

18. *Трещевский Ю. И.* Инновационное развитие регионов России в начале XXI века — результаты и предпосылки на будущее / Ю. И. Трещевский, М. В. Литовкин, И. В. Терзи // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Экономика и управление. — 2016. — № 1. — С. 63—70.

19. *Толстых Т. О.* Организационный дизайн университетского образования как стратегия инновационного развития в контексте цифровизации экономики / Т. О. Толстых, Б. Г. Преображенский, Е. А. Алпеева, Е. Н. Елисеева // Регион: системы, экономика, управление. — 2017. — № 4 (39). — С. 174—183.

Воронежский государственный университет

Руднев Е. А., аспирант кафедры экономики и управления организациями
E-mail: fopus@yandex.ru

Акулова Ю. А., студент экономического факультета

E-mail: akulovairina@list.ru

Трегубова В. Д., студент экономического факультета

E-mail: vika-tregubova@mail.ru

УДК 331.7

*М. Е. Рыльский,
А. Ю. Агибалов*

УПРАВЛЕНИЕ МУНИЦИПАЛЬНЫМ ОБРАЗОВАНИЕМ: ПРАКТИКА И НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ (НА ПРИМЕРЕ ГОРОДСКОГО ОКРУГА ГОРОД ВОРОНЕЖ)

Аннотация: статья посвящена анализу управления муниципальным образованием на примере городского округа Воронеж, а также роли и места Управы Коминтерновского района. В статье рассмотрены основные задачи Управы, сделаны выводы по некоторым направлениям деятельности, предложены возможные направления совершенствования управления городским округом.

Ключевые слова: муниципальное образование, управление муниципальным образованием, городской округ город Воронеж, направления совершенствования.

UDC 331.7

*M. E. Rylskiy,
Yu. V. Agibalov*

MANAGEMENT OF THE MUNICIPAL UNIT: PRACTICE AND THE DIRECTIONS OF IMPROVEMENT (ON THE EXAMPLE OF THE CITY DISTRICT THE CITY OF VORONEZH)

Abstract: the article is devoted to the analysis of the current management system of the municipal formation on the example of the Voronezh city district, the role and position of the Council in the management system and suggests directions of management system improvement.

Keywords: municipal formation, municipal formation management, Voronezh city district, management system.

Введение

Основной задачей органов местного самоуправления муниципального образования является повышение качества жизни населения и создание условий для осуществления народом своей власти, решения населением вопросов местного значения са-

мостоятельно и под свою ответственность. Очевидно, что население будет заниматься вопросами самоуправления при условии повышения комфортности и качества своей жизни.

Каким образом органы местного самоуправления городского округа город Воро-

неж решают эту задачу и что можно сделать для повышения эффективности их работы посвящено это исследование.

Действующая система управления в городском округе город Воронеж

Важность местного самоуправления в современном мире сложно переоценить. Достаточно сказать, что Европейская хартия местного самоуправления (Страсбург, 15 октября 1985 г.) прямо говорит о том, что «органы местного самоуправления составляют одну из главных основ любого демократического строя, право граждан участвовать в ведении государственных дел относится к демократическим принципам, разделяемым всеми Государствами-членами Совета Европы, это право наиболее непосредственно может быть осуществлено именно на местном уровне и наличие облеченных реальной ответственностью органов местного самоуправления может обеспечить эффективное и, одновременно, приближенное к гражданину управление» [1].

Хартия обязывает государства закрепить во внутреннем законодательстве и применять на практике совокупность юридических норм, гарантирующих политическую, административную и финансовую независимость муниципальных образований, устанавливает необходимость конституционного регулирования автономии местного самоуправления. Фундаментальными принципами Хартии являются:

- роль местного самоуправления в обеспечении демократии;
- эффективного управления и децентрализации власти.

В РФ Хартия подписана, ратифицирована обоими палатами Федерального Собрания и вступила в силу 01.09.1998 года, на основании Федерального закона от 11.04.98 № 55-ФЗ «О ратификации Европейской хартии местного самоуправления» [2].

В настоящее время в субъектах Российской Федерации организация местного самоуправления осуществляется на основе Конституции Российской Федерации [3], Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [4].

Отличия формулировок российских законов от принципов, сформулированных в Европейской Хартии, заключаются в том, что Хартия прежде всего выделяет деятельность органов местного самоуправления, а в российском законодательстве — прежде всего населения, а лишь затем — деятельность органов местного самоуправления. Первым, самым уязвимым местом в наших российских реалиях является именно «способность органов местного самоуправления, прежде всего финансово-экономическая, решать текущие вопросы местного значения» [5].

Вторым важным моментом, на который стоит обратить внимание, является разграничение полномочий между муниципальными образованиями различных уровней. Зачастую внутренняя подчиненность, структура взаимодействия между различными уровнями и ветвями определяет не только способность эффективно управлять, но и способность реально воздействовать на ситуацию.

Насколько эффективно отстроена коммуникация и взаимодействие между уровнями управления в муниципальном образовании Городской округ Воронеж? Насколько территориальное структурное подразделение администрации городского округа город Воронеж, которым является Управа района городского округа город Воронеж (Далее — Управа района) реально воздействует на изменение ситуации в лучшую сторону?

Согласно Уставу городского округа города Воронежа [6] (далее — Устав), принятому Воронежской городской Думой в редакции Постановления Воронежской городской Думы от 27.10.2004 № 150-1 [7], Воронеж является административным центром Воронежской области и самостоятельным муниципальным образованием - городской округ город Воронеж. Муниципальное образование город Воронеж наделено статусом городского округа Законом Воронежской области от 31.10.2005 года № 66-ОЗ «О наделении муниципального образования город Воронеж статусом городского округа» [8]. Статус города Воронежа, как административного центра Воронежской области, определяется законом Воронежской области от 23 декабря 2011 г. № 206-ОЗ «О статусе административного центра Воронежской области» [9].

В соответствии со Статьей 9 Устава Городской округ город Воронеж, как муниципальное образование, включает в себя городские районы и микрорайоны, не являющиеся муниципальными образованиями. Деление территории городского округа города Воронеж на городские районы и микрорайоны осуществляется городской Думой. Наглядное деление Городского округа город Воронеж на городские районы, не

имеющие статуса самостоятельных административно-территориальных единиц приведено на рис., а численность населения в динамике за 2010—2018 гг. приведена в таблице 1. Данные за 2018 год являются оценочными, взяты с официальных сайтов районных Управ (номера районов на рис. соответствуют указанным номерам районов в таблице 1).

Таблица 1

Численность населения г. Воронеж по районам

	на 2010 год*	на 10.10.2018 года**	Изм., чел.	Изм., в %
Железнодорожный район (1)	106 751	131 651	24 900	23,3 %
Центральный район (2)	79 372	139 000	59 628	75,1 %
Коминтерновский район (3)	273 243	300 000	26 757	9,8 %
Ленинский район (4)	110 172	111 000	828	0,8 %
Советский район (5)	150 716	206 500	55 784	37,0 %
Левобережный район (6)	169 426	186 100	16 674	9,8 %
Итого Городской округ город Воронеж	889 680	1 074 251	184 571	20,7 %

* Источ н и к : Википедия — свободная энциклопедия

** Источ н и к : Данные по численности населения на дату 10.10.2018 взяты с официального сайта Городского округа Воронеж [10].

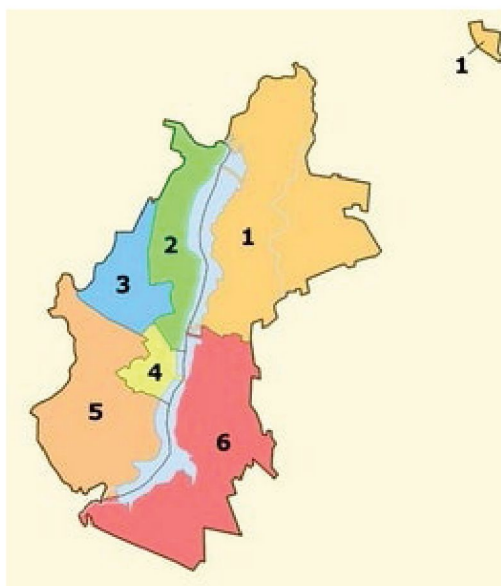


Рис. Деление Городского округа город Воронеж на городские районы

В своей работе мы основываемся на анализе выполнения возложенных функций Управами (на примере Коминтерновского района).

Коминтерновский район городского округа г. Воронеж — крупнейший по чис-

лу населения район города, в котором проживает фактически около 300 тыс. чел., образован в 1939 году. В состав Коминтерновского района входит территория городского микрорайона Подгорное.

Площадь района с учетом территории городского микрорайона Подгорное составляет 52,74 кв. км.

Количество улиц — 274.

Протяженность улично-дорожной сети района составляет — 273 км, 224 км без учета микрорайонов Подгорное, Задонье, Хвойный, Ясенки.

Общая площадь УДС — 2,64 млн кв. м, тротуаров — 201,6 тыс. кв. м.

Социальные объекты — 43 детских сада и 30 школ, 9 библиотек, 3 школы искусств, 6 спортивных школ.

Экономическая сфера — 70 крупных и средних предприятий (основные — ЗАО «Тяжмехпресс», ОАО «Электросигнал», ОАО «Молочный комбинат Воронежский», ЗАО «Янтарь», ОАО «Хлебозавод №7», ЗАО «Холод»).

Предприятия потребительского рынка и предпринимательства — 2071 (рынки, киоски, предприятия общественного питания и бытового обслуживания, павильоны, ярмарки).

Крупные торговые центры — «Аксиома», «Арена», «Московский проспект» [11].

Управа Коминтерновского района (далее — Управа района) является территориальным исполнительно-распорядительным органом администрации городского округа. Управа района является юридическим лицом и осуществляет свою деятельность в соответствии с «Положением об управе Коминтерновского района городского округа город Воронеж» (далее — Положение), утвержденным постановлением от 25 марта 2015 г. № 263 администрации городского округа город Воронеж [12].

Функции и права Управы района определяются законами и нормативными документами, главными из которых являются Положение об управе Коминтерновского района города Воронежа [13], Устав городского округа город Воронеж [6].

В соответствии с Положением, Управа района ведет прием граждан по административным вопросам, в Управе работают подразделения ЖКХ, БТИ, отдел санитарного содержания и благоустройства территории и прочие районные структуры.

Основными задачами управы района являются решение вопросов жизнеобеспечения населения и социально-экономического развития территории района, осуществ-

ление исполнительно-распорядительных функций, а также координирующую и контрольную деятельность на территории Коминтерновского района в пределах своей компетенции и нормативно-правовых актов муниципалитета, организация взаимодействия с органами территориального общественного самоуправления, общественными объединениями. Также в сферу деятельности Управы района входит и другая деятельность административно-общественного значения.

Для понимания функций Управы района можно добавить, что весь ее текущий функционал разбит на 8 разделов по сферам применения, в том числе: охрана правопорядка, социально-экономическое развитие района, ЖКХ, контракты, градостроительство и землепользование, социальная политика и другие. Каждый раздел в свою очередь делится на количество от двух до восемнадцати подразделов [11].

Выполняет ли Управа района тот функционал, который утвержден в Положении?

Оценить выполнение всего функционала Управы Коминтерновского района, дать качественную и количественную оценку в рамках одной статьи невозможно. Для примера рассмотрим положение дел в отдельно взятом «Северном» жилом микрорайоне по нескольким пунктам. Данный анализ является субъективной точкой зрения и может не отражать статистическое положение дел и среднестатистические данные.

С точки зрения жителя района, выполнение перечисленного функционала Управы производится в целом удовлетворительно. Остановимся на выполнении наиболее важных для жителей функций.

Первое: сфера обеспечения правопорядка. Коминтерновский район в части «Северного» жилого микрорайона не является безопасным и комфортным для перемещения граждан в любое время суток. Внутридворовое и междворовое освещение не налажено и чаще всего не работает или работает один через два. Хаотично расположенные точки продаж разливного пива с соответствующим контингентом посетителей встречаются практически на каждом шагу. Полицейские патрули или патрули других официальных правоохранительных орга-

нов (например, Росгвардии) не видны, что придает деклассированным элементам необычайную смелость и ощущение вседозволенности.

Второе: сфера обеспечения социально-экономического развития. Приведенные в качестве примеров на сайте Управы района предприятия экономической сферы построены в 50-е — 70-е годы прошлого века, которые в настоящее время функционируют с различной степенью экономической успешности. Открытие крупных торговых центров и благоустройство территорий вокруг вряд ли можно отнести в зачет действий Управы. В качестве обратного примера: что мешало Управе района сделать парк до открытия торгового центра «Арена» на пустовавшей, достаточно большой по площади, территории, сказать сложно.

Третье: сфера жилищной политики и жилищно-коммунального хозяйства. Здесь не надо быть экспертом, это видно невооруженным глазом. Воронеж всегда отличался крайне низкой степенью благоустройства, даже на фоне ближайших соседей. В Коминтерновском районе годами ничего не меняется к лучшему: грязь, шершавые тротуары без освещения и внутриворовые дороги с ямами, хаотичные спонтанные парковки на бывших газонах, забитые или отсутствующие ливнёвки и перманентные лужи во дворах, губящие остатки асфальта, не убираемая годами спрессованная опавшая листва — все это печальная реальность крупнейшего жилого микрорайона Воронежа.

Четвертое: организация работы с жителями района. В последнее время все более и более оперативным и полноценным способом интерактивного взаимодействия становится всемирная сеть Интернет и официальные сайты государственных и частных структур. В качестве иллюстрации интерактивного взаимодействия сотрудников Управы района и жителей можно привести пример в виде ответов на часто задаваемые вопросы на сайте (информация взята с официального сайта Управы):

Вопрос: «Как возможно благоустроить дворовую территорию, установить детское игровое оборудование и спортивные площадки, отремонтировать асфальтовое покрытие?»

Ответ: Благоустройство дворовых территорий городского округа город Воронеж выполняется в соответствии с разработанными и утвержденными планами управ районов, управляющих организаций.

На территории городского округа г. Воронеж реализуются различные программы по благоустройству. В настоящее время сформирован план мероприятий по благоустройству дворовых территорий на 2011 год в рамках реализации ведомственной целевой программы «Благоустройство дворовых территорий Воронежской области на 2009—2011 годы» [13]. Приведенный пример говорит о том, что на официальном сайте Управы района в ноябре 2018 года размещена информация о формировании плана мероприятий на 2011 год. Мы можем сделать следующие выводы: во-первых, работа с обращениями жителей на сайте ведется нерегулярно, «для галочки», без глубокого понимания того, что будущее за интерактивным общением; во-вторых, руководители, ответственные за работу с обращениями граждан, к сожалению, не видят, что качественно налаженная работа через сайт может заменить одного или даже нескольких сотрудников и сэкономить бюджет Управы района за счет сокращения количества рабочих мест, одновременно существенно повысив быстроту и удобство работы с обращениями жителей.

Приведу еще один пример с сайта управы района: «В 2014 году Коминтерновский район отметил свой юбилей. За минувшие 75 лет в районе сложилась большая и дружная семья, имя которой — коминтерновцы. Всех их объединяет забота о благополучии района, желание сделать его неповторимым, узнаваемым и привлекательным» [11]. И здесь мы видим, что на сайте Управы описаны события четырехлетней давности.

Проведенный нами анализ работы Управы района позволил нам сделать следующие выводы:

во-первых, действующие ключевые показатели деятельности главы Управы, других руководителей и исполнителей не связаны напрямую с качественным исполнением их обязанностей и/или эта связь носит весьма косвенный характер;

во-вторых, одной из ключевых проблем в районе является безынициативность на-

селения, неготовность его что-то решать и требовать, привычка к существующему беспорядку как к чему-то вечному;

в-третьих, отсутствие прямого диалога работников Управы района и жителей, отсутствие отчетности и ответственности руководителей перед жителями за свои действия;

в-четвертых, реальная ответственность главы Управы и других руководителей чаще всего ограничивается личной ответственностью перед вышестоящим руководителем.

Анализ положения об Управе района показывает, что функции и права Управы в нем описаны подробно и детально. Проблемы начинаются при исполнении. Маловероятно, что отмеченные проблемы удастся решить одной-двумя кадровыми перестановками. Они копились годами и был потерян или даже не наработан навык их решения.

Сегодня очевидно, что любые изменения должны быть направлены на увеличение эффективности управления муниципальными образованиями и улучшение качества жизни населения. В настоящее время население не проявляет должной инициативы и желания быть вовлеченными в схему управления муниципальными образованиями. Как один из вариантов дальнейшего развития можно предложить совершенствование управления путем перераспределения полномочий между городским и районным уровнями управления административными районами с передачей части полномочий от городского округа на уровень районов, то есть провести децентрализацию.

В настоящий момент в Воронеже существует шесть административных районов. Деление города на районы не обусловлено научно, сложилось исторически, наследует деление районов во времена СССР и не учитывает текущую динамику развития. Площади районов отличаются до 10 раз (Ленинский и Железнодорожный), население районов отличается до 2—2,7 раз. Например, Центральный район имеет самую маленькую площадь 18,7 кв. км и самое маленькую численность населения — 111 000 человек.

Суть предлагаемой нами административной реформы заключается:

1) в преобразовании муниципального образования городской округ Воронеж в городской округ с внутригородским делением с формированием собственных бюджетов районов;

2) в создании четырех внутригородских муниципальных образований (вместо существующих сегодня шести административных районов), в которых местное самоуправление будет осуществляться непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления.

Возможность провести реформу и выделить внутригородские муниципальные образования появилась после внесения в Федеральный Закон № 131-ФЗ изменений Федеральным законом от 27.05.2014 г. № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее Федеральный закон № 136-ФЗ) Согласно ст. 2 ч. 1 Федерального закона № 136-ФЗ «критерии для деления городских округов [...] на внутригородские муниципальные образования устанавливаются законами субъекта РФ и уставом городского округа» [14]. Другими словами, принять решение и провести реформу на законных основаниях может представительный орган местного самоуправления городского округа Воронеж — городская Дума.

Научным обоснованием перераспределения территорий между новыми внутригородскими муниципальными районами будет:

1) укрупнение и выравнивание численности населения вновь образованных районов;

2) децентрализация и передача функций и полномочий с городского уровня на районный для более эффективного управления;

3) оптимизация (снижение) количества Управ для улучшения устойчивости управления;

4) соразмерное (примерно на 25—30 %) снижение расходов городского бюджета на ФОТ сотрудников и содержание Управ;

5) пересмотр действующих структур и схем управления в соответствии с современными методиками управления;

6) изменение фокуса деятельности образованных муниципальных внутригородских муниципальных районов на реальное улучшение качества жизни населения;

7) изменение ключевых показателей деятельности как руководителей, так и отделов в целом.

Возможный вариант измененного деления территорий между внутригородскими муниципальными районами приведен в Таблице 2. Основанием для перераспределения является выравнивание районов по численности населения и территориальное соседство действующих в насто-

ящее время административных районов. В сегодняшних сложных экономических условиях немаловажным аргументом станет существенная экономия фонда оплаты труда, размера выплачиваемых налогов, стоимости оргтехники и рабочего офисного пространства, формирующих итоговую стоимость каждого рабочего места. Снижение суммарной штатной численности сотрудников Управ, в свою очередь, позволит повысить ответственность, исключить дублирование функционала и более эффективно перераспределить имеющиеся средства.

Управление вновь созданными внутригородскими районами будет представлять собой сложную управленческую систему.

Таблица 2

Предлагаемое деление внутригородских муниципальных образований

Было*			Станет		
	Площадь, км кв.	Население, чел.		Площадь, км кв.	Население, чел.
Железнодорожный район	183,2	131 651	Левобережный	340,2	317 751
Левобережный район	157	186 100			
Коминтерновский район	52,74	300 000	Северный	52,74	300 000
Центральный район	64	139 000	Правобережный	82,7	250 000
Ленинский район	18,7	111 000			
Советский район	155	206 500	Юго-Западный	155,0	206 500
Итого Городской округ город Воронеж	630,64	1 074 251	Итого Городской округ город Воронеж с внутри- городским делением	630,64	1 074 251

* Источник: Данные по численности населения на дату 10.10.2018 взяты с официального сайта Городского округа Воронеж [10].

Заключение

Таким образом, можно считать, что при решении затронутой проблемы повышения качества жизни населения и создания условий для решения населением вопросов местного значения, скорее всего, верный вариант решения будет найден путем диалога и комбинирования всех предложенных путей решения. Наиболее важным и перспективным звеном будет являться проведение административной реформы, изменение границ существующих административных образований и выделение внутригородских муниципальных образований.

ЛИТЕРАТУРА

1. Европейская хартия местного самоуправления (Страсбург, 15 октября 1985 г.) ETS № 122 [Электронный ресурс] // ГАРАНТ. РУ: информационно-правовой портал [Электронный ресурс]. — URL: <http://base.garant.ru/2540485/> (дата обращения: 08.10.2018).

2. О ратификации Европейской хартии местного самоуправления // Собрание законодательства Российской Федерации. Официальные электронные версии бюллетеней. — 1998. — № 15. — Ст. 1695. — URL: <http://www.szrf.ru/szrf/doc.phtml?nb=100&issid=1001998015000&docid=1831> (дата обращения: 25.11.2018).

3. Конституция Российской Федерации. — М. : АЙРИС-пресс, 2018. — 64 с.

4. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон 06.10.2003 № 131-ФЗ [Электронный ресурс] // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2003. — № 40. — Ст. 3822. — URL: http://www.szrf.ru/szrf/docslist.phtml?nb=100&div_id=1&numb=&st=3822&tn=0&tx=&ora=0 (дата обращения: 25.11.2018).

5. Агибалов Ю. В. Местное самоуправление : учебное пособие / Ю. В. Агибалов. — Воронеж : ИПЦ «Научная книга», 2018. — С. 67.

6. Устав Городского округа Воронеж [Электронный ресурс] // Официальный сайт Городского округа Воронеж. — URL: <http://www.voronezh-city.ru/city/charter/> (дата обращения: 01.10.2018).

7. Постановление Воронежской городской Думы от 27.10.2004 № 150-1 [Электронный ресурс] // Консультант-плюс. — URL: <http://www.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc&base=RLAW181&n=13853#028450471247952036> (дата обращения: 25.11.2018).

8. О наделении муниципального образования город Воронеж статусом городского округа [Электронный ресурс] // pravo.gov.ru. — URL: http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?doc_itself=&backlink=1&nd=106020020&page=1&rdk=0#I0 (дата обращения: 25.11.2018).

9. О статусе административного центра Воронежской области : закон Воронежской области от 23 декабря 2011 г. № 206-ОЗ [Электронный ресурс] // ГАРАНТ.РУ : информационно-правовой портал. — URL: <http://www.garant.ru/hotlaw/voronezh/377127/> (дата обращения: 25.11.2018).

10. Официальный сайт Городского округа Воронеж [Электронный ресурс]. — URL: <http://www.voronezh-city.ru/city/> (дата обращения: 01.10.2018).

11. Страница Управы Коминтерновского района [Электронный ресурс] // Официальный сайт Городского округа Воронеж. — URL: <http://www.voronezh-city.ru/administration/structure/detail/10845> (дата обращения: 02.10.2018).

12. ПОСТАНОВЛЕНИЕ от 25 марта 2015 г. № 263 [Электронный ресурс] // Официальный сайт Городского округа Воронеж. — URL: http://www.voronezh-city.ru/administration/normative_base/detail/11441 (дата обращения: 27.11.2018).

13. Страница Управы Коминтерновского района [Электронный ресурс] // Официальный сайт Городского округа Воронеж. — URL: <http://www.voronezh-city.ru/communications/faq/detail/3351> (дата обращения: 25.11.2018).

14. О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ [Электронный ресурс] // ГАРАНТ.РУ. — URL: <http://ivo.garant.ru/#/document/70662192/paragraph/1:0> (дата обращения: 25.11.2018).

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Воронежский филиал)

Рыльский М. Е., магистрант

E-mail: rylskiy@mail.ru

Тел.: +7 (905) 052-95-33

Агибалов Ю. В., кандидат экономических наук, доцент, профессор кафедры государственной и муниципальной службы и кадровой политики

E-mail: agibalov@govrn.ru