испытывает. Важным индикатором повышения качества муниципального управления могут стать увеличение численности муниципальных образований, повышение их бюджетной обеспеченности, расширение разнообразия предоставляемых на местном уровне услуг.

Помимо увеличения численности муниципальных образований и расширения доступности в предоставлении муниципальных услуг населению 131-ФЗ ставил решение и других задач, наиболее интересными из которых следует назвать следующие.

1. Создание условий для формирования межмуниципального сотрудничества, реализация совместных проектов местного значения.
2. Конкретизация вопросов местного значения.
3. Увеличение разнообразия форм организации местного самоуправления, необходимого для учёта специфических особенностей локальных территорий.
4. Повышение доступности и качества предоставления муниципальных услуг путём оптимизации размеров территории муниципальных образований..
5. Создание условий для устойчивого финансового обеспечения бюджетных обязательств органов местного самоуправления.

Посмотрим, как были реализованы данные цели в контексте реализации основополагающих принципов 131-ФЗ.

В настоящее время в России можно выявить ничтожную часть проектов, реализуемых на основе межмуниципального сотрудничества. Причина неготовности местных органов власти выстраивать межмуниципальную кооперацию лежит в низкой степени их бюджетной обеспеченности, требующей не столько хозяйственной активности, сколько стремления получить дотации или субсидии от государ-

ственных органов власти. А на этом поле им приходится конкурировать со своими соседями, у которых также отсутствует какое-либо желание объединиться с конкурентом. Есть некоторая неопределённость и в статусе предприятий (организаций), осуществляющих реализацию межмуниципальных проектов.

Как показал опыт реализации 154-ФЗ, одним из признаков его неэффективности стала размытость формулировок вопросов местного значения, не позволившая чётко разграничивать полномочия с государственной властью субъекта федерации. С одной стороны, проведённая в рамках 131-ФЗ конкретизация вопросов местного значения позволила операционализировать степень ответственности органов местной власти и провести более чёткие различия в компетенции государственных и муниципальных органов власти. Но с другой стороны, постоянное в течение 10 лет увеличение количества вопросов местного значения для различных видов муниципальных образований мало способствовало формированию установки органов власти (особенно со стороны сельских муниципальных поселений) на обязательность их решения. В некоторых муниципальных поселениях перечень решаемых вопросов местного значения составлял не более 4-6 позиций, тогда как доля расходов на содержание местной администрации доходила до 70%.

Взятый 131-ФЗ курс на расширение разнообразия форм организации местного самоуправления, воплощённый в выделении соответствующих типов муниципальных образований, безусловно способствовал раскрепощению потенциала территорий с учётом их особенностей (размера, инфраструктурной обеспеченности и пр.). К примеру, выделение статуса «городского округа» позволило крупным городам рассчитывать на гораздо больший объём полномочий, нежели был у них в рамках действия прежней версии закона. Тем не менее, нельзя не видеть и негативных проявлений, связанных с взаимодействием друг с другом муниципальных образований различных типов. Так, разведение бюджетных потоков между муниципальными районами и входящими в них муниципальными поселениями спровоцировало кое-где конфликты между руководителями соответствующих органов власти, главным образом, по поводу порядка разграничения муниципальной собственности. Имеются также и факты, подтверждающие желание отдельных законодательных органов власти субъекта федерации (Ярославская, Иркутская области) решать финансовые проблемы регионов за счёт понижения правового статуса своих крупных городов, открывающего через механизм отрицательного трансферта возможность выкачивать с территории этих городов дополнительные доходы в региональные фонды.

Одной из наиболее примечательных новелл 131-ФЗ стало включение в текст закона принципов пешей и транспортной доступности в качестве параметров ограничения размеров территории муниципальных образований (соответственно, поселений и районов). Применение этих принципов в учреждении границ муниципальных образований преследовало цель противодействовать безудержной тенденции 90-х годов из экономических соображений укрупнять территории муниципалитетов и максимизировать доходные источники своих бюджетов. Однако, возникает вопрос, насколько в связи с этим повысилась доступность граждан к предоставлению муниципальных услуг, насколько самодостаточными стали территориальные образования, впервые получившие статус самоуправляемых? Как показало время, создание широкой сети относительно компактных сельских муниципальных поселений, на которые пришёл основной прирост муниципальных образований в период 2004-2006 гг., не смогло обеспечить повышения качества и доступности муниципальных услуг вследствие низкой бюджетной обеспеченности сельских поселений и бюрократической неупорядоченности предоставления публичных услуг в целом.

К сожалению, финансово-экономическая база муниципальных образований в России представляется крайне узкой и несоразмерной для выполнения положенных по закону обязательств. Заложенные в 131-ФЗ государственные гарантии распространяются, главным образом, на полномочия государственных органов власти, передаваемые на уровень местного самоуправления, тогда как объёма собственных средств едва хватает на поддержание в рабочем порядке объектов инфраструктуры муниципалитета. Зачастую средства, передаваемые муниципалитетам в рамках предоставления государственных полномочий, составляют гораздо большую часть, нежели собственные средства, аккумулируемые ими за счёт местных налогов и сборов, что не может не ставить вопрос о целесообразности применения такой практики на местном уровне.

На наш взгляд, во многих регионах России население за годы реформ так и не обрело уверенности в том, что от него что-то зависит. Определённым свидетельством в пользу этого утверждения служит тот факт, что очень слабо работает такой источник формирования местного дохода, как средства самообложения граждан. Господствующей формой пополнения доходной базы муниципалитета остаются налоги и трансферты, что в функциональном плане муниципальную власть ничто не отличает от государственной. Люди, как и в советское время, в случае возникновения кризисных ситуаций не перестают апеллировать к государству, будучи уверенными, что сами они самостоятельно эти ситуации преодолеть неспособны. Судя по степени концентрации финансовых ресурсов в руках государства, по-

следнему нет надобности изменять сложившийся порядок, и это обстоятельство обуславливает господство патернализма в российской политической системе.

Идеология патернализма в отношении органов местного самоуправления не является российским изобретением и представлена в европейских странах в виде так наз. *континентальной модели местного самоуправления*, характерной чертой которой является сочетание местного самоуправления и местных администраций (органов государственной власти местного уровня), выборности и назначения. Континентальной модели присуща определенная иерархия системы управления, в которой местное самоуправление является нижестоящим звеном по сравнению с вышестоящим государственным (Зарубежный опыт организации местного самоуправления// http://www.urbaneeconomics.ru/texts.php?folder_id=197&mat_id=220). Однако, в европейских странах патернализм проявляется в расширении доли компетенции местных сообществ, стимулировании межобщинных проектов, хозяйственной активности поселений. В России же патернализм проявляется в передаче муниципальным сообществам дополнительных обязанностей при консервации сложившегося уровня государственной поддержки, закреплении ключевых механизмов развития муниципальных образований за государственными органами власти. Такой способ государственного регулирования лишает органы местного самоуправления права на инициативу, способствует иждивенческим устремлениям руководителей местных сообществ, вызывает уравниловку в распределении стимулирующих средств для эффективного решения задач местного значения.

В то же время, характер вносимых в 131-ФЗ поправок, направленных на увеличение перечня вопросов местного значения, свидетельствует о неприкрытом стремлении государства передавать муниципальным органам власти вопросы, которые трудно квалифицировать как вопросы местного значения. К примеру, непонятно, за счёт каких средств должно быть предоставлено помещение для работы на обслуживаемом административном участке городского округа сотруднику, замещающему должность участкового уполномоченного полиции. Функции полицейских служб являются исключительной прерогативой государственных органов власти и навязывание этой функции органам местного самоуправления, по меньшей мере, не соответствует их компетенции. Передача органам местного самоуправления полномочий в области решения вопросов государственной компетенции очень напоминает ситуацию с земствами, когда царское правительство также возлагало на земства дела общегосударственного характера - содержание тюрем и квартир для чинов полиции, выделение подвод для разездов государственных чиновников и др. Такие действия со стороны государства не стимулируют общественной инициативы, не раскрывают реального потенциала сообществ, сдерживают энергию самоуправляемых общин.

Реальное самоуправление воплощается в получении территориальным сообществом прав, реализация которых является исключительной компетенцией данных сообществ. Ответственность за неисполнение своих обязательств уполномоченные сообществом исполнительные органы несут исключительно перед населением. Передача государственных полномочий на местный уровень должна передаваться только в том, случае если сообществом выполняется весь набор переданных ему законом полномочий. В России большинство муниципальных образований в настоящее время не способны решать больше половины вверенных им вопросов местного значения, тогда как перечень передаваемых им обязательств непрерывно растёт при несущественном сокращении уже имеющихся. Наделение органов местного самоуправления несвойственными им функциями, увеличение доли государственных вопросов в их деятельности, ведут к реальному подчинению муниципальных образований государственным органам власти, что противоречит конституционным нормам российского законодательства и общим принципам организации местного самоуправления.

Таким образом, следует констатировать, что любые проявления государственного патернализма в развитии муниципального управления в России противоречат базовым принципам организации местного самоуправления, содействуют снижению уровня доверия между органами власти и населением и ведут к нерациональному перераспределению бюджетных ресурсов. Постоянно меняя введённые ранее правила и нормы, ставя дополнительные задачи перед местной властью, государственная власть дезориентирует руководство местных сообществ, обременяя при этом себя дополнительными контрольными функциями. Конституция требует создания реальной обособленности органов местного самоуправления от государственной власти, подчинения её исключительно интересам проживающего на данной территории населения. Все государственные функции должны выполняться именно государственными институтами, с которыми местная власть должна выстроить взаимовыгодные партнёрские отношения. Иного пути для местного самоуправления нет, как бы нереальным в настоящее время этот исход не представлялся. Третьей версии вышеупомянутого закона страна просто не выдержит, похоронив под обломками муниципальной реформы системообразующие опоры российской государственности.

ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ УЛУЧШЕНИЯ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ НАСЕЛЕНИЯ: ОПЫТ ГОРОДА МОСКВЫ

СЕМЕНОВА ТАТЬЯНА НИКОЛАЕВНА

начальник управления воспитательной работы

ФГОБУ ВПО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации»

УДАЧИН НИКИТА ОЛЕГОВИЧ

студент факультета «Государственное и муниципальное управление»

ФГОБУ ВПО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации»

ДУНАЕВА АНАСТАСИЯ ИГОРЕВНА

студентка факультета «Государственное и муниципальное управление»

ФГОБУ ВПО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации»

Аннотация: В статье рассматриваются пути решения проблем социального обслуживания города Москвы. Совершенствование социальной защиты необходимо для обеспечения доступного, эффективного и качественного предоставления услуг населению в сфере социального обслуживания. Урбанизация России невозможна без соответствующего развития служб социального назначения, отвечающих за благополучие миллионов жителей города. В этой связи авторами был проведен подробный анализ возможных направлений совершенствования социальной защиты населения города Москвы.

Ключевые слова: социальная защита, население Москвы, защита населения, направления социальной защиты.

MAIN AREAS OF IMPROVEMENT OF SOCIAL SECURITY: THE EXPERIENCE OF MOSCOW

SEMENOVA TATIANA NIKOLAEVNA

Head of educational work «Financial University under the Government of the Russian Federation»

UDACHIN NIKITA OLEGOVICH

student at the faculty of «State and municipal management»,

«Financial University under the Government of the Russian Federation»

DUNAEVA ANASTASIYA IGOREVNA

student at the faculty of «State and municipal management»,

«Financial University under the Government of the Russian Federation»

Abstract: This article discusses ways to solve problems of social service in Moscow. Improving social protection is necessary to ensure affordable, effective and quality services to the population in the area of social services. Urbanization Russia is impossible without a corresponding development of social service appointments, responsible for the welfare of millions of people in the city. In this regard, the authors have conducted a detailed analysis of possible ways to improve the social protection of the population of the city of Moscow.

Keywords: social protection, the population of Moscow, the protection of the population, the direction of social protection.

Социальная политика России на современном этапе во многом определяются сложившейся социально-демографической ситуацией.

В последние годы социальное развитие характеризуется:

1. Совершенствованием законодательства, определяющего социальное обслуживание населения и предусматривающего предоставление социальной помощи различными категориями граждан.
2. Активным развитием современных технологий социального обслуживания, форм и методов социальной работы, развитие новых учреждений и служб.

3. Развитием единого информационного пространства системы социальной защиты населения.

Работа по совершенствованию социальной защиты населения ведется и на региональном уровне. Принятие целого ряда нормативных правовых актов на региональном уровне направлена, в первую очередь, на повышение уровня жизни жителей.

В целях реализации постановления Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2012 года № 1454 «Об утверждении Правил использования в 2013 г. бюджетных ассигнований, предусмотренных Министерству здравоохранения Российской Федерации, Министерству труда и социальной защиты Российской Федерации, Министерству образования и науки Российской Федерации и Министерству культуры Российской Федерации в целях реализации подпунктов «а» и «е» пункта 1 Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики» во всех регионах России были разработаны и утверждены планы мероприятий по реализации «дорожных карт» изменений в отраслях социальной сферы, направленных на повышение эффективности здравоохранения, образования и науки, социального обслуживания населения в 2013-2018 годах в федеральных государственных учреждениях, подведомственных Минтруду России.

«Дорожная карта» представляет собой документ, отражающий стратегическое развитие сферы социального обслуживания населения на период с 2013 по 2018 годы [1].

Основная цель «дорожной карты» – обеспечение доступности, существенное повышение эффективности и качества предоставления населению социальных услуг в сфере социального обслуживания, а также внедрение современных форм и технологий работы в деятельность социальных учреждений.

Для полного удовлетворения потребностей граждан пожилого возраста, инвалидов, семей, детей и отдельных категорий граждан, находящихся в трудной жизненной ситуации, в социальных услугах, отвечающих современным требованиям, необходима модернизация и развитие системы социального обслуживания. Кроме того, план мероприятий позволит адаптировать систему к изменяющимся правовым, социально-экономическим и демографическим условиям, в том числе путем решения кадровых проблем. План мероприятий реализуется по направлениям: анализ ситуации в сфере социального обслуживания населения области, совершенствование законодательства, обеспечение межведомственного взаимодействия и координация мер, направленных на совершенствование деятельности по социальному обслуживанию населения, сокращение очереди на получение социальных услуг, повышение качества предоставления услуг в сфере социального обслуживания населения. Кроме того, предусмотрены меры по сохранению кадрового потенциала, повышению престижности и привлекательности профессии социальных работников, совершенствованию оплаты труда социальных работников. Выполнение плана мероприятий позволит обеспечить доступность, повысить эффективность и качество предоставления населению услуг в сфере социального обслуживания.

В систему социального обслуживания населения, действующую в настоящее время, входят учреждения, представляющие социальные услуги различным категориям граждан: гражданам пожилого возраста и инвалидам, семьям с детьми, лицам без определенного места жительства и занятий (бездомным), а также учреждения (отделения) социальной реабилитации инвалидов и детей-инвалидов.

Анализируя показатели численности пожилых людей по отношению к общей численности населения, следует отметить о «демографической старости» населения. Эту тенденцию невозможно преодолеть даже несмотря на успешно проводимую политику по стимулированию рождаемости (это и материнский капитал на федеральном и региональном уровне, региональные материнские капиталы за 3 и последующего ребенка, повышение социальных выплат.)

Проблемы обеспечения достойной старости, продления способности к самообслуживанию являются весьма актуальными. Прогрессирующий процесс старения свидетельствует о большой потребности пожилых граждан в новых видах социального обслуживания. Современные условия жизни и уровень развития общества диктуют необходимость внедрения новых форм и современных технологий социального обслуживания этой категории граждан.

При этом, перспективным является создание домов-интернатов малой вместимости для граждан пожилого возраста и инвалидов (так называемые мини-пансионаты), в которых будут созданы благоприятные условия проживания, максимально приближенные к домашним.

Актуальным на современном этапе является еще одно из направлений социальной защиты одиноких граждан пожилого возраста – предоставление им жилья в специальных жилых домах. Специальные жилые дома являются обычными жилыми домами, в которых граждане проживают на основании ордера и договора социального найма, самостоятельно оплачивают жилье и коммунальные услуги.

Особенностью специальных жилых домов является наличие в них приспособленных для граждан

пожилого возраста и инвалидов лифтов, лестничных площадок, комплекса служб социально-медицинского и культурно-бытового назначения.

В рамках модернизации системы социальной защиты будут и дальше активно развиваться стационарозамещающие технологии социального обслуживания пожилых людей и инвалидов – приоритет будет отдан оказанию им услуг на дому. В Москве под эгидой ДСЗН создано 12 патронажных отделений (ПВТ №№ 1,6,9,17,19,29,31, ПВВ «Коньково», ПНИ №№ 4,12,20,25,30), общая численность клиентов патронажных отделений составляет более 1200 человек. Основной задачей создания отделений является обслуживание клиентов на дому путём предоставления им квалифицированных социальных, медико-социальных, консультативных и иных услуг, в соответствии с утверждённым перечнем услуг.

Одиноким и одиноко проживающим инвалидам и участникам Великой Отечественной войны, лицам, имеющим особые заслуги перед Отечеством, которые по состоянию здоровья не могут воспользоваться своим правом на санаторно-курортное лечение, предоставляется социально-реабилитационная помощь «Санаторий на дому».

Учитывая возрастную тенденцию ветеранов, создана «Служба сиделок» для патронажа одиноких инвалидов Великой Отечественной войны. В состав Службы вошли медико-социальные работники с обязанностями приготовления горячего питания и санитарно-гигиенического ухода за ветеранами.

Сегодня в Москве активно внедряется система «Тревожная кнопка» для организации неотложной помощи одиноким ветеранам войны и инвалидам через учреждения социальной защиты, здравоохранения и других государственных структур города. Прием вызовов от ветеранов для оказания неотложной помощи осуществляется работой круглосуточного диспетчерского пункта при Московском Доме ветеранов войн и Вооруженных Сил и Пансионата для ветеранов труда №1.

Действующая система социальной защиты семьи и детства предусматривает оказание адресной материальной и нематериальных видов помощи [4]. Ее получателями являются многодетные, неполные семьи, семьи с детьми-инвалидами, опекаемыми детьми и др. Адресный принцип семейной политики заключается в социальной поддержке здоровой семьи, социальной помощи проблемной семье, социальной защите детей, оказавшихся в кризисной ситуации.

Необходимо дальнейшее развитие сети учреждений, занимающихся оказанием социальной помощи лицам без определенного места жительства и занятий, а также освободившимся из мест лишения свободы. В настоящее время в системе социальной защиты населения города Москвы в 8 учреждениях социальной помощи развёрнуто 1477 мест для первичного приёма бездомных граждан. Организована уличная работа с бродягами, в том числе предоставление бесплатного горячего питания (200 чел. ежедневно на территории санпропускников), что позволило снизить криминальные последствия бродяжничества.

В системе социальной защиты города Москвы функционирует Мобильная служба социальной помощи бездомным гражданам «Социальный патруль». В состав бригад входит социальный работник, фельдшер и водитель. Режим работы – круглосуточно. В задачи «Социального патруля» входит выявление на территории города Москвы лиц, занимающихся бродяжничеством, оказание нуждающимся социальной и доврачебной медицинской помощи, вызов бригад скорой медицинской помощи, доставка беспомощных граждан в санитарные пропускники и социальные учреждения. Как новая форма работы в 2011 году на территории Московского метрополитена совместно с полицией и Мобильной службой «Социальный патруль» организована повседневная работа по изъятию бродяг из вагонов метро и прилегающих территорий. В этой работе задействованы мобильные и пешие бригады «Социального патруля», специально созданные для работы в метро (ежедневно в метрополитен выходят 12 бригад). Выявляемые граждане доставляются на дезстанции для прохождения санобработки, им выдается чистая одежда, нуждающимся оказывается медицинско-социальная помощь.

С целью вовлечения в систему социального обслуживания институтов гражданского общества (общественных объединений, религиозных организаций, фондов, волонтеров и др.) может быть предусмотрено частичное бюджетное финансирование поставщиков социальных услуг на договорной основе через государственный социальный заказ. Тем самым будет сформирован рынок социальных услуг более широкого спектра, где населению будет предоставлен выбор поставщиков услуг, возможность получать услуги более высокого качества, а также услуги, которые не предоставляются (или предоставляются в недостаточном объеме) государственными учреждениями социального обслуживания.

Для реализации данного инновационного подхода необходимо выявить потребность населения в услугах, разработать соответствующую нормативную правовую базу, финансовый механизм, проработать организационные вопросы, обеспечить сбалансированную ответственность и партнерство всех субъектов отношений при предоставлении социальных услуг на основе государственного заказа.

Инновация предлагаемого к апробации проекта состоит в заключении договоров пожизненного содержания с иждивением между физическим и юридическим лицом на период жизни получателя ренты. В качестве плательщиков ренты будут выступать территориальные центры социального обслуживания населения (в случае проживания получателей ренты в переданном под выплату ренты жилом помещении) либо государственное учреждение.

Гражданам, заключившим с территориальным центром договор пожизненного содержания с иждивением, будет предоставляться бесплатное проживание в переданном под выплату ренты помещении, комплекс социальных услуг на дому, оплата ритуальных услуг.

С целью оказания адресной поддержки социально незащищенных россиян в регионах активно развивается система социальных контрактов. Социальный контракт – соглашение между гражданином и региональным органом социальной защиты, в соответствии с которым гражданину предоставляется адресная социальная помощь. Но и сам получатель помощи берет на себя обязательства, которые прописаны в программе социальной адаптации. Помощь на основе социального контракта – дополнительный вид поддержки со стороны государства. При этом человек не лишается других льгот, на которые имеет право. Это своего рода стимул для семьи или одинокого человека, оказавшегося в трудной жизненной ситуации, к улучшению материального положения, преодолению бедности. На людей, которые заинтересованы не только в получении ежемесячных пособий и льгот, но и в том, чтобы найти подходящую работу при содействии органов соцзащиты и самостоятельно начать себя обеспечивать, повысить свой социальный статус.

На данный момент самый распространенный вид помощи - выплата на развитие личного подсобного хозяйства. Заключив соцконтракт, семья получает средства, например, на покупку коровы или птицы, оплату услуг ветеринара, приобретение кормов.

Немало запросов поступает на переобучение и трудоустройство, занятие индивидуальной предпринимательской деятельностью.

Таким образом, наиболее существенными характеристиками сложившегося экономического состояния являются:

- ✓ разрушение источников хозяйственного развития: отсутствие инвестиций, сворачивание наукоемких производств и системы научно - исследовательской деятельности в целом, деградация системы образования и культуры, прекращение геологоразведочных работ, декалфикация трудовых ресурсов и снижение производительности труда;
- ✓ нарушение системы обеспечения жизнедеятельности: сокращение отечественного продовольственного и промышленного обеспечения, снижение финансирования жилищно - коммунального хозяйства и здравоохранения, очевидность приближения глобальных экологических катастроф.

Проблемы, сложившиеся в сфере социального обслуживания населения города Москвы, обусловлены следующими обстоятельствами:

1. Законодательная и нормативная правовая база не в полной мере адекватна требованиям современной экономики и общества.
2. Имеется очередность на социальное обслуживание в государственных стационарных учреждениях социального обслуживания населения.
3. Общее число фактически развернутых коек в стационарных учреждениях составляет 16464 койко-места. Несмотря на тенденцию к сокращению, наметившуюся в последние годы, очередность на социальное обслуживание сохраняется.
4. В организациях для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, под надзором находится (по состоянию на 1 января 2013 года) 4079 детей, что составляет 22% от общего количества детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, что требует в данный момент сохранения таких организаций и услуг, предоставляемых их воспитанникам.
5. К началу 2013года штатная численность социальных работников организаций государственной системы социального обслуживания населения города Москвы составила 18555 человек. Должности, требующие профессионального образования, занимают 13,5% от общего числа работников. Остается низким приток молодых специалистов в систему социальной защиты населения города Москвы. В настоящее время молодые специалисты составляют 19,26% от общей численности работников [3].
6. Зарботная плата социальных работников не достигает уровня среднемесячной заработной платы по городу Москве.
7. В Москве недостаточно развит рынок социальных услуг. Незначительно участие в предоставлении социальных услуг организаций негосударственного сектора, социально-ориентированных

некоммерческих организаций, благотворителей и добровольцев, и, как следствие – отсутствие конкуренции в этой сфере. Негосударственный сектор в структуре социальных учреждений социального обслуживания города Москвы составляет только 1,3%.

8. Процесс старения населения города Москвы (доля лиц старше трудоспособного возраста достигла 23,9%, что выше среднего показателя по России, который составляет 21,6%) приведет к росту численности граждан пожилого возраста, что потребует привлечения дополнительных финансовых ресурсов [2].

Решение перечисленных проблем в социальной сфере требуют комплексного программного подхода. В рамках реализации плана мероприятий («дорожной карты») «Повышение эффективности и качества услуг в сфере социального обслуживания населения города Москвы (2013-2018 годы)» ожидается:

- ✓ Совершенствование правового регулирования в сфере социального обслуживания населения города Москвы.
- ✓ Исключение очередности на социальное обслуживание в стационарных учреждениях за счет введения дополнительных мощностей в период 2013-2018 годов (планируется ввести 651 койко-место), а так же развития стационарозамещающих технологий социального обслуживания с преимущественной ориентацией на предоставление социальных услуг на дому.
- ✓ Оптимизация структуры и штатной численности работников (сокращение не менее, чем на 15-20%, преимущественно работников административно-хозяйственного управления) государственных учреждений социального обслуживания населения города Москвы путем создания многопрофильных современных учреждений в целях концентрации источников финансового обеспечения, ликвидации неэффективных подразделений, проведения эффективной кадровой политики, повышения заинтересованности работников в результатах труда, в том числе через введение «эффективного контракта» и поднятия престижа профессии социального работника.
- ✓ Повышение к 2018 году средней заработной платы социальных работников, среднего медицинского персонала, младшего медицинского персонала, врачей, подведомственных ДСЗН города Москвы, - до 100% от средней заработной платы в городе Москве.
- ✓ Развитие, модернизация, в том числе укрепление материально-технической базы государственных учреждений социального обслуживания населения города Москвы.
- ✓ Содействие развитию рынка социальных услуг путем расширения участия коммерческих и некоммерческих организаций, общественных объединений, а так же физических лиц.
- ✓ Увеличение количества детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, передаваемых на воспитание в семьи усыновителей, опекунов и приемных родителей.
- ✓ Развитие кадрового потенциала сферы социального обслуживания населения, в том числе повышения уровня профессиональной подготовки работников, за счет переподготовки и повышения квалификации не менее 3000 человек ежегодно..
- ✓ Эффективного использования имущества учреждения социального обслуживания населения города Москвы.

Развитие конкуренции в сфере оказания социальных услуг.

Внедрение механизма частно-государственного партнерства.

Обеспечение комплексной безопасности социальных объектов.

Важно отметить необходимость пересмотра всей системы предоставления социальных услуг. Необходимо модель, отвечающая перспективам социально-экономического развития России. Вызовы модернизации требуют, чтобы в деятельности социальных служб постепенно осуществлялся переход от мер чрезвычайного характера к мерам по развитию внутренних сил и личностных ресурсов человека.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Бутова Т.В., Свиридова Е.С. Управление инновационным социально-экономическим развитием мегаполиса: понятие, сущность, значение//Микроэкономика. 2013. № 6. С. 77-81.
2. Мусинова Н.Н. Местное самоуправление в Москве: модели и эволюция // Управленческие науки № 1 (6) / 2013 г., М.: ФГБОУВПО «ФУ при Правительстве РФ», 2013. С. 4-13.
3. Мусинова Н.Н. Местное самоуправление в городе Москве: этапы становления и современные проблемы развития // Сборник научных статей и докладов на конференциях Российской муниципальной Академии апрель-май 2013 г., С. 72-76.
4. Филатова Т., Рагулина Ю., Новиков В. Стратегия развития городской агломерации: особенности, проблемы, перспективы// Самоуправление. 2013. № 7-8. С. 12-16.

ИСТОРИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ УПРАВЛЕНИЯ ПРОСТРАНСТВЕННОЙ ИНТЕГРАЦИЕЙ ТЕРРИТОРИЙ ГОРОДА МОСКВЫ

ПЕТРОВА ЮЛИЯ ИГОРЕВНА,

*кандидат экономических наук, профессор, заместитель декана
Международного экономического факультета ФГОБУ ВПО «Финансовый университет
при Правительстве Российской Федерации»*

ПЛОТИЦЫНА ЛЮБОВЬ АЛЕКСАНДРОВНА,

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

ФГОБУ ВПО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации»

ВОРОБЬЕВА ЕЛИЗАВЕТА СЕРГЕЕВНА,

*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 моноцен-

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.

тричной административно-территориальной структуры страны, формированием системы 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 их 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 Кроме того, городская агломерация, имеющая значительно более широкие возможности развития, – это среда, обладающая благоприятными для интеграционных процессов свойствами.

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, не жизнеспособна 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 (вы-нос 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.

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 Лаппо 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

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

1. Кремль (окончательно сложился в 1485 – 1495 гг., когда были возведены новые стены) – место проживания царской семьи, митрополита со святой, 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, Садовничья и другие слободы. 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 умилил 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 – Калужский вал, длиной более 32 верст или 34,14 км. В черту города вошли Алексеевская, Басманная, Воронцовская, Дмитровская, Каменщики, Мещанская, Садовая, Спасская, Суцевская, 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-ая часть	Кремль, Китай – город, в Белом городе от р. Неглинной вправо до Москвы–реки.
2-ая часть	В Белом городе от р. Неглинной влево до Москвы – реки.
3-ая часть	В Земляном городе от середины Пречистенской до Никитской улицы.
4-ая часть	За Земляным городом, от Москвы- реки в правую сторону до бывшего Новинского монастыря.
5-ая часть	За Земляным городом, от Новинского монастыря вправо до р. Неглинной.
6-ая часть	В Земляном городе от Никитской ул. Вправо до р. Неглинной.
7-ая часть	В Земляном городе от р. Неглинной вправо до Москвы – реки.
8-ая часть	В Земляном городе от р. Неглинной до Красных ворот.
9-ая часть	За Земляным городом от Красных ворот дос. Покровского, вправо до р. Яузы.

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

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

10-ая часть	За р. Яузой в Земляном и за Земляным городом, от ул. Ордынской вправо до Москвы – реки.
11-ая часть	За р. Яузой в Земляном и за Земляным городом.
12-ая часть	За Москвой – рекой в Земляном и за Земляным городом, от ул. Ордынской влево до Москвы – реки.
13-ая часть	С. Покровское с Преображенской и Семеновской слободы.
14-ая часть	В Земляном городе, от Пречистенской ул. Влево до Москвы – реки.

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

¹ Сытин 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 Сытин П.В. Пожар Москвы 1812 года и строительство города. 1972 г.

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

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.¹

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 пореконструкции и новой застройке города.

Начавшийся в 20-е года новый рост города за счет оживления промышленности, притока населения из сельской местности, превращения пригородных сел с рабочие поселки привело к тому, что Президиум Моссовета в 1927 г. включил в черту города села: Алексеевское, Воробьевы Горы, Дубровка, Кожухово, Марфино, Нижние Лихоборы, Ростокино, Сатрое Коптево и тд. 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.²

¹ Центральный государственный архив Московской области (ЦГАМО), ф. 66, оп. 12, д. 837, л. 23, 23 об; оп. 19, д. 102, л. 72 об.

² Генеральный план развития Москвы – История вопроса // Комплекс градостроительной политики и строительства города Москвы [<http://stroj.mos.ru/o-generalnom-plane-razvitiya-moskvy>]

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 застроен 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 Москвы 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 архитектуре. Поэтому 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 Красногвардейские районы в Бауманский район; Калининский и Первомайский районы в Калининский район; Куйбышевский и Железнодорожный район в Куйбышевский район; Пролетарский и Молотовский район в Пролетарский район; Свердловский и Коминтерновский район 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». Этим указом 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 их 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.

¹ Здесь и далее: 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

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 округ был поделен на муниципальные округа или начиная с 1995 г. – муниципальные районы. В период с 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. 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

¹ Распоряжение Мэра Москвы от 28.09.1993 № 535-РМ

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

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

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

⁵ Распоряжение мэра Москвы № 261-РМ 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>



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 либо 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.
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 всё более серьёзные замечания у специалистов по градостроительству. Основная проблема Москвы в сложившихся границах, состояла в малом числе колец при большом количестве радиусов.

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

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 „Дорогомиловский“»
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. Лаппо 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 (ЦММ) // [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]

SWOT – АНАЛИЗ ПРИСОЕДИНЕНИЯ ТЕРРИТОРИИ КРЫМА К РОССИИ

ПРОКОФЬЕВ СТАНИСЛАВ ЕВГЕНЬЕВИЧ

*д.э.н., профессор, заведующий кафедрой «Государственное и муниципальное управление»
ФГОБУ ВПО Финансовый Университет при Правительстве Российской Федерации,
заместитель руководителя Федерального казначейства*

ТИТОВА АНАСТАСИЯ ИГОРЕВНА

*магистр факультета «Государственное и муниципальное управление»
ФГОБУ ВПО Финансовый Университет при Правительстве Российской Федерации*

ЕЛЕСИНА МАРИЯ ВЛАДИМИРОВНА

*Заместитель председателя научного студенческого общества по организации участия
научных мероприятий факультета «Государственное и муниципальное управление»
ФГОБУ ВПО Финансовый Университет при Правительстве Российской Федерации*

Аннотация. В статье представлен swot – анализ, включающий в себя плюсы, минусы, возможности и угрозы присоединения территории Крыма к России. Включение в состав Российской Федерации территории полуострова Крым предшествовал масштабный общественно-политический Крымский кризис, в ходе которого был проведён общекрымский референдум о статусе Крыма. На основании результатов референдума и Декларации о независимости, принятой Верховным Советом Крыма, была провозглашена суверенная Республика Крым.

Ключевые слова: Россия, Украина, Крымский полуостров, Республика Крым, Севастополь, swot-анализ, плюсы, минусы, возможности, угрозы, решения

SWOT – ANALYSIS OF THE ACQUISITION OF THE TERRITORY OF CRIMEA TO RUSSIA

PROKOFIEV STANISLAV EVGENIEVICH

*PhD, Professor, Head of department «State and municipal management»
of the Financial University under the Government of the Russian Federation,
Deputy Head of the Federal Treasury*

TITOVA ANASTASIA IGOREVNA

*Master of the faculty «State and municipal management» Financial University under
the Government of the Russian Federation*

ELESINA MARIA VLADIMIROVNA

*Deputy Chairman of the Scientific Student Society for organizing the participation of the scientific
activities of the faculty «State and municipal management» Financial University under
the Government of the Russian Federation*

Annotation. The article presents a swot - analysis that includes pros, cons, opportunities and threats of accession. The inclusion to the Russian Federation the peninsula of Crimea was preceded by a large-scale socio-political Crimean crisis, during the crisis was held Crimean average referendum on the status of Crimea. Crimea was declared a sovereign Republic of Crimea based on the results of the referendum and the Declaration of Independence.

Keywords: Russia, Ukraine, the Crimean peninsula, the Republic of Crimea, Sevastopol, swot- analysis, advantages, disadvantages, opportunities, threats, solutions

Территория Крымского полуострова глубоко выдаётся в Черное море, с востока омывается Азовским морем. Площадь поверхности полуострова около 27 тыс. км², из которых 72 % равнина, 20 % горы и 8 % озера и другие водные объекты. На севере соединяется с континентом узким Перекопским

ховный Совет Автономной Республики Крым поддержал решение премьер-министра приостановить процесс евроинтеграции[7] и призывал “укреплять дружеские связи с регионами Российской Федерации”.

Международная реакция на присоединение была неоднозначной. Рассмотрим Голосование 27 марта 2014 на Генеральной ассамблее ООН по вопросу о признании незаконности крымского референдума 2014 (См. Рисунок 2). Из 193 государств — членов ООН «за» принятие резолюции проголосовали 100 государств, «против» — 11, воздержались — 58, не голосовали — 24.[23] Текст резолюции призывает страны не признавать вступление Крыма в состав России на основании результатов референдума 16 марта.

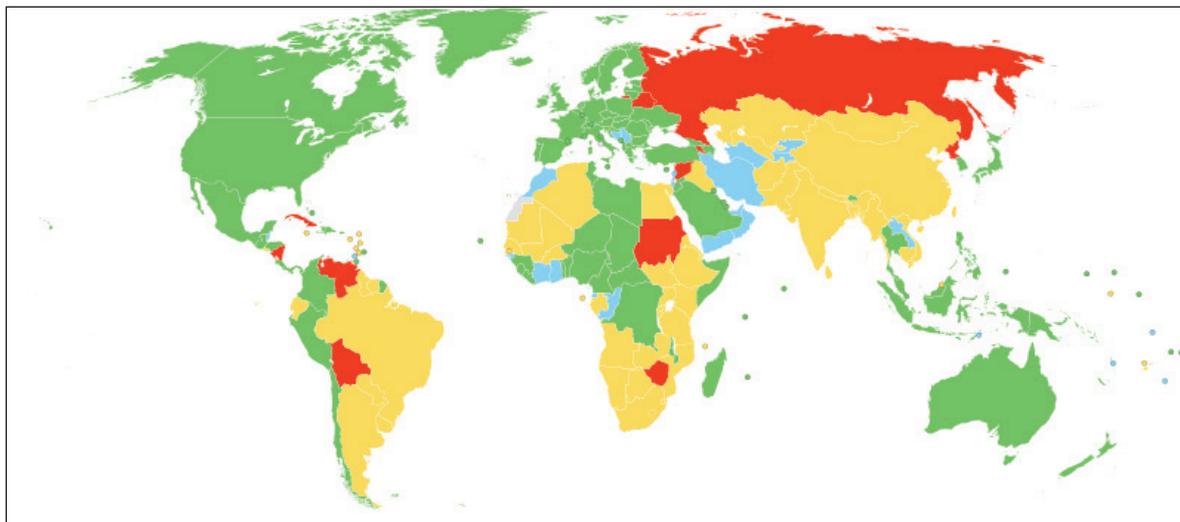


Рис. 2. Голосование 27 марта 2014 на Генеральной ассамблее ООН по вопросу о признании незаконности крымского референдума 2014

Против резолюции выступили Армения, Белоруссия, Боливия, Венесуэла, Куба, КНДР, Зимбабве, Никарагуа, Россия, Сирия, Судан.

Резолюции Генассамблеи в отличие от решений Совбеза не обязательны к исполнению и носят исключительно рекомендательный характер. Результаты голосования по резолюции Генеральной Ассамблеи ООН об Украине свидетельствуют о том, что никакой речи об изоляции России в этой ситуации быть не может.[11]

Такие международные организации, как Венецианская комиссия, Организация Североатлантического договора (НАТО), Парламентская ассамблея Совета Европы и Парламентская ассамблея ОБСЕ, посчитали присоединение Крыма к России незаконным и нарушающим нормы международного права (См. Таблица 1).

Таблица № 1

Международная реакция на присоединение Крыма к России

Австралия	не признала крымский референдум, квалифицировала присоединение Крыма к России как аннексию
Азербайджан	выступает за мирное урегулирование кризиса между Украиной и Россией
Аргентина	не признала крымский референдум
Армения	признала референдум законным
Афганистан	поддержал решение Крыма о воссоединении с Россией, но воздержался при голосовании в Генеральной Ассамблеи ООН по резолюции
Белоруссия	признала референдум законным
Германия	не признала крымский референдум, квалифицировала присоединение как явное нарушение международного права
Грузия	поддерживает суверенитет и территориальную целостность Украины

Индия	воздержалась при голосовании в Генеральной Ассамблее ООН по резолюции
Индонезия	не признала крымский референдум
Казахстан	признал референдум законным
Канада	не признала крымский референдум, объявила о введении экономических санкций и визовых ограничений в отношении высокопоставленных лиц России и Крыма
Киргизия	признала референдум законным
КНР	воздержалась при голосовании в Генеральной Ассамблее ООН по резолюции
КНДР	признала референдум законным, поддержала действия России в Крыму
Республика Корея	не признала крымский референдум
Куба	признала референдум законным, выступила «против» при голосовании в Генеральной Ассамблее ООН по резолюции
Молдавия	не признала крымский референдум
Никарагуа	признала референдум законным
Приднестровье	признало референдум законным
США	не признали крымский референдум
Турция	не признала крымский референдум
Чехия	не признала крымский референдум
Япония	не признала крымский референдум

Таким образом, международное сообщество отрицательно отнеслось к присоединению Крыма к России.

Перейдем к Swot – анализу присоединения территории Крыма к России. Swot-анализ является чрезвычайно важным инструментом оценки эффективности принимаемых решений для всех видов ситуаций. SWOT- аббревиатура сокращенная от слов Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats (Плюсы, Минусы, Недостатки и Преимущества). Данный подход отражает целостность рассматриваемого явления или процесса. SWOT- анализ является предварительным этапом при построении стратегических планов.[8] При данном анализе необходимо учитывать как внешние, так и внутренние факторы процесса.

Начнем с того, что после воссоединения с Крымом Россия получила возможность стратегического контроля над всем Черноморским регионом, что обусловлено расположением южной части Крыма практически в центре Азово-Черноморского бассейна. Резко возрастают возможности нашей страны по контролю над морским и воздушным пространством в районе Чёрного моря, в том числе с размещением на полуострове радиолокационных станций предупреждения о ракетном нападении. Вместе с тем РФ теперь практически осуществляет контроль над Азовским морем, входом и выходом из него через Керченский пролив, тогда как ранее Россия ежегодно платила, по разным оценкам, от 20 до 70 млн долларов за проводку русских судов по Керчь-Еникальскому каналу. Под флаг России перешел почти весь бывший украинский флот – 51 единица.

Нашему государству теперь принадлежит неограниченный контроль над базой Черноморского флота в Севастополе, а также все прочие военные базы в Крыму (Озеро Донузлав, Севастополь, Балаклава).

Глубоководные морские порты Крыма в Керчи, Феодосии и Севастополе в случае строительства железнодорожного моста через Керченский пролив позволят России получить дефицитные в настоящее время дополнительные портовые мощности на Черном море и, по-видимому, сократить расходы на дорогостоящее строительство глубоководного порта на малопригодном для этого Таманском полуострове.

Более не нужно платить Украине за аренду базы Черноморского Флота в Севастополе, пошлины за поставки на эту базу. Кроме того, потенциально высвобождаются огромные средства на обустройство базы Черноморского Флота в Новороссийске и усиление инфраструктуры Южного военного округа, которые пришлось бы потратить в случае, если бы Крым остался в составе Украины.

К России перешли месторождения нефти и газа. Запасы нефти в Крыму составляют 47 млн тонн, запасы газа - 165,3 млрд куб. м и 18,2 млн тонн конденсата.[16] Всего в регионе существуют 44 месторождения углеводородного сырья, из них десять нефтяных и семь – газовых (См. Рисунок 3).



Рис.3. Разрабатываемые, обустраиваемые и разведываемые месторождения нефти и газа, перспективные структуры для бурения[20]

Весь курортно-туристический комплекс Крыма, в том числе 2500 км побережья с многочисленными пляжами и морскими курортами теперь принадлежит России. При наличии определённых инвестиций Крым можно превратить в первоклассный курортный регион на уровне лучших мировых стандартов.

Россия получила крупные промышленные предприятия Крыма. Промышленность является ведущей отраслью экономики Автономной Республики Крым. Вклад промышленности в создание валовой добавленной стоимости составляет 16%. На долю промышленности приходится около 25% стоимости основных средств региона. В промышленном производстве Автономной Республики Крым сосредоточено более 2 тысяч крупных, средних и малых предприятий, на которых работают порядка 100 тыс. человек. В структуре промышленности более 65% общего объема производства приходится на перерабатывающую промышленность, около 14% — на добывающую, на предприятия по производству и распределению электроэнергии, газа, пара и кондиционированного воздуха — около 20%. [12] Сфера промышленного производства представлена такими отраслями, как машиностроение, в том числе и сельскохозяйственное, судостроение, химическая, горно-добывающая, легкая и пищевая промышленность.

Территориальное распределение промышленного потенциала в республике неравномерно, что обусловлено, в основном, различиями в обеспеченности ресурсами. Промышленные предприятия Крыма сконцентрированы в городах Симферополь, Армянск, Краснопереконск, Керчь, Феодосия, Евпатория, а также Бахчисарайском и Красногвардейском районах (См. Рисунок 4). Россия получает крупные химкомбинаты на севере Крыма, занимающие серьёзную часть мирового рынка в производстве компонентов для удобрений и реагентов для нефтеперегонной промышленности.

Судостроительные и судоремонтные предприятия Крыма не окажутся лишними в России, где на настоящий момент значительная часть судостроительных предприятий перегружена заказами. Более того, судостроительный завод «Залив» в Керчи на начало 2014 года является единственным в России, имеющим стапельное место, позволяющее строить суда длиной до 300 метров и шириной до 50 метров, что соответствует дейдвейту более 150 тыс. тонн и является необходимым для строительства магистральных газовозов и танкеров, в том числе для Арктики [24] (См. Рисунок 5).

Оборонная отрасль Крыма представлена 23 предприятиями, при этом более 85% производственных мощностей сосредоточено в Севастополе и Феодосии, являющихся наиболее крупными промышленными центрами. После прохождения предприятиями процедуры лицензирования и перерегистрации военные приступят к планированию их загрузки своими заказами.

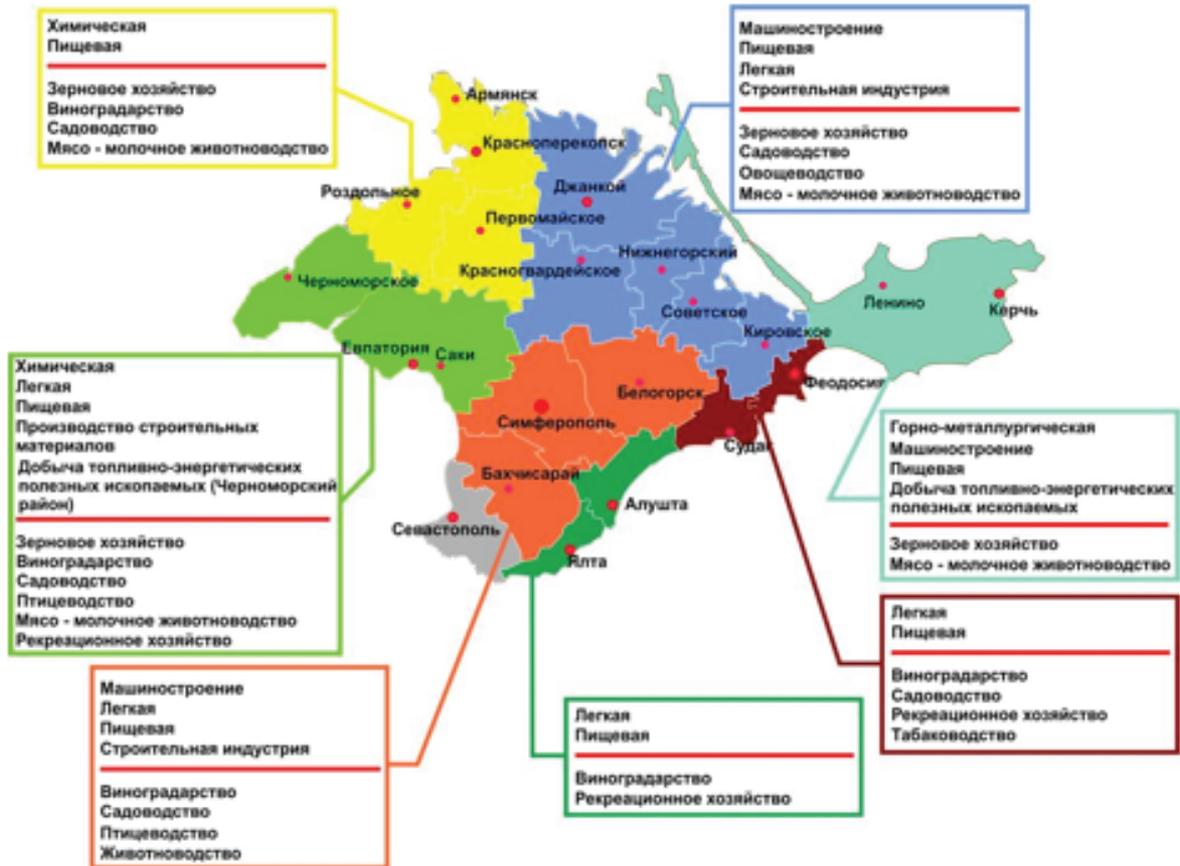


Рис.4. Сферы промышленного производства Республики Крым



Рис. 5. Военно-промышленный комплекс Крыма

Центр дальней космической связи в Евпатории (Национальный центр управления и испытаний космических средств) - построенный в советское время радиотехнический центр является стратегически важным для развития отечественных программ исследования дальнего космоса, так как оснащён весьма дорогостоящим оборудованием и имеет мало аналогов в России.

Российской Федерации теперь принадлежит 3 000 гектаров виноградников и крупнейшие винзаводы, в том числе знаменитый Массандровский винзавод с его крупнейшей в мире коллекцией вин. В Крыму действуют следующие винзаводы - Инкерманский завод марочных вин, Коктебель, Массандра, Новый Свет. Все они являются брендами на постсоветском пространстве, а некоторые и за его пределами.[2] Крым также славится и своими сельскохозяйственными угодьями. Как ранее заявил глава Минсельхоза РФ Николай Федоров, производство зерна в России благодаря Крыму может вырасти на 2 миллиона тонн в год.

С присоединением Крыма Российская Федерация получила не только территории, но и важнейшие памятники истории русской культуры. Древний Херсонес, в котором был крещён князь Владимир; город-герой Севастополь, с которым связана слава русского флота и многие величайшие страницы российской военной истории; курортная Ялта и знаменитый пионерский лагерь Артек; Ливадийский дворец; «Ласточкино Гнездо»; город-герой Керчь - эти и многие другие места Крыма имеют огромное духовное и символическое значение для России.

Рассмотрим слабые стороны присоединения полуострова Крым к Российской Федерации среди них необходимость серьёзных финансовых вливаний в экономику Крыма, который в настоящее время на две трети является дотационным регионом.

Присоединение Крыма повлекло обострение взаимоотношений с США и ЕС и стало одной из причин применения санкций¹. Инициаторами введения санкций стали руководители США и ведущих государств-членов Евросоюза, к которым присоединились Канада, Австралия, Япония, Норвегия, Швейцария и некоторые другие государства. Меры включают замораживание активов и введение визовых ограничений для лиц, включённых в специальные списки, а также запрет компаниям стран, наложивших санкции, поддерживать деловые отношения с лицами и организациями, включёнными в списки. В ответ на санкционные меры против ряда российских официальных лиц и депутатов Федерального Собрания МИД РФ 20 марта опубликовал список санкций в отношении официальных лиц и членов Конгресса США, куда вошли девять человек.[13] 6 августа Указом Президента России «О применении отдельных специальных экономических мер в целях обеспечения безопасности Российской Федерации»[15] был запрещён ввоз на территорию РФ «отдельных видов» сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, страной происхождения которых является государство, принявшее решение о введении экономических санкций в отношении российских юридических и (или) физических лиц или присоединившееся к такому решению.[15] Под действие эмбарго попали страны ЕС, США, Австралия, Канада, Норвегия. 11 августа также были ограничены государственные закупки товаров легкой промышленности у иностранных поставщиков.[6] По мнению российского экономиста Сергея Гуриева, санкции — «это не катастрофическое развитие событий, но достаточно существенный удар по российской экономике». В долгосрочной перспективе, по оценкам экспертов, наиболее негативные последствия для России будут иметь ограничения, накладываемые на экспорт в Россию высоких технологий и доступ российских банков к дешёвым кредитным ресурсам. Но нельзя забывать, что санкции Запада способны стать стимулом для развития российской экономики и переориентировать Россию на рынки Азии и Латинской Америки.

Крым не обеспечивает себя пресной водой. Водоснабжение - одна из наиболее острых проблем коммунального хозяйства Крыма. Примерно 80 % пресной воды поступает на территорию полуострова по Северо-Крымскому каналу, который проходит по территории Украины. Украинские власти перекрыли большинство шлюзов. Сейчас воды хватает только на минимальные потребности полуострова. Это примерно десятая часть от необходимого объема.

Решение проблемы энергоснабжения Крыма такие потребует значительных инвестиций. Создание собственной генерации электроэнергии в Крыму потребует от 90 до 100 млрд рублей.[17] Строительство специального газопровода займет 5-6 млрд рублей. Его мощность составит 1,5-2 млрд кубометров в год.

Нельзя забывать о недовольстве меньшинства населения Крыма интеграцией с Россией. Часть крымских татар и часть украинцев в Крыму до сих пор выступают против интеграции с Россией.

¹ Санкции в связи с событиями в Крыму и на востоке Украины — односторонние ограничительные политические и экономические меры, введенные странами Запада в отношении России и ряда российских и украинских лиц и организаций, которые, по мнению международных организаций и отдельных государств, причастны к дестабилизации ситуации на Украине.

Рассмотрим возможности и угрозы. С помощью грамотной маркетинговой и инвестиционной политики Крым может быть преобразован в курорт мирового класса и игорную зону, приносящую доход стране. Крым известен благодаря лечебным грязям в озерах Чокрак, Тобечик, Чурбаш., источникам минеральных вод. В настоящее время в Крыму более 120 санаториев и более 20 пансионатов. Всего в Крыму порядка 600 учреждений отдыха и туризма готовых принять более 150 тысяч гостей.[14] Вхождение Крыма в состав России даст мощный импульс развитию курортов, их круглогодичной работе, увеличению рабочих мест и повышению заработной платы работников здравниц.

Вхождение Крыма в состав России может способствовать тому, что значительная часть денег, которые россияне тратят на отдых, не будет уходить за границу, а останется в экономике страны.

Сейчас крупнейший транзитный газопровод «Южный поток» предполагается провести по глубокой центральной части Чёрного моря в нейтральных водах (но в турецкой экономической зоне). На сегодняшний день есть возможность провести газопровод по суше на территории Крыма или по Крымскому шельфу через сравнительно неглубокую северную часть Чёрного моря. Это сократило бы стоимость проекта почти на 20 млрд долларов (при стоимости нынешнего проекта 56 млрд).[22]

Крым может стать регионом-донором, а не регионом-реципиентом за счет поддержки малого бизнеса. Малый бизнес - основа для развития экономики Крыма. Так, по словам члена президиума экономического совета при президенте РФ, ректора Российской академии народного хозяйства и госслужбы при президенте РФ Владимира Мау, экономика Крыма характеризуется двумя важными особенностями - «во-первых, она диверсифицированная, а во-вторых, там очень развит малый и средний бизнес». Малый и средний бизнеса - основа жизни многих жителей полуострова, он создает неплохую основу для развития крымской экономики.[22]

К России перешло порядка 3/4 исключительной экономической зоны Украины в Черном и Азовском морях, включая месторождения нефти и газа. Кроме того, есть еще не разрабатываемые и не до конца разведанные нефтегазовые поля. Исключительная экономическая зона — это также право на вылов рыбы в этих водах, что на данный момент не является существенным ресурсом из-за истощения рыбных запасов и ухудшившейся экологической обстановки в Чёрном море.

Присоединение Крыма стало одной из причин угрозы экономической блокады страны и начала новой «холодной войны». Взаимное доверие между Россией и Западом сильно пошатнулось. Россия и НАТО развертывают свои вооруженные силы все ближе друг к другу.

Курортный Крым стал едва ли не самым дотационным из всех российских регионов - федеральному бюджету он обходится дороже Камчатки, поэтому очень важно, чтобы деньги были использованы эффективно, а коррупционная составляющая максимально снижена. Дотации должны стать временным явлением, стабилизирующим экономику, а не постоянным как регионы Северного Кавказа.

Представленный анализ показывает, что присоединение Крыма к России, несмотря на указанные минусы и угрозы, в перспективе может оказать положительный эффект. Но для достижения положительного результата необходимо минимизировать негативные последствия (См.Таблицу № 2).

Таблица № 2

Swot-анализ присоединения Крыма к Российской Федерации

Плюсы:	Минусы:
<ul style="list-style-type: none"> • Контроль над Черноморский регионом • Контроль над Азовским морем • Бесплатный провоз русских судов через Керчь-Еникальский канал • Контроль над базой черноморского флота(ЧФ) в Севастополе и другими военными базами • Дополнительные портовые мощности на Черном море • Нет надобности платить за аренду базы ЧФ в Севастополе и пошлины за поставки • Отказ от Харьковских соглашений • России теперь принадлежат: • Крымские месторождения нефти и газа • Курортно-туристический комплекс Крым • Крупные промышленные предприятия • Центр дальней космической связи в Евпатории • 3000 Га виноградников и крупнейшие винзаводы • Памятники истории русской культуры 	<ul style="list-style-type: none"> • Крупные безвозвратные финансовые вливания • Обострение отношений с США и ЕС • Плохая транспортная связь России и Крыма • Невозможность самообеспечения Крыма пресной водой • Проблема энергоснабжения Крыма • Недовольство меньшинства населения

Возможности:	Угрозы:
<ul style="list-style-type: none"> • Создание курорта мирового класса • Создание игровой зоны • Сокращение стоимости проекта “Южный поток” • Преобразование Крыма в регион-донор • Разработка новых месторождений нефти и газа 	<ul style="list-style-type: none"> • Экономическая блокада страны • Новая “холодная война” • Сепаратистские настроения • Постоянные дотации • Неэффективное использование бюджетных средств

Рассмотрим возможные варианты снижения негативных последствий.

Ограничение импорта можно компенсировать при помощи других поставщиков (по разным товарным группам - Бразилия, Аргентина, Турция, Израиль, Узбекистан, Азербайджан, Белоруссия, Иран). Кроме того, страны Латинской Америки после запрета на поставки продукции из ЕС, США, Канады и ряда других стран получили реальный шанс зайти на продовольственный рынок России. По мнению главы Минсельхоза Николая Федорова, ограничение импорта является «уникальным шансом, чтобы подтянуться в развитии аграрного сектора».[10]

Для обеспечения Крыма пресной водой рассматриваются два варианта: разработка месторождений подземных вод на севере полуострова или строительство водопровода по дну Керченского пролива.

Есть 3 варианта решения проблемы энергоснабжения Крыма. Первый — строительство генерации общей мощностью примерно 1320 МВт. Это три станции, каждая по два блока по 220 МВт, и прокладка газопровода со стороны Краснодарского края по дну Черного моря, который будет ответвлением от «Южного потока». Второй вариант — это снабжение полуострова с помощью ЛЭП со стороны Таманского полуострова без строительства местной генерации. В качестве третьего варианта министерство рассматривает «строительство генерации в объеме 500-600 МВт и частичное снабжение по линиям электропередачи, сооруженным либо воздушным, либо подводным способом.

Для улучшения транспортной связи Крыма с материковой Россией планируется строительство моста через Керченский пролив. Проектирование нового моста начнется осенью 2014 года. Предполагается, что мост будет строиться от косы Тузла и его длина составит 19 километров.[11] Мост будет строиться в две очереди: 1-я с осени 2014 года, вторая с 2018 года. Первая очередь моста будет состоять из железнодорожного полотна и автомобильной автострады с одной полосой в каждую сторону. В последующем планируется расширение моста. Финансирование строительства первой очереди моста составит 170 млрд рублей, итоговая же стоимость проекта составляет 247 млрд рублей и будет вестись полностью за счет федерального бюджета РФ.[18]

При работе с большим количеством дотаций в Крыму должен быть контроль на всех стадиях распределения бюджетных денег. Строгий учет, тщательный выбор заказчиков по принципу прозрачности, поиск взаимных сфер интереса государства и бизнеса будут способствовать эффективному использованию бюджетных средств в Республике Крым и ее процветанию.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРА

1. Федеральный конституционный закон от 21 марта 2014 г. N 6-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов - Республики Крым и города федерального значения Севастополя»
2. Федеральный закон от 5 мая 2014 г. N 84-ФЗ «Об особенностях правового регулирования отношений в сфере образования в связи с принятием в Российскую Федерацию Республики Крым и образованием в составе Российской Федерации новых субъектов - Республики Крым и города федерального значения Севастополя и о внесении изменений в Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации»
3. Федеральный закон от 2 апреля 2014 г. N 37-ФЗ «Об особенностях функционирования финансовой системы Республики Крым и города федерального значения Севастополя на переходный период»
4. Указ Президента РФ от 17 марта N 147 “О признании Республики Крым”
5. Указ Президента РФ от 21 марта 2014 г. N 168 «Об образовании Крымского федерального округа»
6. Постановление Правительства РФ от от 11 августа 2014 г. № 791 Об установлении запрета на допуск товаров легкой промышленности, происходящих из иностранных государств, в целях осуществления закупок для обеспечения федеральных нужд
7. Решение ВР АРК “О политической ситуации” № 1477-6/13 от 27 ноября 2013 года

8. Бутова Т.В. Особенности организации территории крупнейших городов и городов федерального значения // Москва: издатель Сепаненко, 2012
9. Рагулина Ю.В. Преимущества организации производства на основе технологии управления знаниями и проблемы внедрения системы управления знаниями в отрасли промышленности // Актуальные проблемы социально-экономического развития России. 2009. № 1. С. 80-85.

Интернет-источники

1. Интерфакс // Ассиметричный ответ на санкции. [Сайт]URL: <http://www.interfax.ru/business/390229>
2. Информационное телеграфное агентство России // Генассамблея ООН приняла резолюцию в поддержку территориальной целостности Украины // Цит. По: представитель РФ при ООН Чуркин В.И. ИТАР-ТАСС [Сайт]URL: <http://itar-tass.com/mezhdunarodnaya-panorama/1079720>
3. Крымский инвестиционный портал. [Сайт]URL: http://www.invest-crimea.gov.ua/show_content.php?alias=industry&mid=1&m2=272
4. Министерства Иностранных Дел Российской Федерации. [Сайт]URL: http://www.mid.ru/brp_4.nsf/newslne/177739554DA10C8B44257CA100551FFE Ipress. Уа. Крымский парламент принял решение о вхождении Крыма в состав России [Сайт]URL: http://ipress.ua/ru/news/krimskyy_parlament_prynyal_reshenye_o_vhozhdenuy_krima_v_sostav_rossyyu_52516
5. Новости Крыма. Крымская служба новостей [Сайт]URL: <http://sankurtur.ru/russia/zone/563>
6. Официальный сайт Президента России // Указ о применении отдельных специальных экономических мер в целях обеспечения безопасности Российской Федерации [Сайт]URL: <http://kremlin.ru/news/46404>
7. РИА Новости // Запасы нефти в Крыму составляют 47 млн тонн, газа - 165,3 млрд кубов. Цит. по Донской С. [Сайт]URL: <http://ria.ru/economy/20140403/1002335326.html>
8. РБКdaily // Сколько будет стоить Крым для российского бюджета [Сайт]URL: <http://rbcdaily.ru/economy/562949990805205>
9. РБК// Экономика. Крым в составе России: первые шаги <http://top.rbc.ru/economics/24/07/2014/938717.shtml>
10. Российское информационное агентство "Регионы России" [Сайт]URL: <http://www.gosrf.ru/images/878787/23/76765/map-krim.gif>
11. Тюрин А.А. О перспективах нефтегазовой добычи Крыма // Экономическая политика. Дальневосточный банк [Сайт]URL: <http://www.odnako.org/blogs/o-perspektivah-neftegazovoy-dobichi-krima/>
12. Шохина Екатерина. Выгодный Крым // ЭкспертOnline [Сайт]URL: <http://expert.ru/2014/03/11/vyigodnyij-kryim/?1>
13. Эксперт online// Экономика / Выгодный крым. [Сайт] URL: <http://expert.ru/2014/03/11/vyigodnyij-kryim/>
14. General Assembly Adopts Resolution Calling upon States Not To Recognize Changes in Status of Crimea Region // UN General Assembly GA/11493 [Сайт]URL: <http://www.un.org/News/Press/docs/2014/ga11493.doc.htm>
15. RT.ru // Строительство арктических супертанкеров может начаться в Крыму [Сайт]URL: <http://russian.rt.com/article/29991#ixzz30Lwwml7p>

REFERENCES

1. Federal Constitutional Law of March 21, 2014 N 6-FCL "On admission to the Russian Federation, the Republic of Crimea and Education of the Russian Federation of new subjects - Republic of Crimea and the federal city of Sevastopol"
2. Federal Law of May 5, 2014 N 84-FZ "On peculiarities of legal regulation of relations in the sphere of education in connection with the adoption of the Russian Federation Republic of Crimea and the formation of the Russian Federation of new subjects - Republic of Crimea and the federal city of Sevastopol and amending the Federal Law "On Education in the Russian Federation"
3. Federal Law of April 2, 2014 N 37-FZ "On peculiarities of functioning of the financial system of the Republic of Crimea and Sevastopol city of federal significance for the transition period"
4. Presidential Decree of March 17, N 147 "On the recognition of the Republic of Crimea"
5. Presidential Decree of March 21, 2014 N 168 "On the formation of the Crimean Federal District"
6. Russian Federation Government Resolution of 11 August 2014 № 791 On the Establishment of the ban on the admission of light industrial products originating from foreign countries, in order to ensure the procurement needs of the federal

7. The decision of the VR ARC “On the political situation” № 1477-6 / 13 of 27 November 2013
8. Butova TV Peculiarities of organization of the territory’s largest cities and the federal cities of Moscow //: publisher Sepanenko 2012
9. Ragulina Y. Advantages of the organization of production on the basis of knowledge management technology and the problems of implementation of knowledge management system in the industry // Actual problems of socio-economic development of Russia. 2009. № 1. S. 80-85.

Internet - sources

1. Interfax // asymmetric response to sanctions. [Website] URL: <http://www.interfax.ru/business/390229>
2. UN passed a resolution in support of the territorial integrity of Ukraine [Website] URL: <http://itar-tass.com/mezhdunarodnaya-panorama/1079720>
3. Crimean investment portal. [Website] URL: http://www.invest-crimea.gov.ua/show_content.php?alias=industry&mid=1&m2=272
4. Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation. [Website] URL: http://www.mid.ru/brp_4.nsf/newslines/177739554DA10C8B44257CA100551FFE
5. News of the Crimea. Crimean News Service [Website] URL: <http://sankurtur.ru/russia/zone/563>
6. Official site of the President of Russia // decree on the application of certain special economic measures to ensure the security of the Russian Federation [Website] URL: <http://kremlin.ru/news/46404>
7. RIA Novosti // oil reserves in the Crimea are 47 million tons, gas - 165.3 billion cubic meters. Op. by Don C. [Website] URL: <http://ria.ru/economy/20140403/1002335326.html>
8. RBC Daily // How much will the Crimea to the Russian budget [Website] URL: <http://rbcdaily.ru/economy/562949990805205>
9. RBC // Economy. Crimea with Russia: the first steps <http://top.rbc.ru/economics/24/07/2014/938717.shtml>
10. Russian news agency “Regions of Russia” [Website] URL: <http://www.gosrf.ru/images/878787/23/76765/map-krim.gif>
11. Tyurin AA On the prospects of oil and gas production Crimea // Economic Policy. Far East Bank [Website] URL: <http://www.odnako.org/blogs/o-perspektivah-neftegazovoy-dobichi-krima/>
12. Shokhina Catherine. Bargain Crimea // EkspertOnline [Website] URL: <http://expert.ru/2014/03/11/vyigodnyij-kryim/?1>
13. Expert online // Economy / Bargain Crimea. [Website] URL: <http://expert.ru/2014/03/11/vyigodnyij-kryim/>
14. General Assembly Adopts Resolution Calling upon States Not To Recognize Changes in Status of Crimea Region // UN General Assembly GA/11493 [Сайт]URL: <http://www.un.org/News/Press/docs/2014/ga11493.doc.htm>
15. RT.ru // Строительство арктических супертанкеров может начаться в Крыму [Сайт]URL: <http://russian.rt.com/article/29991#ixzz30Lwwml7p>

**ОПЫТ МЕЖФАКУЛЬТЕТСКОГО СОТРУДНИЧЕСТВА
ПО ПОПУЛЯРИЗАЦИИ НАУЧНОГО ЗНАНИЯ В ОБЛАСТИ
МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ ФАКУЛЬТЕТОМ
«ГОСУДАРСТВЕННОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ»
И «МЕЖДУНАРОДНЫЕ ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ОТНОШЕНИЯ»
ФГОБУ ВПО «ФИНАНСОВЫЙ УНИВЕРСИТЕТ ПРИ ПРАВИТЕЛЬСТВЕ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»**

СУМАРОКОВ ВАЛЕРИЙ НИКОЛАЕВИЧ,
*заслуженный работник Высшей школы Российской Федерации,
д.э.н., профессор, декан факультета «Международные экономические отношения»
ФГОБУ ВПО «Финансовый университет при Правительстве РФ»*

Аннотация. В данной статье раскрывается научно-исследовательская деятельность факультетов «Международные экономические отношения» и «Государственное и муниципальное управление», которая позволила установить научное сотрудничество в областях, представляющих интерес для обоих факультетов, обмениваться опытом в развитии передовых методов обучения.

Ключевые слова: межфакультетское сотрудничество, научно-исследовательская деятельность факультетов, научная работа, стажировка, муниципальные образования, научное сотрудничество, международный опыт, мотивационная работа.

Abstract. This article explains the research activities of faculty “International Economic Relations” and “State and Municipal Management”, which allowed establishing scientific cooperation in the areas of interest for both departments to share their experiences in the development of innovative teaching methods. It should be noted that the results of interdepartmental partnerships go beyond the boundaries of the Financial University.

Keywords: interdepartmental cooperation, research activities of faculties, research work, internships, municipalities, scientific cooperation, international experience, motivational work.

В рамках празднования 95-летия Финансового университета подведены итоги научно-исследовательской деятельности факультетов «Международные экономические отношения» и «Государственное и муниципальное управление». За год системной работы в рамках межфакультетского взаимодействия удалось провести ряд научных исследований, которые были оформлены в монографические издания и выпущены к празднованию юбилея. Общей тематикой партнерства выступает «Международный опыт организации муниципального управления и возможности его использования в России». Выбранная тема позволяет:

- содействовать установлению научного сотрудничества в областях, представляющих общий интерес для студентов факультетов «Международные экономические отношения» и «Государственное и муниципальное управление»;
- оказывать взаимную помощь в повышении научной квалификации ученых и преподавателей профильных кафедр;
- обмениваться опытом в развитии передовых методов обучения, способствовать обмену публикациями и материалами исследований, представляющими взаимный интерес;
- проводить двусторонние совместные симпозиумы, семинары и конференции и осуществлять совместные научные проекты.

Разработка темы «Международный опыт организации муниципального управления и возможности его использования в России» позволяет выдвигать предложения по совершенствованию системы муниципального управления в городе Москве в рамках установленных связей с Общественной организацией «Муниципальная академия», Вольным экономическим обществом Москвы, Государственным Университетом Управления и Московской Академией предпринимательства при Правительстве Москвы.

В этой связи следует подчеркнуть, что результаты деятельности межфакультетского партнерства выходят за границы Финансового университета. Это позволяет привлекать к объединению не только ученых *alma mater*, но и представителей органов региональной и муниципальной власти города Москвы, Совета муниципальных образований города Москвы, ведущие российские издания.

К благоприятным условиям (возможностям) развития межфакультетского сотрудничества следует отнести:

- рост потребности в производстве и передаче знаний;
- общая популяризация профессии государственного и муниципального служащего;
- курс на укрепление государственного аппарата в России;
- переход к уровневой системе образования;
- непреходящее возрастание потребности в высококвалифицированных управленческих кадрах;
- рост рынка образовательных услуг по направлению муниципальное управление, управление городскими агломерациями, крупнейшими городами вследствие актуализации задач построения эффективной управленческой системы на муниципальном уровне;
- расширение возможностей для кооперации с отечественными и зарубежными образовательными и научными центрами;
- развитие интеграции с академической наукой;
- расширение сотрудничества с работодателями и повышение их участия в образовательном процессе.

Следует отметить, что вопросы использования передового международного опыта в области муниципального управления особенно важны для формирования эффективной системы оценки эффективности деятельности органов муниципальной власти, реализации программ и проектов в рамках муниципально-частного партнерства, правил этического поведения муниципальных служащих.

Важное значение придается применению различных форм практических занятий, которое курирует руководитель с большим опытом методической работы декан факультета «Государственное и муниципальное управление» профессор Филатова Татьяна Васильевна. Она выступает за активное внедрение в учебный процесс новых технологий обучения, среди которых кейс-стади, диспуты, дискуссии, проблемные семинары. В рамках постоянно действующего научного кружка факультета проводится не только методическая подготовка студентов старших курсов, но и формируются управленческие навыки будущих муниципальных служащих. При реализации новых образовательных технологий стали возможными:

- трансляция накопленного опыта профессорско-преподавательского состава и студентов в области применения передового зарубежного опыта муниципального управления в городах Российской Федерации;
- развитие интеллектуального потенциала, активизации знаний управленческой и исследовательской деятельности студентов факультетов «Международные экономические отношения» и «Государственное и муниципальное управление»;
- обеспечение качества и эффективности просветительской работы со студентами на основе принципов доступности, учета интересов и потребностей групп обучающихся, информационной открытости, эффективности и целесообразности;
- воспитание самостоятельной, идейной, ответственной молодежи (в рамках проведения мероприятий научного кружка факультета «Государственное и муниципальное управление») и её подготовка к жизни в обществе;
- пропаганда опыта лучших студентов факультетов «Международные экономические отношения» и «Государственное и муниципальное управление» (публикация их трудов).

Следует отметить высокий уровень мотивационной работы со студентами, осуществляемый в рамках разработанной методики организации студенческих исследований заместителями деканов факультетов - доцентом Бутовой Т.В., профессором Петровой Ю.И. Интересным также представляется опыт указанных специалистов по подбору необходимого педагогического инструментария, который позволил четко ставить и достигать поставленные цели межфакультетского сотрудничества; умело встраивать обсуждение дискуссионных вопросов по теме «Международный опыт организации муниципального управления и возможности его использования в России» в структуру учебных курсов, логично расставить приоритеты межфакультетского сотрудничества, определить формы его реализации.

Студенты факультетов «Государственное и муниципальное управление», «Международные экономические отношения», закончившие свое обучение продолжают научные поиски в аспирантуре. Многие из них реализовывают теоретические наработки в профессиональной деятельности. Так, выпускники факультета «Международные экономические отношения» занимаются исследованиями возможностей использования международного опыта интеграции территорий Европейских столиц в проекте расширения границ столицы Российской Федерации, обучаясь в аспирантуре у преподавателей кафедры «Государственное и муниципальное управление». Проводится научная работа по изучению принципов организации межмуниципального сотрудничества в Скандинавских странах и разработке рекомендаций по становлению и развитию системы партнерства муниципальных образований Российской Федерации, организованная выпускником факультета «Международные экономические отношения» Алексеем Анисимовым под руководством зам.декана факультета «Государственное и муниципальное управление», доцентом Бутовой Татьяной Витальевной.

Активная научная позиция бывших студентов факультетов, сформированная руководителями межфакультетского сотрудничества, реализуется в постоянных встречах по обмену научным опытом с нынешними студентами факультетов «Государственное и муниципальное управление» и «Международные экономические отношения». Выпускники часто проводят мастер-классы со студентами, передавая им свои знания, умения, направляя к новым целевым установкам и показывая личным примером, что успешность формируется со студенческой скамьи.

Важно, что заложенные принципы научной работы дают свои результаты на практике. Так, выпускник факультета «Международные экономические отношения», ныне аспирант Финансового университета, первый заместитель генерального директора ООО «Энерго Аудит» Клишкин Юрий Николаевич реализовывает свои научные идеи по внедрению зарубежного опыта управления энергоэффективностью в московском мегаполисе в рамках своей профессиональной деятельности. Многие проекты компании «Энергоаудит» имеют значимость для развития энергосистемы города Москвы в целом. Монография и научные статьи Клишкина Ю.Н. широко используются в рамках курсов «Управление городским хозяйством» (кафедра «Государственное и муниципальное управление»), а также «Взаимодействие властных структур и бизнеса» (кафедра «Корпоративное управление»).

Таким образом, можно говорить об успешной практике кооперации аспирантов и студентов в рамках организованного межфакультетского сотрудничества, позволяющего не только решить задачу организации совместной деятельности преподавателей, практиков, студентов, но и вовлечь указанных участников в процесс открытия нового знания.

В рамках межфакультетского сотрудничества проводится работа по организации стажировки (в соответствии со стандартами ознакомительной практики направления «Государственное и муниципальное управление») в муниципальных образованиях Италии, среди которых города Сан-Северино и (или) Реканати (регион Марк, Южное побережье). Стажировка является обобщающим этапом в закреплении студентами тех теоретических знаний, которые получены ими в процессе изучения таких дисциплин учебного плана как «Теория управления», «Система государственного и муниципального управления», «Управление государственной и муниципальной собственностью», «Управление городским хозяйством» и др. Основная цель стажировки – закрепление полученных знаний в области зарубежного опыта муниципального управления и приобретение студентами умения и навыков практического применения методов системного анализа при организации и осуществлении процесса управления на местном уровне.

Основными задачами стажировки являются:

- ✓ закрепление теоретических знаний, полученных в процессе изучения специальных дисциплин;
- ✓ изучение системы муниципального управления в Италии;
- ✓ ознакомление с обязанностями, правами муниципальных служащих Италии;
- ✓ изучение на практике методов управления муниципальной экономикой;
- ✓ изучение кадрового, информационного и технического обеспечения исследуемой системы управления.

Студентам, освоившим программу стажировки и успешно прошедшим аттестацию по индивидуальному заданию, выдается сертификат о прохождении практики в муниципальном образовании Италии, подписанный главой муниципалитета Сан-Северино.

Эффективность межфакультетского сотрудничества подтверждается общим объемом научных публикаций в журналах, рекомендованных ВАК РФ, который в расчете на одного участника межфакультетского сотрудничества составляет 0,5 п.л. Общее количество опубликованных работ приближается к 80. Большим достижением в рамках партнерства факультетов можно считать издание

результатов студенческих исследований в журналах международной системы цитирования Scopus, а также высокий уровень публикационной активности и цитируемости участников взаимодействия в системе РИНЦ. На факультетах «Международные экономические отношения» и «Государственное и муниципальное управление» организована работа по активизации международного научного сотрудничества – общий объем изданных материалов в зарубежных изданиях составил в 2013 -2014 гг. около 3 печатных листов.

Для популяризации научной работы со студентами к 95-летию Финансового университета было выпущено и отправлено к ознакомлению во все подразделения Финуниверситета, в органы муниципальной власти информационное издание «Научная деятельность Факультета государственное и муниципальное управление», в котором подведены итоги труда участников межфакультетского сотрудничества.

МУНИЦИПАЛЬНАЯ АКАДЕМИЯ

№3, 2015 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: 109462, г. Москва,

ул. Юных Ленинцев, д. 47, корп. 3, оф. 36

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 общероссийском каталоге «Роспечать «Газеты и журналы»

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»

111116, г. Москва, ул. Лапина, д. 3

Подписан в печать 20.07.2015 г.

Выход в свет 25.07.2015 г.

Заказ №

Тираж 1500 экз.

Периодичность: 4 выпуска в год.

Цена свободная

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.